



LA SEGURIDAD EN EUROPA TRAS EL TRATADO DE LISBOA



PUBLICACIONES
DE LA FUNDACIÓN POLICÍA ESPAÑOLA
Colección Estudios de Seguridad



LA SEGURIDAD EN EUROPA TRAS EL TRATADO DE LISBOA

PUBLICACIONES
DE LA FUNDACIÓN POLICÍA ESPAÑOLA
Colección Estudios de Seguridad

Con la colaboración de:

Telefonica

Edita: Fundación Policía Española
Conde de Aranda, 16, 3º Izq.
e-mail: iep@dgp.mir.es
Coordinador Editorial:
José Cabanillas Sánchez
Equipo Editorial:
Miguel Vega Álvarez,
Equipo de Traducción:
IEP
Corrector:
Miguel Vega Álvarez
Imprime: Tecnología Gráfica
Maquetación: Félix Gil
ISBN: 978-84-614-9527-6
Depósito legal: M-19962-2011

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.

ÍNDICE

<u>PRESENTACIÓN</u>	7
- <i>José Cabanillas Sánchez</i> <i>Director General de la Fundación Policía Española.</i> <i>Comisario del Cuerpo Nacional de Policía</i>	7
- <i>Alfonso Pérez-Agote Poveda</i> <i>Director de los Cursos de Verano de El Escorial</i>	9
<u>CONFERENCIA INAUGURAL</u>	11
- <i>Alfredo Pérez Rubalcaba</i> <i>Ministro del Interior</i>	13
<u>PRIMER PANEL</u>	19
- El Comité de Seguridad Interior (COSI) de la Unión Europea. <i>Francisco Javier Velázquez López</i> <i>Director General de la Policía y de la Guardia Civil</i>	21
- Una Estrategia de Seguridad Interior para la Unión Europea. <i>Juan Andrés Villalgorido García</i> <i>Subdirector General de Cooperación Internacional de la Secretaría de Estado de Seguridad</i>	31
- La Coordinación entre las Agencias Europeas y los Estados miembros de la Unión. <i>Eduardo Fernández Palomares</i> <i>Administrador Civil del Estado. Consejero Técnico del DGPGC</i>	41
- El Programa de Estocolmo de la Unión Europea. <i>Francisco Javier Albaladejo Campos</i> <i>Comisario del Cuerpo Nacional de Policía.</i> <i>Consejero del Ministerio del Interior en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea.</i>	47
<u>SEGUNDO PANEL</u>	67
- Los Objetivos del Programa de Estocolmo en los Planes Estratégicos del Cuerpo Nacional de Policía. <i>Miguel Ángel Fernández-Chico Díaz</i> <i>Director Adjunto Operativo en el ámbito del Cuerpo Nacional de Policía</i>	69
- El Programa de Estocolmo en la lucha contra el terrorismo, un paso más hacia la consolidación del espacio de libertad, seguridad y justicia. <i>Miguel Valverde Sánchez</i> <i>Comisario General de Información</i>	103

- Política Científica y Cooperación Policial Internacional. El tratado de Prüm. 121
José Miguel Otero Soriano
Comisario Principal del Cuerpo Nacional de Policía.
Secretario General de la Comisaría General de Policía Científica

TERCER PANEL 129

- El Programa de Estocolmo en la lucha contra el crimen organizado. 131
Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano.
Juan Antonio González García
Comisario General de Policía Judicial
- El nuevo papel de FRONTEX en la Seguridad Europea. 143
Gil Arias Fernández
Director Ejecutivo Adjunto de Frontex

CUARTO PANEL 165

- EUROPOL y su nuevo papel en la seguridad europea. 167
Hector Moreno García
Comisario Jefe de la Oficina Nacional de Europol
- El Programa de Estocolmo en la lucha contra la inmigración ilegal. 197
Enrique Taborda Álvarez
Comisario General de Extranjería y Fronteras
- La lucha contra la Inmigración Ilegal en el Mar y en las Costas. 213
Santiago Macarrón Pérez
General de Brigada de la Guardia Civil. Jefe de la Jefatura Fiscal y de Fronteras

QUINTO PANEL 239

- Fraude ONLINE, Prevención desde la Red. 241
Pedro Javier Alfaro Calvo
Director de Defensa y Seguridad Nacional de Telefónica de España

CLAUSURA 255

- José Cabanillas Sánchez* 257
Director General de la Fundación Policía Española.
Comisario del Cuerpo Nacional de Policía

Presentación del curso

Además del nuevo Tratado de la Unión, otros cambios normativos se han producido a finales de 2009, en el ámbito de la Unión Europea, que afectan a la Seguridad. Quizás el más importante haya sido el Programa de Estocolmo, y también la entrada en vigor de la nueva normativa para Europol, que pasa de ser Oficina a Agencia.

El Tratado de Lisboa, además de concluir con el sistema de Pilares, representa algunas otras novedades, especialmente en materia de adopción de decisiones y el nuevo papel del Parlamento Europeo, y que los temas relacionados con el anterior Tercer Pilar pueden ser llevados al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Además de crearse nuevos órganos, como el Comité de Seguridad Interior (COSI), se esperan nuevas medidas de coordinación entre Agencias Europeas relacionadas con la Seguridad. A la Presidencia Española de la Unión Europea, durante el primer semestre de 2010 le ha correspondido iniciar un nuevo camino, para realizar los ajustes que se derivan del nuevo Tratado, y del resto de las normas señaladas; un camino que no puede agotarse en un semestre, pero sí que tiene importancia sobre su orientación y desde luego de los logros que en dicho periodo se consigan.

7

En este curso pretendemos hacer un repaso de lo logrado y de lo que está en proceso de consecución tras los seis meses de Presidencia Española, siempre que afecte a ámbitos de Seguridad, especialmente de la Seguridad Interior de los Estados miembros, y en particular de España.

Como ha señalado el Ministro del Interior “*Nuestra seguridad interna depende de la seguridad exterior y viceversa*”, y para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad Españolas es importante conocer las líneas estratégicas y los recursos disponibles en Europa para el cumplimiento de los fines que les encomienda la Constitución Española.

José Cabanillas Sánchez

Director General de la Fundación Policía Española
Comisario del Cuerpo Nacional de Policía

Presentación del Ministro del Interior

Como director de los Cursos de verano es un gusto tener a Alfredo Pérez Rubalcaba con nosotros. Bien fácil es presentar al Ministro del Interior porque es probablemente el político mejor valorado a lo largo y constantemente de la democracia. Es doctor en ciencias químicas por esta Universidad y ha sido profesor también de nuestra Universidad. Después tras muchos avatares hizo su entrada al mundo de la política a través del mundo de la educación y allí tuvo altos cargos hasta llegar a Secretario de Estado de Educación, con el Ministro Solana, llegando después a ser Ministro de Educación y Ciencia. Luego fue Ministro de la Presidencia y ahora lo es del Interior con notables éxitos en temas tan importantes, para mí, que soy joven en Madrid en la Complutense pero soy viejo de natura y soy vasco, de manera que tengo buenas razones para decir que ha hecho un excelente papel. Además fue el responsable de la estrategia electoral del año 2004 que fue un año difícil y complicado.

9

Yo, quiero agradecerle muchísimo que esté aquí, las cosas que ha hecho por ese mi país de origen y además por haberlas hecho siempre sujeto a la forma de la ley, que es el secreto del Estado de Derecho, donde el fin no justifica los medios.

El curso es sobre la seguridad tras el Tratado de Lisboa, y yo creo que, tras la presidencia española de la comunidad europea, es un momento estupendo para que la persona, suponemos que más enterada de estos temas y seguro que lo es, nos hable de ello.

Alfonso Pérez-Agote Poveda

Director de los Cursos de Verano de El Escorial



CONFERENCIA INAUGURAL

ALFREDO PÉREZ RUBALCABA
Ministro del Interior

Me gustaría comenzar saludando a quienes tan amablemente me han invitado a inaugurar este Curso de Verano sobre la seguridad de Europa tras el Tratado de Lisboa. Me refiero a la Fundación Policía Española y al director del Curso y de la Fundación, el Comisario José Cabanillas Sánchez. Igualmente, quiero saludar expresamente al Director de los Cursos de Verano de El Escorial, Alfonso Pérez-Agote. Alfonso, siempre he creído que la Universidad tenía el deber de salir al encuentro con la sociedad. Los cursos de verano son el mejor ejemplo de que la Universidad forma parte de la sociedad y, lo que resulta más importante, que es impulsora de su desarrollo. Es más, los cursos demuestran que para la reflexión no hay vacaciones, es necesaria todo el año.

13

Por esa misma razón, me siento encantado de estar en un espacio como éste, junto a gente que está verdaderamente interesada en reflexionar y aprender más sobre los actuales desafíos de la seguridad y de nuestro modelo de seguridad europeo. Creo que el debate, la reflexión y el intercambio de información, son cruciales en el momento que nos ha tocado vivir. Lo digo como el profesor universitario que he sido -y que me gusta pensar que sigo siendo- y también como el político que soy.

Parece lógico que la reflexión a la que aludo, en el caso de este curso, se refiera a las necesidades y urgencias actuales de la seguridad de Europa. Y así es. Pero me parece más que adecuado, necesario, comenzar esta reflexión un poco más atrás. Estoy convencido de que esto que llamamos el sueño de una Europa unida, comenzó a gestarse mucho antes de que existieran las actuales instituciones europeas. Por supuesto, antes del Tratado de Lisboa. Antes del de Niza. O el de Amsterdam. O el de Maastricht. O del Acta Única de 1986. Incluso antes de los Tratados de Roma o de París. Permítanme que les expli-

que por qué me retrotraigo hasta hace varias décadas. Lo hago porque estoy convencido de que, efectivamente, la Europa unida surgió de un sueño, del de aquellos que pensaron que los males relacionados con la seguridad de los europeos, que parecían endémicos, sólo serían solventados por el conjunto de los europeos. Y para ello, tendríamos que estar unidos y no enfrentados; dispuestos a la colaboración y no al aislamiento; y comprometidos con la solidaridad y la paz, entre nosotros y con el resto del mundo.

En definitiva, lo que quiero decir es que la Europa unida nació de un sueño que no era sino la manifestación de una necesidad. Y eso no ha cambiado. Los europeos lo saben muy bien. La memoria de los pueblos europeos conoce, lamentablemente, todo el dolor que han causado decenios de enfrentamientos que produjeron la pérdida de millones de vidas. Hoy todo eso parece lejos. Y aunque no está mal que los pueblos miren hacia delante, no es bueno relegar la memoria. Si algo aprendimos de todo ello, fue que Europa sólo puede, no ya sobrevivir sino, tener un lugar importante en el mundo, trabajando unida, cooperando, garantizando los derechos de todos los ciudadanos europeos, mejorando su calidad de vida y garantizando su seguridad frente a las amenazas y riesgos actuales y futuros, vengan de donde vengan.

14

Me viene a la cabeza aquel memorable discurso de Robert Schuman del 9 de mayo de 1950, el que daría origen al primer Tratado, el de París, de 1952. En él Schuman decía que “la paz mundial no puede salvaguardarse sin unos esfuerzos creadores equiparables a los peligros que la amenazan”. Tenía mucha razón. Evidentemente, en esa época los problemas eran bien diferentes; los riesgos y las amenazas también. Pero el diagnóstico, sin embargo, es totalmente aplicable. Yo diría que aún más que en aquella época. Por ejemplo, hoy, en nuestro convulsionado mundo, las fronteras nacionales son mucho más permeables a las amenazas, sean éstas del terrorismo o de la delincuencia organizada. Y la capacidad económica, tecnológica y armada de quienes delinquen es enorme. Ya nadie es ajeno a esto. Todos conocemos su alcance. Las respuestas han sido diversas en el mundo. Las de los Estados miembros de la Unión, especialmente, desde hace poco más de dos décadas, caminan, por suerte, unidas. Sus respuestas son comunes e intentan ser adecuadas, en todo momento, a la envergadura de las amenazas. Y eso tiene una consecuencia: nos hace más fuertes y nos permite estar más protegidos frente a los peligros, los de los que hablaba Schuman y también los actuales.

Bien, en la actualidad, los países miembros de la UE disfrutamos de abundantes beneficios debidos al esfuerzo común: un mercado libre que facilita el comercio y lo hace más eficiente, un mercado de trabajo amplio

para cualquiera de sus ciudadanos, mejores derechos de los trabajadores, libre circulación de personas y un medio ambiente más limpio. Es más, aún sufriendo la crisis que estamos sufriendo, somos perfectamente conscientes de que si no estuviéramos en la UE, estaríamos a la intemperie. Pero dado que vivimos en un mundo que cambia vertiginosamente, sabemos también que la sentencia de “adaptarse o morir”, no es una mera frase retórica. También en el caso de la UE. La cuestión es que las normas que nos dimos en Europa, fueron pensadas para una Unión mucho más pequeña. Evidentemente las necesidades de 27 no son las de 6 o las de 15. Tampoco fueron pensadas para esos riesgos de escala planetaria que hoy nos rodean: sean los del cambio climático, los del terrorismo internacional o del tráfico internacional e ilegal de seres humanos. La UE puede enfrentarse a esos problemas, tiene capacidad y el compromiso común de hacerlo. Pero tiene que mejorar su forma de trabajar. Y eso sólo puede hacerlo con un diseño institucional más acorde con las nuevas necesidades. Ese, y no otro, es el *leit motiv* del nuevo Tratado de Lisboa.

Un Tratado que marca un antes y un después en la política de seguridad de la Unión Europea. Deben tener presente que a España le ha correspondido –por cuarta vez ya– la Presidencia de la UE, en un momento delicado y no exento de preocupaciones. Lo digo por la crisis financiera, desde luego, pero también por la propia puesta en marcha del Tratado de Lisboa, que se une a la adopción por parte de la UE del Programa de Estocolmo, al que me referiré después.

15

Debido a esta coyuntura, España ha sido un testigo y un actor excepcional en un proceso que, ciertamente, determinará la política común de seguridad de la Unión Europea en el futuro. Como saben, la construcción de nuestro modelo de seguridad común ha sido un proceso relativamente reciente. Creo que sería acertado situarlo en los 90, cuando entró en vigor el Tratado de Maastricht.

Aunque no me extenderé demasiado en ello, sí me gustaría recordar algunos elementos distintivos de este Tratado que afectan a este modelo de seguridad. Uno de los más importantes es que el Tratado significa un avance sustancial en la consolidación de un espacio público de justicia europea, un espacio de libertad, de seguridad y justicia. Así, la acción normativa de la Unión Europea en materia penal y policial se traslada desde el ámbito de la cooperación intergubernamental (los llamados pilares) al ámbito comunitario o de la integración, de modo que las decisiones se adoptarán con arreglo al procedimiento legislativo ordinario o de codecisión, quedando sujetas no obstante a control previo de los parlamentos nacionales y a control posterior por parte del Tribunal de Justicia. Un avance espectacular tratándose de

materias muy sensibles para los Estados como son todas las que se tratan en el Consejo de Ministros de Interior y Justicia. Por otra parte, no puedo dejar de enfatizar el carácter democratizador del Tratado, toda vez que supone un refuerzo notable del Parlamento Europeo en el proceso de toma de decisiones y por tanto en el equilibrio institucional; acerca a los ciudadanos a las decisiones y políticas desarrolladas por la Unión y refuerza, paralelamente, el papel de los parlamentos nacionales al convertirlos en las instituciones encargadas de velar por el ajuste de las normas dictadas en Europa al denominado principio de subsidiariedad. Las innovaciones no se agotan ahí. Las decisiones que se toman en Europa gravitan sobre los derechos fundamentales de las personas, son decisiones sometidas a la tutela judicial. De ahí que el Tratado consagre la Carta Europea de Derechos Fundamentales con pleno valor jurídico. Así, la Unión Europea asume definitivamente como propia la gran conquista del Derecho Internacional de la posguerra al tiempo que afirma ante el exterior y ante sus propios ciudadanos, su identidad común: la que proclama esa declaración de derechos.

16 Tengo la convicción de que las instituciones europeas tienen que aprovechar al máximo todas las nuevas posibilidades que brinda el Tratado de Lisboa de reforzar el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, en beneficio de los ciudadanos de la UE. El desarrollo de ese espacio no ha terminado. Basándonos en los logros de los programas de Tampere y La Haya, también en la eliminación de las fronteras interiores y la mejor gestión de las fronteras exteriores que supuso Schengen, en el desarrollo del Enfoque Global sobre la Migración o en las significativas medidas para la creación de un sistema europeo común de asilo, también en el hecho contrastado de que organismos europeos como Europol (prevención y persecución del crimen organizado y el terrorismo), Eurojust (competencias en el ámbito judicial), la Agencia de Derechos Fundamentales de la UE, Frontex (control de las fronteras exteriores) y la Cepol (en el campo de la formación), entre otros, han alcanzado una madurez operativa destacada... basándonos en todo ello, decía, debemos seguir trabajando, porque Europa debe hacer frente todavía a otros retos. Y la mejor manera de hacerlo es, sin duda, el nuevo programa plurianual en materia de seguridad que hemos denominado Programa de Estocolmo, que se aplicará entre este año 2010 y el 2014. Un Programa con una orientación que no deja lugar a dudas. Cito textualmente: “(la) prioridad para los próximos años será centrarse en los intereses y las necesidades de los ciudadanos. El reto será asegurar el respeto y la integridad de las libertades fundamentales garantizando al mismo tiempo la seguridad en Europa”.

Ese ha sido también nuestro principal objetivo durante la Presidencia española. Tengo la satisfacción de poder afirmar que cumplimos la gran mayoría de los objetivos que nos propusimos en materia de seguridad. Esta

primera etapa de una Europa bajo el Tratado de Lisboa, ha empezado con buen pie. Pero ¿qué ha hecho la Presidencia española para contribuir a la puesta en práctica del Tratado de Lisboa, desde el primer momento, desde el minuto “Uno”?

Hemos desarrollado tres iniciativas clave a nivel político, estratégico y operativo. Desde el punto de vista político hemos elaborado y consensuado una Estrategia de Seguridad Interior. En el ámbito estratégico, hemos analizado y dado la opinión del Consejo a la Comisión Europea sobre el Plan de Acción que desarrollará el Programa de Estocolmo, señalando la necesidad de que la puesta en práctica del Plan de Acción de Estocolmo sea un fiel reflejo del Programa. En lo que respecta a los asuntos de índole operativo hemos puesto en marcha el Comité Permanente de Seguridad Interior, conocido como el COSI. No hemos querido dejar pasar la oportunidad de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, sin llevar a cabo una iniciativa que permitiese dar a conocer a los ciudadanos el modelo de seguridad y la política de seguridad de la Unión Europea, es decir que ayudase a comunicar y dejar definida la política de seguridad de la Unión en los próximos años.

Este ha sido el principal objetivo de la Estrategia de Seguridad Interior que España ha desarrollado y logrado consensuar durante nuestro semestre de Presidencia. Una iniciativa que consideramos acerca el trabajo de la Unión, en materia de seguridad, a los ciudadanos y, por tanto, ayuda a dar a conocer el propio Tratado de Lisboa. La entrada en vigor del Tratado nos marcaba la hora, hemos considerado que era el momento de definir nuestro modelo de seguridad, de explicar a los ciudadanos que hemos sido capaces de desarrollar una política y un modelo de seguridad propio a nivel de la Unión y que éste, tras los Tratados de Maastricht, Ámsterdam y Niza, quedaba plenamente reflejado y establecido en el Tratado de Lisboa.

Si me permiten sólo quiero añadir una última cosa acerca de la Estrategia de Seguridad Interior. Y es que con ella pretendimos enviar tres mensajes a los ciudadanos. Primero, que existen nuevos y viejos riesgos y desafíos comunes que afectan a toda Europa y a los que Europa debe hacer frente en este nuevo siglo, como son el terrorismo internacional, la criminalidad organizada, la cibercriminalidad, la corrupción, la violencia, o aquellos desastres que se inician por causas naturales o por la acción humana. Segundo, que la Unión cuenta con un sistema de seguridad interior genuinamente europeo. Y, tercero, que nuestro sistema de seguridad refleja nuestros valores, los valores y principios en los que se asienta la Unión y que son irrenunciables: el Estado de Derecho, la protección de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, la transparencia y la responsabilidad en la gestión pública, la tolerancia, la lucha por la inclusión y la integración social, entre otros. La

garantía de nuestra seguridad es, por supuesto, uno de los derechos de los ciudadanos que debemos garantizar. Los ciudadanos deben saber que, con nuestra Estrategia, vamos a reforzar la cooperación policial, a mejorar la gestión de fronteras, la protección civil, la gestión de catástrofes, la cooperación judicial en materia penal y que haremos frente al terrorismo internacional, la delincuencia organizada y las demás amenazas con más eficacia y contundencia.

No voy a extenderme más en estas cuestiones, porque entiendo que diversos conferenciantes hablarán sobre todas ellas; desde la Estrategia de Seguridad Interior; pasando por el nuevo Comité de Seguridad Interior (COSI); el nuevo estatus de Europol; o el propio Programa de Acción del Programa de Estocolmo, como les decía hace un momento.

18 Voy terminando. Y lo hago agradeciendo a la Fundación Policía Española y a la Fundación General de la Universidad Complutense su acierto por programar este curso. El tiempo de la Presidencia rotatoria española ha concluido, pero no su participación en el motor europeo, como consecuencia también del propio Tratado de Lisboa, ya que nos corresponde seguir colaborando con las dos sucesivas Presidencias, la belga y la húngara, en la terna comunitaria. El proyecto de la Unión Europea, con crisis económica o sin ella, es un camino lento pero imparable y España, como ha señalado en diversas ocasiones el Presidente del Gobierno, apuesta decididamente por él.

Al comienzo de esta intervención les hablé sobre los inicios de lo que llamamos el sueño de una Europa unida. Quienes la impulsaron no pudieron imaginar hasta dónde llegaríamos. Pero Europa ha sorprendido positivamente a todo el mundo; ha sabido avanzar, ha recordado el pasado para no volver a repetirlo y ha sabido adaptarse a los nuevos desafíos. Y lo ha hecho unida. Estoy seguro de que lo seguirá haciendo, porque le anima el impulso renovador que da la esperanza en un futuro mejor. Que disfruten de estos días de reflexión y aprendizaje. Y recuerden lo que dijo Henri Lévy, “Europa no es un lugar, sino una idea”.

Muchas gracias.



PRIMER PANEL

EL COMITÉ DE SEGURIDAD INTERIOR (COSI) DE LA UNIÓN EUROPEA

FRANCISCO JAVIER VELÁZQUEZ LÓPEZ
Director General de la Policía y de la Guardia Civil

La estrategia de seguridad interior, que España ha ideado, es sumamente importante en la nueva arquitectura de la Unión y, además, su adopción constituía una obligación ineludible para España, considerando que nuestro papel es bastante relevante porque entre otras cosas, proponemos iniciativas, realizamos actuaciones y estamos presentes en todos los grupos. Además, España ha hecho una presidencia especialmente exitosa, al menos en lo que se refiere al ámbito de la seguridad interior, por muchas razones pero, entre otras, también porque hemos presentado iniciativas, porque lo hemos preparado adecuadamente y porque hemos tenido al frente de nuestra actividad a un Ministerio que, de alguna manera, se ha creído la importancia de este tipo de asuntos. Y, lo hemos hecho, entre otras cuestiones, siguiendo la misma estela en el ámbito de la seguridad interior en el seno del Comité de Seguridad Interior (COSI).

21

LA GLOBALIZACIÓN

La globalización nos ha transformado y ese cambio es tan relevante que forma parte del principio introductor de cualquier tema, ya sea sobre el mundo de internet, el poder de los mercados, la revolución de las comunicaciones o el desarrollo de los transportes. Es decir, que este mundo en el que vivimos actualmente tiene escasamente que ver con el mundo de hace 40 o 50 años. Antes de que existiera esa globalización superlativa, porque globalización

siempre hubo incluso en los tiempos del dominio romano, los problemas eran relativamente similares en Roma o en la Bética, pero en este momento se puede afirmar con rotundidad que son exactamente los mismos. Y, desde el punto de vista de la seguridad, esta globalización es prácticamente absoluta y es absoluta en cuanto a las amenazas y a los riesgos que tienen que ver con todo en nuestros países. Por tanto, este es un punto de partida del ámbito europeo y del ámbito mundial. En el ámbito europeo por su cercanía, por su nivel económico o por su cultura, al final los problemas que tiene Grecia o que tiene Francia o el Reino Unido e incluso Holanda son básicamente los mismos. Y en esta misma medida esta globalización está en la base de nuestra actuación.

EL DESARROLLO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS

22

Los nuevos sistemas y tecnologías, que ya llevan unos cuantos años funcionando, permiten abarcar un mayor espacio operativo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, nos permiten grandes adelantos y grandes conexiones. Es importante percibir cómo estas nuevas tecnologías, por ejemplo internet, resultan ser también un elemento o un medio de trabajo para la delincuencia, especialmente la criminalidad organizada. Es decir, cuando hablamos del crimen organizado está presente siempre internet y, con ello, las nuevas tecnologías. Asimismo, cuando hablamos del terrorismo estamos hablando también de cómo este instrumento lo utilizan de forma superlativa para la comisión de sus delitos.

Por tanto, estos dos elementos tienen que estar también en la base de cómo nosotros, los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, somos capaces de luchar contra la extensión de determinados tipos de delitos. Y aquí es donde aparece un elemento esencial, de nuestra actividad, la cooperación internacional. Nuestra cooperación internacional tiene un importantísimo papel en el ámbito de nuestro Ministerio, hasta tal punto que a veces nuestro Ministerio parece más bien un Ministerio del exterior. Buena parte de nuestra actividad, de nuestros programas, de nuestras actuaciones están relacionadas con lo que sucede en otros países de nuestro entorno o no de nuestro entorno. Yo siempre señalo que la organización internacional INTERPOL, la más antigua de las existentes, es una organización que continúa teniendo una enorme importancia en la protección de la seguridad de los ciudadanos.

Nuestra cooperación internacional está justificada por muchas cuestiones, una de ellas es porque nuestro Estado nación ya no es capaz de hacer

frente a la totalidad de las amenazas. Muchas veces decimos que los grupos de crimen organizado se generan en un país, residen en otro, actúan en un tercero, meten su dinero en un cuarto, blanquean los capitales en otro y forman parte de él, a veces, elementos de nacionalidades distintas. Hemos descubierto en España hasta de 11 nacionalidades distintas en un solo grupo. Y si esto lo trasladamos al ámbito del terrorismo, la cuestión es aún mucho más compleja. Los terroristas, tanto los del ámbito del terrorismo islamista como otros que hemos tenido provenientes de terceros países, como son personas, se mueven por el mundo, utilizan los grandes transportes, hacen uso intensivo de las nuevas tecnologías y, por tanto, pueden residir en cualquier lugar del mundo sin merma de la amenaza que representan para sus objetivos. En el caso del terrorismo islamista es especialmente relevante porque la información que tenemos es tremendamente compleja y, además, muchas veces de culturas muy alejadas de nuestra actividad.

Por tanto, es absolutamente imprescindible la conexión entre los diversos servicios de información y de las diferentes policías. Cuando nos aparece, a nosotros, una determinada persona de nacionalidad de cualquier país, lo que es realmente importante es la conexión con los servicios de esos países, para saber efectivamente qué grado de implicación, de peligrosidad o cuál es la amenaza que esta persona puede suponer para nosotros o para el país de origen o para un tercero.

23

En consecuencia, la cooperación internacional, además de las cuestiones tradicionales de la INTERPOL supone, en los momentos actuales, una absoluta necesidad. Necesidad, que nosotros, en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad estamos desarrollando de forma sistemática y que, además, ha tenido importantes repercusiones; por ejemplo, en una materia tan relevante como es la inmigración ilegal.

La inmigración ilegal a la que hacemos frente con nuestras leyes y con los Tratados Internacionales, en lo que se refiere a la conexión con el norte y el centro de África, la hemos combatido especialmente sobre la base de nuestra conexión con las policías o con la gendarmería de todos estos países. Y es una de las actividades que, durante estos últimos años, ha tenido un mayor éxito: la inmigración ha bajado exponencialmente desde el año 2006 hasta la actualidad y ha bajado esencialmente no sólo por las actividades que hemos realizado, desde el punto de vista de la represión de la inmigración ilegal, sino también por la cooperación que hemos llevado a cabo con los países de nuestro entorno, tales como Marruecos, Mauritania, Senegal o con Mali y con todos aquellos países que exportaban inmigrantes. Todo ello es una manifestación más de cómo la cooperación internacional es un elemento esencial.

También, hay que señalar nuestra participación en el fortalecimiento de las estructuras democráticas, siendo especialmente relevante en algunos países del norte y centro de África. Donde incluso la ayuda económica que suministramos se dirige esencialmente a fortalecer estas policías o estas gendarmerías, de manera tal que cumplan adecuadamente con su trabajo. Además, hay que tener en cuenta que algunas de estas naciones, que por su extrema pobreza o por su extensión tan inmensa, tienen fuertes dificultades para que sus fronteras no sean absolutamente permeables y es en ese aspecto donde hemos centrado nuestra colaboración, llevando a cabo actividades formativas y actividades de suministro de material suficiente como para que puedan prestar su servicio de control fronterizo de una forma que se acerque a lo que es necesario, para que ese país goce de una cierta estabilidad, una cierta seguridad y, sobre todo, para que no nos exporte otras personas que, en este momento, no estamos en condiciones de admitir en nuestro país.

24

En la Unión Europea hay varios aspectos que conviene tener en cuenta. Desde el tratado de Maastrich, en materia de seguridad, se ha ido progresivamente jugando un papel fundamental, siendo mucho más importante ahora que entonces. Esto es lo que realmente constituye la base de la actividad que hemos desarrollado durante la presidencia europea donde, en mi opinión, se han materializado acuerdos relevantes y trascendentales, a través del esquema de Comités y Grupos de Trabajo. Un ejemplo, el COSI que es un Comité donde están representados todos los países miembros de la Unión y trabajamos mediante, lo que se ha denominado, el Sistema de los Consejeros.

El COSI no es más que el intento de ir sustituyendo varios de los Comités existentes. Especialmente en este momento ha sustituido a la Task Force de Jefes de Policía. El Tratado de Lisboa ha supuesto el inicio de una nueva manera de trabajar, porque es la Unión la que asume determinadas competencias en materia de libertad, seguridad y justicia.

Por tanto, esto ha fortalecido el papel de la UE en ámbito de Justicia e Interior, a partir del uno de enero, que ha coincidido con la Presidencia española. La incertidumbre final sobre la fecha definitiva de entrada en vigor del nuevo Tratado, afectaba a todos los nuevos escenarios que el Tratado incluía, entre ellos el COSI, para el que hubo que perfilar un programa de actuaciones con un margen de tiempo record.

El Consejo de Ministros de Justicia e Interior, en la sesión del 25 febrero de 2010, adopta la decisión por la que se crea el Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior. Este se creó siguiendo la previsión del artículo 71 del Tratado de Funcionamiento de

la Unión Europea, como consecuencia de la aprobación del Tratado de Lisboa, que incluye la creación de un Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior (COSI), para el fomento y la intensificación de la cooperación operativa en materia de seguridad interior. Por tanto es un órgano que llamaríamos constitucional, en el sentido que está incluido en el Tratado de la Unión.

LAS COMPETENCIAS DEL COSI

Éstas vienen más o menos establecidas por una parte en el Tratado y por otra parte en el Consejo de Ministros:

- El COSI, fomenta e intensifica la coordinación de la actuación de las autoridades competentes de los Estados miembros en materia de seguridad interior,
- Facilita y garantiza una cooperación y una coordinación operativas eficaces en cooperación policial y aduanera y protección de las fronteras exteriores,
- Evalúa asimismo la orientación general y la eficacia de la coordinación operativa,
- Garantiza una actuación coherente de las Agencias europeas del ámbito JAI.

25

EL COSI EN LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA

¿Cuáles eran nuestros objetivos en materia del COSI?:

El **primero**, ponerlo en funcionamiento, esto significaba que el rango de las personas que estuvieran presentes en la reunión fuera suficiente; que se estableciesen más o menos por la Secretaría del Consejo cuáles iban a ser las reuniones y en un número lo suficientemente alto o bajo de manera tal que, de alguna forma, garantizase un alto nivel de representación; e imprimir un carácter operativo.

El COSI tiene dos utilidades esenciales: hacer propuestas y evaluar operativamente la implementación de las decisiones que toma el Consejo.

Durante el semestre español hubo dos niveles de trabajo: Consejeros del COSI y Miembros del Comité. Nosotros trabajamos con un programa de reuniones del Comité de tres sesiones en estos seis meses, consiguiendo en estas tres reuniones una alta representación por parte de las delegaciones de los otros países. Al mismo tiempo, hemos establecido una relación muy sistemática con el resto de delegaciones del COSI, tanto dentro del TRIO de las presidencias, como a través de los Consejeros COSI, como directamente con las Agencias, celebrando con ellas varias reuniones que se desarrollaron en Madrid. Por lo tanto, en poco tiempo hemos conseguido tener una relación muy estrecha con el resto de delegaciones y, por tanto, esto ha facilitado que, no sin evitar largas negociaciones y discusiones, hayamos podido ponernos de acuerdo en sólo tres sesiones del Comité.

26

Dentro del programa de trabajo, lo primero fue la redacción del primer informe principal de evaluación para el debate interno denominado Informe M.A.D.R.I.D. Siendo sus utilidades, esencialmente, el poner de acuerdo a 27 países sobre ¿cuál es el contenido de las amenazas más importantes que tiene Europa?, y esto lo hemos hecho. Al principio intentamos hacerlo en cinco folios y nos presentaron propuestas de veintitantos folios. Finalmente, se quedaron en doce o catorce folios, (dependiendo del idioma), donde se recoge una descripción de estas amenazas, una descripción de las mismas y una relativa descripción de propuestas que, hacia el futuro, serían interesantes desarrollar para hacer frente a las amenazas. El éxito de la iniciativa se pone de manifiesto en que el informe fue propuesto por el TRIO de la presidencia y no sólo por España, y que, además, sirvió de base para que los Ministros celebrasen el primer Debate sobre el Estado de la Seguridad Europea en la historia de la UE.

El **segundo**, garantizar la efectividad de la cooperación entre las Agencias. De tal manera que no sean tan independientes las unas de las otras.

El sistema que decidimos fue una mejora de la conexión entre ellas, de manera que hicieran un informe conjunto en el que acordasen unas propuestas de mejora de forma conjunta. Con esto ya hemos conseguido un pequeñito paso adelante que supone el establecimiento de una serie de reuniones periódicas y de una presidencia periódica por parte de cada una de las Agencias, que a su vez tienen que presentar al COSI una serie de propuestas. Esto, en el entramado burocrático de Bruselas, es un paso de gigante porque cada una de las Unidades, de las Agencias, de las estructuras tiene la tendencia a ser absolutamente independiente y opaca respecto de las demás. Hemos conseguido, de alguna manera, que estén presentes en todas las reuniones del COSI los dos representantes de las Agencias más importantes que son EUROPOL y FRONTEX.

El **tercero** de los temas que hemos desarrollado durante este mandato ha sido la Operación Global Europea. Por primera vez en la UE, la presidencia española coordinó la puesta en marcha de una operación frente al terrorismo y el crimen organizado, con la implicación de las Agencias y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de los Estados miembros, tanto policiales, como aduaneras y de fronteras.

Hay que remarcar que era la primera operación europea que se hace de manera global, es decir, sobre diversos tipos de delitos. Hasta ahora siempre se hacía sobre el narcotráfico. El objetivo primordial consistía en llevar a cabo la operación, que dado su carácter global, pretendía obtener datos sobre la capacidad de los Estados miembros, sobre sus recursos, tener una imagen de lo que es la capacidad de actuación de la Unión Europea y utilizar esta experiencia para, posteriormente, desarrollar nuestra actividad general de seguridad con todos y cada uno de los países y con los informes que vayamos señalando para los Ministros J.A.I. en cada presidencia.

¿Quién ha participado?, participaron 15 Estados y las Agencias: FRONTEX, INTERPOL, EUROPOL y EUROJUST. Con un total de 256.764 funcionarios, que es el conjunto de los funcionarios que participaron esos cuatro días en esa operación. No son todos los funcionarios existentes en cada país, pero sí un gran número de ellos que se dedicaron a las siguientes actividades: se controlaron más de 2 millones de pasaportes y documentos de identidad; se registraron: 383.758 vehículos terrestres, 2.844 barcos, 8.234 contenedores, 382.616 equipajes y 9.689 domicilios y establecimientos comerciales.

27

Todo ello da una idea de las proporciones tan superlativas que tenemos en relación con la seguridad, es decir, nuestra capacidad de control que fue suministrada de forma inmediata y automática a cada uno de los otros países. Por tanto, esta es la gran experiencia de la Operación Global Europea.

Si en un determinado momento tenemos una cierta necesidad, tenemos los canales abiertos para poder realizarlo y esto fue lo que se demostró. Al menos en lo que se refiere a los 15 países participantes.

Los objetivos fueron poner en funcionamiento las diversas policías de los diversos países de forma automática y simultánea y al mismo tiempo, se referían a cuatro cuestiones esenciales: drogas, tráfico de seres humanos, personas buscadas por hechos delictivos y efectos de tráfico ilícito. Por eso, los datos no se refieren absolutamente a todo pero sí a cuatro que quizás son los elementos más habituales en nuestra actividad.

Tuvimos un conocimiento real del volumen y comprobamos y valora-

mos el correcto funcionamiento de los canales de información, que es lo realmente importante en este tipo de operaciones y por las que, en opinión de la presidencia española, deberíamos seguir haciéndolas con una frecuencia razonable; porque al final una conexión rápida, automática entre las policías de los diversos países y entre todas al mismo tiempo es absolutamente central.

Los datos en relación con el tráfico de drogas son impresionantes en cuatro días: 121 kilos de heroína, 814 de cannabis, más de 700 kilos de cocaína, 91 kilos de drogas sintéticas y se detuvo a 1.154 personas por tráfico de drogas y casi 300.000 euros confiscados.

En el gráfico se reflejan los países que participaron en la Operación Glo-



28

bal Europea.

En tráfico de seres humanos: fueron 1.561 presuntos responsables detenidos, 4.377 inmigrantes interceptados, 175 personas detenidas por explotación de personas y se encontraron 37 talleres clandestinos donde fueron detenidas 72 personas.

Los intercambios de información han servido, un poco, para evaluar si estas conexiones son realmente relevantes y así ha pasado en todos los casos: 845 a través de EUROPOL, 40 a través de EUROJUST, 4.356 a través de

SIRENE, 5.157 a través de INTERPOL y 128 a través de FRONTEX.

De todos estos datos se deduce que las bases de datos funcionan, las conexiones entre los responsables están al día y, por tanto, rápidamente se pueden obtener las informaciones necesarias. Los artículos confiscados fueron cuantiosos: 2.488.769.769 EUROS, 468 armas, 634 vehículos recuperados y 18.381.607 cigarrillos.

¿Por qué la evaluación de los resultados, de alguna manera, ha sido más elevada de lo esperado?; primero, porque los canales de comunicación funcionaron y, segundo, las Agencias trabajaron y participaron bien. Las Agencias no son demasiado operativas más que por medio de los Estados que son los realmente operativos. En todo caso, las Agencias ayudaron, pusieron a su gente en conexión y participaron primero teóricamente y luego en la práctica.

Además, todos manifestaron un elevado interés durante la operación. Esto es lo que nos permite, a nosotros, poner de manifiesto que realmente se puede repetir cada año este tipo de operaciones. Digo que puede, porque también observamos, en el seno del COSI, que hay algunos países que desean siempre tener manuales de procedimientos y actuaciones muy delimitadas con análisis de sus repercusiones sobre otro tipo de materias que, a veces, están reñidos con la eficacia. Por lo que es probable que algunos países no participen nunca.

29

El balance de la presidencia española en el área de interior, desde nuestro planteamiento, es que estamos razonablemente satisfechos con lo que hemos hecho en el COSI; estamos razonablemente satisfechos sobre todo por la posibilidad de conexión entre nuestras policías, de todas al mismo tiempo, que es algo que no se había hecho prácticamente nunca. Yo creo que, en muy buena medida, la presidencia belga y la presidencia húngara, que vienen a continuación, van a seguir nuestra estela en la medida de sus posibilidades.

En el ámbito de la Dirección General, destacan las siguientes iniciativas: Adopción de un modelo que facilitará la creación de “equipos conjuntos de cooperación policial”; actualización del Manual de recomendaciones de cooperación policial para prevenir y controlar la violencia y los disturbios, en conexión con partidos de fútbol de dimensión internacional; se han impulsado los mecanismos de alerta temprana ante robos de explosivos y de trazabilidad en su transporte intracomunitario; en crimen organizado y delincuencia grave cabe señalar el trabajo realizado en el ámbito de la ciberdelincuencia, así como en el fortalecimiento de las oficinas de

localización y administración de activos procedentes del delito.

Estas son las principales ideas de una presidencia que creo que ha sido una actividad muy positiva que mejora las relaciones entre la Policía española y las Policías de toda nuestra Unión Europea, y que ha permitido establecer lazos de comunicación mucho más fluidos.

UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD INTERIOR PARA LA UNIÓN EUROPEA

JUAN ANDRÉS VILLALGORDO GARCÍA
Subdirector General de Cooperación Internacional
de la Secretaría de Estado de Seguridad

INTRODUCCIÓN

31

España, durante el primer semestre de 2010, ha ejercido la Presidencia de turno de la Unión Europea. Uno de los objetivos, como Presidencia en el ámbito de interior, ha sido dotar a la Unión Europea de una Estrategia de Seguridad Interior.

El primer semestre de 2010 ha supuesto una serie de retos y novedades en el marco de la Unión Europea, que representaba un momento ideal para abordar un proyecto de esta naturaleza.

En este período, ha entrado en vigor un nuevo Tratado, el Tratado de Lisboa, lo que implicaba una profundización y avance en la cooperación en los asuntos de interior. Por otra parte, y desde un punto de vista estructural, ha iniciado su trabajo una nueva Comisión Europea.

En lo que se refiere a los asuntos de justicia e interior la Comisión Europea ha modificado su estructura, creando dos Comisarías para estas materias, donde hasta este semestre solo existía una, que englobaba de forma conjunta las materias de justicia e interior.

El Tratado de Lisboa, marca un antes y un después en la política de seguridad de la Unión Europea. La desaparición de los pilares y la con-

siguiente generalización del procedimiento legislativo ordinario (la antigua co-decisión) a todas las materias que integran el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, supone dos consecuencias muy relevantes, como son una mayor participación del Parlamento Europeo en los asuntos de interior, así como que ya no será necesario aplicar en estas decisiones, la regla de la unanimidad para avanzar y llegar a acuerdos en las materias de seguridad, salvo en cuestiones muy específicas como los aspectos eminentemente operativos.

Ello implica, por un lado, una mayor facilidad para llegar a consensos en el seno del Consejo de la Unión Europea, al no ser necesaria la unanimidad entre los Ministros del Interior para llegar a acuerdos y, por otro, la necesidad de colaborar y buscar acuerdos con el Parlamento Europeo para avanzar en las políticas de seguridad, cuando sea necesario elaborar normativas específicas o adoptar decisiones relevantes.

Además, la generalización del procedimiento ordinario de toma de decisiones conlleva el sometimiento de los actos y decisiones en materia de justicia e interior, en su práctica totalidad, al control judicial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

32

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa coincidió con el inicio de la Presidencia española rotatoria de la Unión Europea, lo que sin duda marcó nuestro programa de Presidencia y constituyó un auténtico reto al ser la primera Presidencia encargada de poner en marcha el nuevo entramado institucional y procedimental recogido por el Tratado.

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la adopción del Programa de Estocolmo, se consideró que había llegado el momento de llevar a cabo una reflexión horizontal sobre los retos a los que la Unión Europea se enfrenta actualmente en materia de seguridad interior, los instrumentos de los que disponemos para hacerles frente, los principios irrenunciables que han de inspirar cualquier actuación en este campo y las líneas de acción futuras. El resultado de esta reflexión se plasmaría en un documento estratégico que, sobre la base de estos principios, estableciera lo que podemos denominar nuestro “modelo de seguridad interior de la Unión Europea”, de cuya lectura se desprendiese una visión integral y coherente de todos los instrumentos existentes en la actualidad (Estrategias, Decisiones, Conclusiones, Programas de Trabajo, Oficinas, etc.).

No se quería dejar pasar la oportunidad de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, sin llevar a cabo una iniciativa que permitiese dar a conocer a los ciudadanos el modelo de seguridad y la política de seguridad de la

Unión Europea, es decir que ayudase a comunicar y consolidar la política de seguridad de la Unión en los próximos años.

Este ha sido el principal objetivo de la Estrategia de Seguridad Interior que España ha desarrollado y logrado consensuar durante el semestre de Presidencia.

Una iniciativa que acerca el trabajo de la Unión, en materia de seguridad a los ciudadanos, y por tanto ayuda a dar a conocer el propio Tratado de Lisboa en materia de interior.

La entrada en vigor del Tratado marcaba la hora, y se consideró que era un momento idóneo para tratar de definir nuestro modelo de seguridad, de explicar a los ciudadanos que hemos sido capaces de desarrollar una política y un modelo de seguridad propio a nivel de la Unión, y que éste tras los Tratados de Maastricht, Ámsterdam y Niza, quedaba reflejado en el Tratado de Lisboa.

Hasta ahora no existía en la Unión un documento de esta naturaleza. Cuando se deseaban conocer las líneas estratégicas y principios de nuestras políticas de seguridad interior, era necesario, entre otros, recurrir a:

33

- Los Tratados y normativa Europea, donde la cuestión de seguridad es tratada desde un punto de vista programático y legal,
- Los programas de Trabajo (Tampere, La Haya y Estocolmo), donde se tratan las líneas de acción en forma de objetivos concretos,
- Las estrategias específicas, informes, comunicaciones y estudios,
- El resultado de los Consejos de Justicia y Asuntos de Interior.

En todos estos documentos se pueden encontrar procedimientos de trabajo, objetivos, políticas o bases legales, sin embargo, no existía un documento, que, en lenguaje sencillo, sistematizase el conjunto de principios y líneas maestras de la política de seguridad interior.

No obstante, en un ámbito como el de la seguridad interior, era muy importante que nuestras políticas pudieran ser comunicadas, a través de un instrumento de esta naturaleza a la ciudadanía.

Para llegar a este documento ha sido necesario sintetizar los resultados de los debates e iniciativas más relevantes que hemos ido desarrollando en estos

años sobre seguridad interior, cuyo resultado fuera el establecimiento formal y público de la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea, que debía contener, sobre todo:

- Los principios y valores de nuestras políticas de seguridad interior en su conjunto,
- Las principales amenazas,
- Los instrumentos para hacer frente a las amenazas,
- Las líneas de futuro.

Para ello, entre otros, se han analizado los resultados de los debates mantenidos en los Consejos de Justicia y Asuntos de Interior de los últimos años, así como los principios políticos contenidos en el informe de resultados del Grupo Futuro, y en el Programa de Estocolmo.

34 En la Estrategia de Seguridad Interior se ha logrado sintetizar y estructurar estos debates recogiendo los principios y líneas estratégicas que los Ministros del Interior han venido planteando, comunicándolos de forma conjunta y estructurada.

En resumen, consideramos que había llegado un punto en el desarrollo de nuestra política de seguridad interior, que coincide con el inicio de una etapa caracterizado por una nueva Comisión, nuevo Programa de Trabajo (el de Estocolmo), así como nuevo Tratado, que requería el desarrollo de un documento integral que sirviese de guía, de “manual de instrucciones o brújula” de la política de seguridad interior de la Unión Europea en el que se expusiese hasta dónde hemos sido capaces de llegar y dónde nos dirigimos en el ámbito de la seguridad.

¿QUE HEMOS PLANTEADO EN LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD INTERIOR?

Por una parte, se hace un resumen de lo que ha supuesto la cooperación en estos últimos años, hasta llegar a una estructura de trabajo que ha creado diversas Agencias como Europol (prevención y persecución del crimen organizado y el terrorismo), Eurojust (competencias en el ámbito judicial), Frontex (control de las fronteras exteriores), y Cepol (en el campo de la formación).

Además, señala los riesgos y desafíos a los que Europa debe hacer frente en este nuevo siglo, como son el terrorismo, la criminalidad organizada, la cibercriminalidad, la corrupción, la violencia, o aquellos desastres que se inician por causas naturales o por la acción humana.

Son nuevos tiempos, y aunque hay riesgos y amenazas clásicas que permanecen, también y con el fin de garantizar la seguridad de los europeos, es necesario hacer frente a nuevos supuestos y desafíos, dentro y fuera de nuestras fronteras.

También, la Estrategia de Seguridad hace referencia a los principios y valores en los que se sustenta el modelo de seguridad europeo. No podía ser de otra manera, la Unión Europea, algunos de cuyos Estados miembros han sido la cuna de la democracia y sus principios y valores, tenía que recoger dentro de su política de seguridad, aquellos elementos que son el fundamento e informan esta política.

En este sentido destacan, y así queda plasmado, la necesidad del respeto a los derechos fundamentales, la protección internacional, el Estado de Derecho y la privacidad.

Por último, en la Estrategia quedan reflejadas las diez líneas de acción para garantizar la seguridad interior de la Unión Europea en los próximos años.

35

RESUMEN DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD INTERIOR

¿Qué hemos sido capaces de hacer hasta este momento en la Unión Europea en el marco de la seguridad interior?

Han sido desarrollados numerosos instrumentos para facilitar la cooperación. Los más importantes incluyen:

- **Análisis de situación y escenarios futuros:** anticipación a la amenaza. Europol y otras Agencias de la Unión Europea producen periódicamente informes sobre la amenaza,
- **Respuesta adecuada:** planificación, programación y gestión de las consecuencias. Se han desarrollado Programas de Trabajo que nos permiten hacer frente de forma metódica a los riesgos y problemas de los ciudadanos. También se dispone de planes de trabajo

específicos y estrategias contra el terrorismo, el tráfico de drogas, la trata de seres humanos, la criminalidad organizada y la protección civil. Además, el Mecanismo Comunitario de Protección Civil coordina la respuesta de los Estados Miembros a los desastres naturales y a los causados por el hombre,

- **Efectividad sobre el terreno:** el trabajo de agencias, instituciones y organismos. Se han creado agencias propias de la Unión Europea, entre las que se incluyen: EUROPOL, cuyo objetivo principal es recopilar e intercambiar información y facilitar la cooperación entre las autoridades policiales en su lucha contra el crimen organizado y el terrorismo; EUROJUST, para fomentar la coordinación e intensificar la eficacia de las autoridades judiciales; y FRONTEX, para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores. La Unión Europea ha creado también la figura del Coordinador Antiterrorista. También se han creado otros organismos y estructuras en materia de formación, estupefacientes, prevención del delito, corrupción o cooperación judicial en materia penal,

36

- **Herramientas basadas en el reconocimiento mutuo,** para compartir información y para facilitar investigaciones y operaciones conjuntas. Se han desarrollado mecanismos basados en el reconocimiento mutuo como la Orden Europea de Detención y disposiciones para la congelación de activos. Se han establecido sistemas, como el Sistema de Información de Schengen, que permiten intercambiar información sobre antecedentes penales, lucha contra el vandalismo, personas desaparecidas o vehículos robados, visados que hayan sido emitidos o rechazados. El uso de ADN o de datos sobre impresiones dactilares permiten poner nombre a vestigios anónimos encontrados en la escena de un delito. Los instrumentos jurídicos de la Unión Europea facilitan la cooperación operativa entre los Estados miembros, como son la creación de equipos conjuntos de investigación, la organización de operaciones conjuntas y la estrecha cooperación para garantizar la seguridad de los eventos internacionales, incluyendo grandes competiciones deportivas,
- **Mecanismos de evaluación para valorar la eficacia de nuestras acciones.** Por ejemplo, los ejercicios de evaluación mutua en el ámbito del terrorismo o la delincuencia organizada han contribuido a mejorar la confianza entre los Estados miembros de la Unión.

Valores y Principios en los que se basa la Estrategia de Seguridad Interior

- Los valores y principios, establecidos en los Tratados de la Unión y que figuran en la Carta de los Derechos Fundamentales, han inspirado la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea,
- Seguridad, libertad y justicia son políticas que se refuerzan mutuamente, respetando los derechos fundamentales, la protección internacional, el Estado de Derecho y la privacidad,
- La protección de todos los ciudadanos, especialmente los más vulnerables, con especial atención a las víctimas de delitos, como por ejemplo, la trata de seres humanos o la violencia de género, incluidas las víctimas del terrorismo que también necesitan atención especial, apoyo y reconocimiento social,
- Transparencia y rendición de cuentas en las políticas de seguridad, de modo que puedan ser fácilmente comprendidas por los ciudadanos, teniendo en cuenta sus preocupaciones y opiniones,
- El diálogo como medio para resolver las diferencias en consonancia con los principios de tolerancia, respeto y libertad de expresión,
- La integración, la inclusión social y la lucha contra la discriminación son elementos clave para la Seguridad Interior de la Unión Europea,
- La solidaridad entre los Estados miembros frente a los desafíos que no pueden ser afrontados actuando por sí solos o donde una acción concertada redundaría en beneficio de la Unión Europea en su conjunto,
- La confianza mutua es un principio clave para el éxito de la cooperación.

37

Amenazas y Retos comunes

- **El terrorismo, en cualquiera de sus formas**, tiene un absoluto desprecio por la vida humana y los valores democráticos. Su alcance global, sus consecuencias devastadoras, su capacidad para reclutar a través de la radicalización y la difusión de propaganda a través de Internet, y los diferentes medios a través de los que es financiado, hacen del terrorismo una amenaza importante y en constante evolución para nuestra seguridad,

- La **delincuencia organizada y grave** es de importancia creciente. En sus diversas formas, tiende a aparecer allí dónde puede obtener el mayor beneficio financiero con el menor riesgo, independientemente de fronteras. El tráfico de drogas, la delincuencia económica, el tráfico de seres humanos, la trata de personas, el tráfico de armas, la explotación sexual de menores y pornografía infantil, los delitos violentos, el blanqueo de dinero y la falsificación de documentos son sólo algunos de los modos en los que la delincuencia organizada y grave se manifiesta en la Unión Europea. Además, la corrupción es una amenaza a las bases del sistema democrático y del Estado de Derecho,
- La **ciberdelincuencia** representa una amenaza global, técnica, transfronteriza y anónima para nuestros sistemas de información y a causa de esto, supone numerosos desafíos adicionales para las autoridades policiales,
- La **delincuencia transfronteriza** como el delito menor o contra la propiedad, frecuentemente cometido por bandas, cuando representa un impacto significativo en la vida diaria de los europeos,
- La **violencia en sí misma**, como la violencia juvenil o la violencia en los eventos deportivos realizada por hinchas radicales, incrementa el daño ocasionado por los delitos y puede dañar significativamente a la sociedad,
- Los **desastres naturales, y los causados por el hombre**, tales como incendios forestales, terremotos, inundaciones y tormentas, las sequías, las insuficiencias de energía y los fallos graves de las tecnologías de la información y la comunicación representan desafíos de seguridad. En la actualidad, los sistemas de protección civil constituyen un elemento esencial de cualquier sistema de seguridad moderno y avanzado,
- Hay una serie de otros fenómenos comunes que plantean preocupaciones y amenazas a la seguridad de las personas en toda Europa, por ejemplo los **accidentes de tráfico** que se cobran la vida de decenas de miles de ciudadanos europeos cada año.

10 Líneas estratégicas de acción futura

- Enfoque amplio e integral de la seguridad interior,
- Garantizar el efectivo control democrático y judicial de las actividades de seguridad,
- Prevención y anticipación: un enfoque proactivo y basado en la información,
- Desarrollo de un modelo integral de intercambio de información,
- Cooperación operativa,
- Cooperación judicial en asuntos penales,
- Una gestión integrada de las fronteras,
- Una apuesta por la innovación y formación,
- Dimensión externa de la seguridad interior/cooperación con terceros países 39
- Flexibilidad para adaptarse a los desafíos futuros.

LA COORDINACIÓN ENTRE LAS AGENCIAS EUROPEAS Y LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN

EDUARDO FERNÁNDEZ PALOMARES
Administrador Civil del Estado.
Consejero Técnico del DGPGC

41

Desde la constitución de las Comunidades Europeas la integración de los Estados de Europa se ha basado en la idea expresada por Robert Schuman en su célebre declaración de 9 de mayo de 1950¹, consiguiendo avanzar a través de progresivas realizaciones. El Tratado del Lisboa, por tanto, es el último eslabón de una cadena que lleva formándose desde 1950.

El esquema organizativo de la Unión Europea difiere en muy poco del de un Estado en sí mismo, con la particularidad de que las Instituciones que lo forman tienen atribuidas funciones distintas a las que tienen los órganos de su misma naturaleza en cada uno de los Estados Miembros, y que éstos conservan en términos generales lo que la ciencia política ha venido definiendo como soberanía.

Pensemos, a modo de ilustración, en las mermadas funciones que ejerce el Parlamento Europeo en relación con las de los parlamentos nacionales. En este esquema organizativo, la función ejecutiva suele ser atribuida a la Comisión Europea, que la ejerce a través de sus propias Direcciones Generales en función de la materia y a través de las Agencias europeas,

1.- “Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho. La agrupación de las naciones europeas exige que la oposición secular entre Francia y Alemania quede superada, por lo que la acción emprendida debe afectar en primer lugar a Francia y Alemania”

mediante la descentralización funcional de sus competencias. Los Estados Miembros tienen un doble papel: a través del Consejo de Ministros de la Unión participan de la función legislativa, e individualmente considerados, son también los destinatarios de la inmensa mayoría de las disposiciones legislativas que la Unión Europea produce.

Además, si consideramos la evolución en el tiempo del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (en adelante, ELSJ) encontramos tres escenarios distintos², en los que se da un paulatino aumento de los actores en juego hasta llegar al escenario actual.

En primer lugar, porque el actor fundamental en este proceso, el Consejo, ha pasado de 12 miembros, cuando se creó el pilar JAI, dentro de la denominada Europa Occidental tradicionalmente alineada con los EE.UU., a un Consejo compuesto por 27 Estados Miembros, que incluyen países del extinto Pacto de Varsovia.

42 En segundo lugar, porque las funciones de la Comisión en el ELSJ han pasado de estar limitadas a la ejecución de las acciones comunes a casi recuperar su papel de función ejecutiva plena, tras el Tratado de Lisboa; evolución similar a la del Parlamento, que ha pasado de ser un mero receptor de informes a todo un colegislador en algunas materias importantes.

Por lo tanto, lo que en última instancia califica al Espacio de Seguridad, Libertad y Justicia tras el Tratado de Amsterdam es la diversidad; diversidad de actores, diversidad de procedimientos de toma de decisiones y diversidad de competencias e intereses de cada uno de los actores que participan.

Esta evolución contrasta con la cada vez mayor concentración e interrelación de las actividades criminales transnacionales, la operatividad de grupos multinacionales o los variados orígenes de las células terroristas internacionales que operan en Europa, que constituyen la realidad más negativa del proceso que se conoce con el nombre de globalización. Esta evolución del crimen a nivel internacional tiene su especialidad en el seno de la Unión Europea, donde se aprovecha de la profundización progresiva en las cuatro libertades que conforman la base de la integración en la Europa de los 27.

2.- La creación del ELSJ como espacio intergubernamental en el Tratado de Maastricht, como pilar JAI, las primeras comunitarizaciones con los Tratados de Ámsterdam y Niza y, el actual, con la desaparición de los antiguos pilares que ha operado el Tratado de Lisboa.

Para conseguir una mayor interrelación entre las diversas políticas que sustentan el Espacio de Seguridad Interior de la Unión, estableciendo un frente eficaz adaptado a las características de las nuevas amenazas, el artículo 77 del Tratado de Lisboa³ prevé la creación de un Comité Permanente en el seno de la Unión, al que, entre otras misiones, se le encomienda la garantía del fomento y la intensificación de la cooperación operativa en materia de seguridad interior.

A tal fin, la decisión que marca la puesta en funcionamiento del Comité permanente de cooperación operativa en materia de seguridad interior, más conocido por el acrónimo COSI⁴, aprobado durante la Presidencia Española de 2010, establece entre sus competencias la de garantizar una actuación coherente de EUROJUST, EUROPOL, la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la UE (FRONTEX), y otros organismos con competencias sobre la materia.

Es decir, los Estados Miembros, conscientes de que el proceso de integración se ha extendido al Espacio de Seguridad y Justicia y de que pierden peso en el proceso de toma de decisiones del mismo, a favor de la Comisión y el Parlamento, articulan un Comité para que, entre otras funciones de

43

coordinación operativa de la acción de los Estados Miembros, se garantice una acción coherente de los actores europeos con competencias en la implementación del Espacio Europeo de Justicia y Seguridad.

Durante la Presidencia Española de la Unión Europea, debido entre otras razones a que la aparición del COSI en el Tratado tenía su origen en una iniciativa franco-española, se consideró estratégico el papel del COSI en su versión operativa, por el que se designó al Director General de la Policía y la Guardia Civil para que ejerciese la presidencia del Comité, lanzando un mensaje nítido y persuasivo al resto de Estados Miembros, que aún estaban decidiendo el perfil de sus propias delegaciones.

Por lo tanto, el reto que se le planteaba a la primera presidencia del COSI tras la aprobación del Tratado de Lisboa consistía en establecer los caminos

3.- Artículo 77: “Se creará un comité permanente en el Consejo con objeto de garantizar dentro de la Unión el fomento y la intensificación de la cooperación operativa en materia de seguridad interior. Sin perjuicio del artículo 240, dicho comité propiciará la coordinación de la actuación de las autoridades competentes de los Estados miembros. Podrán participar en sus trabajos los representantes de los órganos y organismos de la Unión afectados. Se mantendrán informados de dichos trabajos al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales.”

4.- DECISIÓN DEL CONSEJO de 25 de febrero de 2010, por la que se crea el Comité permanente de cooperación operativa en materia de seguridad interior (2010/131/UE).

y las pautas para que la desigual pluralidad de actores cooperase operativamente de forma coordinada para conseguir objetivos singulares.

El programa que España presentó en la primera sesión del Comité marcaba tres iniciativas claras: una operación global europea, un informe sobre el estado de la seguridad interior, y la coordinación de las Agencias Europeas. Este último punto ya se comenzó a trabajar durante la Presidencia Sueca, donde como consecuencia del Consejo JAI informal de Octubre de 2009, la presidencia solicitó a los Directores de EUROPOL, EUROJUST y FRONTEX un informe conjunto acerca de la manera de mejorar su cooperación. Para elaborar este informe, EUROPOL tomó la iniciativa, coordinando a los representantes de las otras dos agencias y CEPOL, los cuales, a través de un proceso de análisis y discusión conjunta, produjeron dos informes: uno preliminar, que consistía en una relación de las formas de cooperación bilateral entre las agencias, que han sido llevadas a la práctica hasta la fecha; y un informe definitivo, en el que se establecían una serie de propuestas para la mejora de la cooperación de las agencias en dos niveles: bilateral y multilateral.

44 La principal conclusión de estos informes es que la cooperación bilateral entre agencias existe y es muy productiva. Obviamente, hay cabida aún para la mejora, y en ese sentido, el informe identifica los puntos débiles que son susceptibles de ser implementados para hacer más eficaz ese tipo de colaboración entre las agencias.

En lo que se refiere a la cooperación multilateral, el informe revela que la misma no ha existido. Todas las agencias han coincidido en que el proceso de elaboración del informe ha supuesto ya un primer hito en el largo camino del fomento de la cooperación coordinada y conjunta de las mismas, pero esto no es más que el principio. A tal efecto, el informe concluye con una serie de propuestas de distinta índole, tanto de modificación legislativa como de estricta índole corporativa, con diverso calado y distintos plazos para su materialización.

La Presidencia de COSI propuso dar un tratamiento diferenciado a las iniciativas, en función de los actores necesarios para su implementación y de la inmediatez de su puesta en marcha, pero dejando claro que el objetivo del COSI era que todas se llevasen a cabo. El Comité acordó instar a las agencias a poner en marcha las propuestas que se podían implementar sin necesitar un cambio legislativo profundo, debiendo el COSI ser informado de los progresos que las mismas fuesen alcanzando y llevando así un seguimiento de su propia decisión. Por otro lado, dió traslado a las instancias competentes del criterio de este Comité respecto a la adopción de medidas legislativas

que faciliten la cooperación multilateral de las agencias entre sí. Por último, se instó a los Directores de las agencias a que celebrasen, al menos una vez al año, y tanta veces como fuesen necesarias, reuniones multilaterales, entre ellas para evaluar y dar cuenta al COSI de los resultados acerca de los progresos alcanzados en la materia.

La importancia de este paso hay que analizarla dentro del nuevo marco institucional del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, ya que las agencias dependen orgánicamente de la Comisión, que es la que controla su plantilla, presupuesto y planes anuales de actuación. Por lo tanto, que todos los Estados Miembros representados en el COSI se pusieran de acuerdo y decidieran que se implementasen una serie de medidas destinadas a facilitar la cooperación multilateral de las agencias, ha supuesto un paso más allá de la ambigua competencia que se le otorga al COSI en la decisión que lo pone en marcha, lo que supone un gran éxito si se tienen en cuenta las reticencias naturales que la Comisión Europea planteaba dentro del marco de su propio ámbito competencial, dadas sus recientes atribuciones tras la entrada en vigor del Tratado y de la nueva Decisión de EUROPOL⁵.

Por otro lado, el COSI, al instar a las instancias competentes a que tuviesen en cuenta las propuestas de modificación legislativa que se contenían en el informe, estaba remarcando que el COSI, como comité de fomento de la cooperación operativa en materia de seguridad interior, las consideraba idóneas para cumplir los objetivos que el Tratado y el Consejo le habían encomendado; luego sentaba un precedente importante a la hora de poder avanzar con propuestas legislativas en ese sentido.

45

La forma en que se pongan en marcha las propuestas y el papel que tenga el COSI en su implementación y seguimiento dependerá en primera instancia de las agencias, ya que este modelo consiste en otorgarles a las mismas el papel protagonista en su cooperación bilateral. Por otro lado, también dependerá del valor que las futuras presidencias le otorguen a este nuevo modelo de cooperación operativa multilateral, cuyos cimientos han comenzado a construirse durante la Presidencia Española de la UE.

5.- Decisión del Consejo de 6 de abril de 2009, estableciendo la Oficina Europea de Policía (2009/371/JHA).

EL PROGRAMA DE ESTOCOLMO DE LA UNION EUROPEA

FRANCISCO JAVIER ALBALADEJO CAMPOS
Comisario del Cuerpo Nacional de Policía.
Consejero del Ministerio del Interior en la
Representación Permanente de España ante la
Unión Europea

47

1. INTRODUCCIÓN

En diciembre del año 2009 el Consejo Europeo aprobó el denominado Programa de Estocolmo, en el que se establece el conjunto de medidas prioritarias que la Unión Europea y sus Estados miembros deberán desarrollar durante el periodo 2010-2014, con el fin de seguir avanzando en la consolidación de su Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

El Programa de Estocolmo es el tercer programa multianual de la Unión Europea en este ámbito material.

De esta forma sigue la metodología establecida, en el ámbito de los asuntos de Justicia e Interior, por los denominados Programas de Tampere (1999) y de La Haya (2004) de fijar en programas multianuales, para periodos de cinco años cada uno, las principales medidas que deben desarrollarse durante ese periodo.

Se culminaba así un laborioso proceso iniciado en el año 2007 marcado por la incertidumbre originada por el devenir del llamado Proyecto de Constitución para Europa, finalmente fallido y, posteriormente, por las dificultades para la ratificación por todos los Estados miembros del nuevo Tratado de Lis-

boa, cuya entrada en vigor se había producido finalmente el 1 de diciembre de 2009, tan sólo unos días antes de la adopción del Programa de Estocolmo.

De esta manera, el Programa de Estocolmo es, formalmente, uno de los primeros instrumentos adoptados por la Unión Europea, tras la entrada en vigor del nuevo Tratado de Lisboa, con la finalidad de profundizar y avanzar en la consolidación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia que el nuevo Tratado fija como uno de los objetivos de la Unión Europea, siguiendo los precedentes de los Tratados de Amsterdam (1997) y Niza (2000).

En consecuencia, para comprender su alcance y significado es necesario analizar, al menos de forma resumida, el marco general en el que se sitúa el Programa de Estocolmo, es decir la creación y desarrollo del citado Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, en el conocido como “proceso de construcción europea”, iniciado al finalizar la II Guerra Mundial.

Ese es el objetivo de esta ponencia, ya que los aspectos concretos del contenido del Programa de Estocolmo, en diferentes ámbitos materiales como el terrorismo, la delincuencia organizada, la protección civil o la inmigración serán desarrollados en sucesivas ponencias de este curso.

48

2. EL PROCESO DE DESARROLLO DEL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

2.1. ANTECEDENTES

Como es sabido, tras los debates ideológicos iniciales sobre cómo afrontar el proceso de construcción europea, prevaleció la idea de que el mismo sólo sería posible estableciendo de forma progresiva y paulatina un marco de relaciones entre los diferentes Estados europeos, de tal forma que cada vez más estuvieran unidos por un conjunto de intereses comunes, lo que conllevaría a su vez una gestión común de los mismos.

Esta metodología basada en el llamado principio de hacer las cosas “paso a paso” (“step by step” en lengua inglesa) ha prevalecido durante décadas y, en la actualidad, continua siendo la base de todos los trabajos de la Unión Europea, cualquiera que sea el ámbito material de cooperación.

En el ámbito concreto de la libertad, la seguridad y la justicia, en mi opinión, se pueden diferenciar tres grandes periodos.

El primero correspondería al periodo previo a la creación de la Unión Europea, es decir hasta el 1 de noviembre de 1993 fecha de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, firmado en 1992.

El segundo abarcaría el periodo de vigencia del citado Tratado de Maastricht, es decir desde el 1 de noviembre de 1993 hasta el 1 de mayo de 1999, en que entró en vigor el Tratado de Amsterdam, firmado en 1997.

El tercero comprendería desde el 1 de mayo de 1999 hasta la actualidad, es decir la vigencia de los Tratados de Amsterdam, Niza y Lisboa, sucesivamente.

2.2. EL PERIODO PREVIO A LA CREACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Durante esta primera fase, los asuntos relativos a la libertad, seguridad y justicia, siguiendo la terminología actual, no estuvieron incluidos en los ámbitos materiales de la cooperación europea.

Durante las décadas de los años 50, 60, 70 y 80 se han creado y desarrollado, mediante los respectivos Tratados, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) y la Comunidad Económica Europea.

49

Lógicamente, entre los ámbitos previstos como objeto de cooperación para estas tres Comunidades no se encuentran los relativos a la libertad, la seguridad y la justicia.

Sin embargo, durante este periodo, deben destacarse dos cuestiones importantes.

La primera de ellas, es la creación a finales de los años 70 de un marco de cooperación informal entre los Estados europeos para luchar fundamentalmente contra el terrorismo y la delincuencia organizada, conocida como “Cooperación TREVI”.

En este marco se reunían de manera informal los representantes de los Gobiernos de los Estados participantes y, además de intercambiar experiencias e información, se ponían de acuerdo en aplicar determinadas medidas en sus respectivos Estados.

En consecuencia, se podría decir que se había establecido una cooperación intergubernamental informal, que respetaba plenamente el principio

de soberanía nacional, ya que las decisiones adoptadas no eran vinculantes para ningún participante que podía decidir unilateralmente si procedía a su aplicación o no.

Precisamente este sería el modelo seguido posteriormente al negociar el Tratado de Maastricht para constituir el denominado III Pilar de la Unión Europea en la siguiente fase del proceso.

Además, en esta etapa, al margen de las Comunidades Europeas existentes, pero para cumplir los objetivos de una de ellas, en cuanto a la aplicación de los principios de libre circulación de personas y mercancías, se inició la conocida como “Cooperación Schengen”.

50 La diferencia de interpretación, entre los Estados miembros de las Comunidades Europeas, en cuanto a cómo aplicar estos principios, motivó que algunos de ellos decidieran empezar al margen de los Tratados existentes una nueva forma de cooperación que, con el paso del tiempo, sería conocida como cooperación Schengen, ya que en dicha localidad luxemburguesa se firmaron el 14 de junio de 1985 los Acuerdos de Schengen en los que los Estados participantes manifestaban su voluntad política de iniciar esta nueva cooperación que iba a llevar a la creación del Espacio Schengen, formado por el conjunto de los territorios de todos los Estados participantes, en el que se suprimían los controles fijos en las fronteras interiores a dicho Espacio común (para darnos una idea de su importancia señalar que hoy en día circulan libremente por dicho Espacio más de 500 millones de ciudadanos europeos).

Aquellos acuerdos supusieron una verdadera “revolución” para el concepto tradicional de seguridad de los Estados, abriendo paso a nuevas formas avanzadas de cooperación policial, judicial penal, política de visados, etc.

Este conjunto de nuevas formas de cooperación fueron concebidas como “medidas compensatorias” necesarias para evitar que disminuyese el nivel de seguridad en el interior del nuevo Espacio creado con motivo de la supresión de los controles en las fronteras interiores.

El concepto tradicional de la seguridad en un Estado y, en consecuencia, de sus ciudadanos, considera como un eje fundamental de su desarrollo garantizar un adecuado y eficiente control de sus fronteras.

La supresión de los controles tradicionales en las fronteras interiores de dicho Espacio, se basaba en un adecuado refuerzo del control de las fronteras exteriores junto al desarrollo de formas avanzadas de cooperación.

En este sentido, destacar la importancia de la creación del Sistema de Información Schengen (SIS), concebido como un sistema automatizado para el intercambio de datos entre las autoridades de los Estados participantes en Schengen y que, con el paso del tiempo, se ha consolidado como un instrumento de cooperación esencial en Europa.

Para hacerse una idea de las dificultades que supuso el desarrollo de esta nueva cooperación señalar que fueron necesarios 10 años de complicadas negociaciones y trabajos técnicos para que el Espacio Schengen fuese una realidad en el año 1995.

Posteriormente, la cooperación Schengen se integraría en la Unión Europea en la que hemos denominado tercera fase del proceso de construcción del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

2.3. LA CREACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

La firma del Tratado de Maastricht en 1992 supuso un paso crucial en el proceso de construcción europea.

En dicho Tratado se creó la actual Unión Europea, manteniendo las tres Comunidades Europeas existente en aquel momento, pero ampliando de forma significativa desde el punto de vista política, los ámbitos materiales de cooperación.

51

Uno de estos ámbitos materiales ampliado fue el relativo a la justicia y los asuntos de interior, siguiendo la terminología utilizada en aquel momento, dedicando a su regulación el Título VI del Tratado, en lo que posteriormente sería conocido como Tercer Pilar de la Unión.

Esta cooperación será en seguida llamada cooperación JAI siguiendo el acrónimo de las palabras asuntos de justicia e interior, creándose como nueva formación del Consejo de la Unión, el Consejo JAI que desde entonces reúne periódicamente a los Ministros de Justicia e Interior de los Estados miembros.

Las características de la cooperación establecida eran las siguientes:

- Naturaleza formal de la cooperación al estar regulada en un Tratado internacional.
- Naturaleza intergubernamental de la misma, ya que se desarrollaba directamente entre los Gobiernos de los Estados miembros de la Unión,

si bien se estableció que la Comisión Europea estaría asociada a estos trabajos.

- Las decisiones vinculantes se tomarían por unanimidad. La regla de la unanimidad ha provocado fuertes controversias entre partidarios y detractores, ya que es una cuestión esencial en cuanto a la concepción tradicional de la soberanía nacional.

Basado el funcionamiento de la Unión en el denominado principio de atribución de competencias por el cual los Estados deciden en cada Tratado que competencias atribuyen a la Unión en detrimento, lógicamente, de su soberanía nacional, esta es una cuestión que deviene esencial entre los partidarios de aumentar las competencias de los órganos de la Unión y los partidarios de que continúen siendo gestionadas por cada Estado de forma soberana.

En consecuencia, los Estados más reticentes a ceder sus competencias en esta materia a la Unión exigieron la regla de la unanimidad para la adopción de decisiones, lo que les garantizaba en la práctica bloquear cualquier decisión con la que no estuvieran conformes.

52

En la práctica, la aplicación de esta regla provocó que los acuerdos sólo fueran posibles en aquello en lo que todos los Estados miembros estaban de acuerdo, obligando en muchas ocasiones a avances mínimos tras largos esfuerzos negociadores, lo que originó fuertes críticas de los partidarios del proceso de integración europea, pero también fuertes críticas entre los partidarios de mantener la soberanía en los Estados, cada vez que se producía un avance aunque fuera mínimo.

Es esencial tener en cuenta este factor cuando se analiza cada uno de los expedientes concretos objeto de negociación durante todos estos años.

Además, destacar que en el Tratado se estableció la creación de la Oficina Europea de Policía (EUROPOL), por lo que se comenzaron las negociaciones que culminarían en el año 2005 con la firma del Convenio que creó EUROPOL y, posteriormente, se negociaron todos los actos del Consejo necesarios para su regulación completa, comenzando sus actividades el 1 de mayo de 1999, en su sede central en La Haya.

También destacar la importancia del Plan de Acción de la Unión Europea para luchar contra la delincuencia organizada, adoptado en junio de 1997, en el que se subrayaba la importancia del enfoque multidisciplinar que debía caracterizar tanto la política de la Unión como la de sus Estados miembros.

Por otro lado, durante estos años continuó el desarrollo de la cooperación Schengen. Como se indicó anteriormente, finalmente, en marzo de 1995, el nuevo Espacio Schengen fue una realidad y, en consecuencia, la supresión de los controles en sus “fronteras interiores”, lo que permitió, desde ese momento, a millones de ciudadanos europeos desplazarse entre los Estados Schengen sin tener que atravesar controles de identidad en sus fronteras.

A los Estados signatarios de los acuerdos de Schengen, Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos se les fueron añadiendo sucesivamente Italia en 1990, España y Portugal en 1991, Grecia en 1992, Austria en 1995 y Dinamarca, Finlandia y Suecia en 1996.

Precisamente, la entrada de los tres Estados nórdicos obligó a encontrar una solución al “problema” que se planteó con Noruega e Islandia.

Por un lado, los cinco Estados Nórdicos habían constituido tiempo atrás la denominada Unión Nórdica de Pasaportes que había suprimido los controles de identidad de personas en sus fronteras comunes.

Por otro lado, los Estados fundadores de Schengen habían establecido como requisito para participar en la cooperación Schengen ser un Estado miembro de la antigua Comunidad Económica Europea, ya que el objetivo fundamental de Schengen era la aplicación de los principios de libre circulación de personas y mercancías previsto en el Tratado constitutivo de dicha Comunidad.

53

La adhesión de Dinamarca, Finlandia y Suecia a la recién creada Unión Europea permitía su adhesión a la cooperación Schengen, pero la no adhesión de Noruega e Islandia a la Unión Europea impedía su adhesión a la cooperación Schengen.

En definitiva, ello obligaba a romper la Unión Nórdica de Pasaportes preexistente lo que no parecía lógico.

La solución encontrada fue la de firmar un acuerdo de cooperación entre los Estados participantes en Schengen y Noruega e Islandia, por el cual éstos se “asociaban” a la cooperación Schengen, aunque sin ser miembros de pleno Derecho.

El acuerdo de asociación les permitía básicamente aplicar las disposiciones que sucesivamente iba acordando el Comité Ejecutivo Schengen (a nivel ministerial) y, en consecuencia, permitió que formasen parte del Espacio Schengen.

Es innegable la transcendencia mediática que supuso la supresión de los controles en las fronteras interiores de un gran Espacio común en Europa, integrado por el conjunto de los territorios de los Estados participantes, desde el punto de vista del proceso de construcción europea, tanto por su simbolismo como por su ejemplo como aplicación práctica para los ciudadanos europeos.

Por este motivo, cabe destacar la paradoja que supuso que esta medida clave tuviera que ser adoptada fuera del marco jurídico del Tratado de la Unión Europea por los problemas indicados anteriormente.

2.4. LA CREACION DEL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA DE LA UNION EUROPEA

2.4.1. El Tratado de Amsterdam

El 1 de mayo de 1999 entró en vigor el Tratado de Amsterdam, firmado en 1997, por el cual se reformaba el Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht.

54 Entre los objetivos de la Unión Europea, previstos en dicho Tratado, se estableció el desarrollo de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

Los trabajos desarrollados durante la vigencia del tratado de Maastricht habían servido de base para dar un nuevo paso en el proceso de construcción europea.

La cooperación relativa a la Justicia y a los asuntos de Interior, prevista en Maastricht, basada en la cooperación intergubernamental por unanimidad, daba paso a una cooperación más estructurada con la finalidad de alcanzar un objetivo político preestablecido como era desarrollar entre los Estados miembros de la Unión Europea un Espacio común de Libertad, Seguridad y Justicia.

Además, el Tratado de Amsterdam daba un paso importantísimo al establecer, por un periodo transitorio de 5 años, que los acuerdos, en determinados ámbitos relativos a los visados, las fronteras, la inmigración, la cooperación judicial civil y la lucha contra la inmigración ilegal, se alcanzarían siguiendo un método de trabajo no intergubernamental aproximándose al comunitario, en consecuencia, determinadas decisiones podían adoptarse por mayoría cualificada, en sustitución de la regla de la unanimidad, mientras que el Derecho de iniciativa era compartido entre la Comisión y los Estados miembros (finalizado este periodo transitorio el 1 de mayo de

2004 se decidió continuar con el método de trabajo comunitario de forma definitiva).

Destacar, como reflejo de la importancia política que se dio a esta nueva etapa, que se decidió celebrar una reunión monográfica del Consejo Europeo para establecer las medidas que sería necesario desarrollar en los años siguientes para hacer una realidad el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

Esta reunión, dedicada exclusivamente a este ámbito material (habitualmente las reuniones del Consejo Europeo tratan asuntos relativos a todos los ámbitos materiales de la Unión Europea y no en exclusiva a uno de ellos) se celebró en octubre de 1999 en la ciudad finlandesa de Tampere.

Las Conclusiones del citado Consejo Europeo enumerando todas las medidas acordadas que debían ser implantadas durante los 5 años siguientes, fueron conocidas como el Programa de Tampere.

Esta metodología de establecer programas de trabajo quinquenales para el desarrollo del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, sería continuada posteriormente con los Programas de La Haya y Estocolmo, en 2004 y 2009, respectivamente.

55

Destacar que el Programa de Tampere pedía el desarrollo del principio de reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales penales. Su desarrollo permitió establecer dos instrumentos fundamentales de la Unión Europea en la lucha contra el terrorismo y los delitos más graves. La orden europea de detención y entrega y la posibilidad de crear equipos conjuntos de investigación.

La orden europea de detención y entrega, de forma totalmente novedosa en el ámbito internacional, superaba el tradicional procedimiento de extradición para crear un procedimiento nuevo basado únicamente en las resoluciones judiciales, sin intervención del Poder Ejecutivo. Además, se permitía la entrega de nacionales superando también el tradicional principio de no entrega de nacionales del procedimiento de extradición.

La posibilidad de crear equipos conjuntos de investigación entre varios Estados miembros constituye una medida esencial para la lucha contra el terrorismo y las formas más graves de delincuencia. Es una consecuencia inevitable como respuesta a la globalización de la delincuencia, especialmente necesaria como consecuencia lógica de la creación de un Espacio común de Libertad, Seguridad y Justicia a nivel europeo.

La aplicación efectiva de ambos instrumentos obligó a cambios muy im-

portantes en la legislación nacional de todos los Estados miembros, lo que puede ser un indicador de la especial dificultad que supuso su negociación.

También cabe destacar la adopción en el año 2001 de la Posición Común por el que se estableció el denominado sistema de listas terroristas de la Unión Europea y en el año 2002 de la Decisión marco del Consejo por la cual se establecía un concepto común para el terrorismo.

Por otro lado, el Programa de Tampere pidió al Consejo que se crearan:

- La Escuela Europea de Policía –CEPOL– (lo que se realizó mediante Decisión del Consejo del año 2000). Su sede está en Bramshill.
- La Unidad de Cooperación Judicial –EUROJUST– (lo que se realizó mediante Decisión del Consejo del año 2002, aunque desde el año 2000 había funcionado ya la denominada Unidad provisional de Eurojust). Su sede está en La Haya.
- La Unidad operativa europea de Jefes de Policía, si bien con carácter informal.

56

En cuanto a la cooperación Schengen, el Tratado de Amsterdam supuso un hito trascendental. Mediante un Protocolo anejo al Tratado se integraba la cooperación Schengen en la Unión Europea.

De esta forma se conseguía uno de los objetivos iniciales de los Estados signatarios de los Acuerdos de Schengen.

Como se indicó anteriormente la cooperación Schengen se creó al margen de la anterior Comunidad Económica Europea, por algunos de sus Estados miembros, para aplicar de forma efectiva los principios de libre circulación contenidos en su Tratado, ante la imposibilidad de evitar las divergencias suscitadas en su interpretación con otros Estados miembros, pero con la vocación clara de integrarse en la misma cuando las circunstancias lo permitieran.

En consecuencia, con la integración de todo el acervo Schengen en la Unión Europea se conseguía ese objetivo inicial.

Para ello, fue necesario una larga negociación política y técnica con Reino Unido e Irlanda que culminó respetando su posición de no integrarse en el Espacio Schengen, pero permitiéndoles participar de forma parcial en aquellas políticas de la cooperación Schengen que desearan y el Consejo

aceptara.

En cuanto a la posición de los Estados asociados Noruega e Islandia se decidió mantener la misma, firmándose sendos acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y cada uno de ellos, creándose el denominado Comité Mixto que reúne a los Estados miembros de la Unión Europea con los Estados asociados a Schengen, para los trabajos de implementación del acervo Schengen.

Finalmente, señalar que el anterior Comité Ejecutivo Schengen que reunía a los Ministros de los Estados participantes en Schengen fue sustituido por el Consejo de la Unión Europea.

Una consecuencia importantísima fue que, a partir de ese momento, en el ámbito de la Unión Europea, empezó la coexistencia de dos Espacios comunes supranacionales diferentes, por un lado el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y por otro lado el Espacio Schengen.

El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia integrado por todos los Estados miembros de la Unión Europea.

El Espacio Schengen integrado por todos los Estados miembros de la Unión Europea, excepto Reino Unido e Irlanda, que hayan “superado” todos los requisitos exigidos para ello, más los Estados Asociados a Schengen que, sin ser Estados miembros de la Unión Europea, hayan igualmente “superado” todos los requisitos exigidos para ello.

Destacar por su importancia, en materia de desarrollo de la cooperación Schengen, el acuerdo del Consejo Europeo de Sevilla en junio de 2002, pidiendo la creación de un Sistema de Información de Visados, conocido como VIS, lo que dio origen a una Decisión del Consejo de la Unión Europea, en junio de 2004, por la cual se creó el VIS y se acordó su regulación jurídica, comenzando los trabajos para la implementación técnica del mismo.

2.4.2. El Tratado de Niza

El 1 de febrero de 2003 entró en vigor el Tratado de Niza, firmado en el año 2001, por el que se reformaba el Tratado de Amsterdam.

Durante su vigencia se continuaron los trabajos de desarrollo tanto del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia como de la cooperación Schengen.

Este periodo de tiempo estuvo caracterizado por todos los trabajos nece-

sarios para la importantísima ampliación al Este de la Unión Europea.

El 1 de mayo de 2004 se adhirieron a la Unión Europea: Chequia, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia, Malta y Chipre, incorporándose a los trabajos de desarrollo del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Rumania y Bulgaria lo hicieron en 2007 sumando un total de 27 Estados miembros.

En cuanto al desarrollo de los Programas multianuales para el desarrollo del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia finalizó, en diciembre de 2004, la vigencia del Programa de Tampere, siendo sustituido por el Programa de La Haya cuya vigencia a su vez llegaría a diciembre de 2009.

El contexto en el que se aprobó el Programa de La Haya estaba marcado por dos cuestiones esenciales que marcaron decisivamente su negociación y adopción.

58 En primer lugar, la importantísima ampliación que acababa de tener lugar, con la incorporación de 10 nuevos Estados miembros y la previsión de la adhesión de otros 2 nuevos Estados miembros en 2007, especialmente en relación con su incorporación al Espacio Schengen, dada la relevancia política de primera magnitud que los Gobiernos de los nuevos Estados daban al hecho de que sus nacionales pudieran circular libremente por todo el Espacio Schengen, como uno de los símbolos esenciales de lo que suponía su adhesión a la Unión Europea.

Ello conllevaba una doble exigencia, por un lado respetar los plazos en principio previstos para ello pero, por otro lado, obligaba a que se culminaran de forma efectiva todas las medidas que eran necesarias para garantizar que no disminuiría el nivel de seguridad del Espacio Schengen ampliado.

La otra cuestión clave era que acababa de firmarse, el 29 de octubre de 2004, el Tratado de Roma por el que se establecía una Constitución para Europa, iniciándose el proceso de ratificación nacional por cada uno de los Estados miembros, por lo que su contenido influyó de forma importante en las medidas que contenía el Programa, ya que se suponía que tras su entrada en vigor sería necesario comenzar su rápida aplicación (como es sabido el Tratado de Roma nunca entró en vigor tras los resultados negativos a su ratificación en los “referéndum” celebrados en Francia y Países Bajos durante 2005).

El Programa destacaba como una de las novedades en las que era necesario trabajar la denominada dimensión exterior de la política en asuntos de justicia e interior de la Unión Europea, pidiendo la elaboración de

una Estrategia en esta materia que tuviera en cuenta, en la relación de la Unión con terceros Estados y organismos internacionales, las necesidades específicas desde el punto de vista de los intereses de la Unión y sus Estados miembros en las materias propias de la justicia y los asuntos de interior. Esta Estrategia sería adoptada al año siguiente en 2005.

El Programa establecía como una de sus prioridades la lucha contra el terrorismo. En aquel momento, recientes los atentados de Madrid en marzo de 2004 y, todavía, en el recuerdo los atentados de Estados Unidos en septiembre de 2001, la Unión y sus Estados miembros consideraban el terrorismo como una amenaza grave a la seguridad de sus ciudadanos.

Durante 2005, se desarrolló una nueva Estrategia de la Unión Europea contra el terrorismo de carácter general, a la que siguieron Estrategias específicas de: lucha contra la financiación del terrorismo; prevención de la radicalización y captación de terroristas y de la relación con los medios de comunicación. Estas Estrategias han sido revisadas posteriormente en diversas ocasiones, al igual que los respectivos Planes de acción con medidas concretas para el desarrollo de cada una de estas Estrategias.

En materia de lucha contra la delincuencia organizada, el Programa insistía en la necesidad de desarrollar y hacer cada vez más eficaces tanto a Eurojust como a Europol.

59

En cuanto al intercambio de información estableció como principio básico el principio de libre disponibilidad de la información entre los servicios policiales de los Estados miembros.

En virtud de este principio las informaciones que tiene un servicio policial de un Estado miembro de la Unión tienen que estar disponibles para el resto de servicios policiales de los otros Estados miembros, en la forma y con los requisitos que se establezcan para ello, según las diferentes modalidades del intercambio de información.

En desarrollo de este principio, el Consejo adoptó, en diciembre de 2005, la Decisión Marco sobre la simplificación del intercambio de información entre los servicios policiales de los Estados miembros de la Unión Europea (España aprobó durante 2010 una Ley Orgánica para adaptar la legislación española a esta Decisión Marco).

La importancia de esta Decisión Marco reside en el hecho de que con su aplicación los Estados miembros de la Unión Europea se obligan a que sus servicios de policía entreguen las informaciones de las que disponen a

un servicio policial de otro Estado miembro que se las requiera, salvo que concurra alguna de las causas tasadas para denegarla.

Por primera vez, en el ámbito de la cooperación policial europea se conseguía que el intercambio de información entre los servicios policiales de los diferentes Estados miembros, en los casos previstos, fuera obligatorio.

Con anterioridad este intercambio de información era voluntario. Podía realizarse en virtud de disposiciones específicas del acervo Schengen entre los Estados participantes en dicha forma de cooperación o en disposiciones genéricas del Tratado de la Unión Europea en los restantes casos, pero sin que existiera en ningún caso la obligatoriedad de hacerlo.

Igualmente esta filosofía inspiró una parte esencial de lo que sería conocida como cooperación Prüm y que, por su importancia, merece una atención particular.

60 La cooperación Prüm se inicia en abril de 2004, con una Declaración de intenciones firmada en Bruselas, por los Ministros de Alemania, Austria, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo, con el fin de profundizar la cooperación transfronteriza contra la delincuencia, comprometiéndose a negociar un Tratado a tal fin.

La iniciativa se adoptaba, al considerar que los trabajos desarrollados hasta ese momento en el Tercer Pilar de la Unión Europea, no avanzaban de la forma deseada, al utilizar algunos Estados miembros la regla de la unanimidad para impedir avances que estos Estados consideraban necesarios para mejorar la eficacia de la lucha contra la delincuencia.

Por ello, siguiendo el modelo de la cooperación Schengen, con el objetivo de alcanzar fines previstos en el Tratado de la Unión Europea, ante la imposibilidad de hacerlo en el marco de dicho Tratado, algunos Estados miembros decidían establecer una cooperación entre ellos, fuera del marco jurídico de la Unión, pero con la vocación de que cuando las circunstancias lo permitiesen fuera integrado en el acervo de la Unión. A tal fin, esta cooperación estaba abierta a que se fueran sumando a ella, los restantes Estados miembros de la Unión que lo desearan.

Destacar que la fase inicial de la negociación del Tratado de Prüm coincidió con la negociación del Programa de La Haya, por lo que el principio de disponibilidad de la información que se iba a establecer en dicho Programa constituyó una de las partes esenciales de la negociación del Tratado

de Prüm.

Como resultado de estos trabajos, finalmente el 27 de mayo de 2005, se firmó el Tratado de Prüm por los Estados signatarios de la Declaración de Bruselas citada anteriormente más Francia y España, entrando en vigor el 1 de noviembre de 2006. Posteriormente, se irían adhiriendo rápidamente a este Tratado la mayoría de los restantes Estados miembros de la Unión Europea.

Se establecían nuevas medidas de cooperación policial y judicial entre los Estados signatarios.

En concreto, una parte de estas medidas tenía como finalidad aplicar de forma efectiva el principio de disponibilidad de la información que acababa de ser establecido en el Programa de La Haya de la Unión Europea.

A tal fin, se establecía un intercambio de información, mediante un sistema automatizado de interconexión de bases de datos nacionales de los Estados signatarios, en tres ámbitos materiales concretos: ADN, impresiones dactilares y datos relativos a la matriculación de automóviles.

En mi opinión, este paso suponía un logro importantísimo en la construcción de la cooperación policial europea, al reforzar el intercambio de información policial entre los Estados signatarios en materias clave en el ámbito de la investigación policial y, además, al hacerlo mediante un sistema automatizado de intercambio de datos, lo que permitirá con las nuevas tecnologías de disponer de dicha información en tan sólo algunos segundos.

Aunque debe matizarse que el sistema establecido responde en algunos segundos tan sólo si el dato requerido existe o no en la base de datos nacional de algún Estado signatario, mediante un sistema denominado “hit/no hit”, similar al utilizado por el Sistema de Información Schengen, por razones de protección de datos.

Posteriormente, es necesario solicitar los datos personales asociados a dicho registro al Estado que los posea por alguna de las vías de cooperación establecidas con el mismo.

A diferencia de la cooperación Schengen que, como hemos visto anteriormente, tardó 14 años desde que fue concebida en 1985 hasta su integración en la Unión Europea en 1999, la cooperación Prüm fue integrada rápidamente en el acervo de la Unión.

Durante la Presidencia alemana del Consejo de la Unión Europea en el

primer semestre de 2007, se negoció y adoptó, en el mes de junio de aquel año, la denominada Decisión Prüm.

Con esta Decisión del Consejo se integró de forma parcial el Tratado de Prüm en el acervo de la Unión, tan sólo 3 años después de la Declaración de Bruselas.

La diferencia de tiempo necesaria para integrar la cooperación Schengen y la cooperación Prüm en la Unión Europea puede ser considerada como un indicador relevante de cómo ha avanzado la cooperación en materia de seguridad en Europa en los últimos 20 años, especialmente en cuanto al grado de confianza mutua entre los Estados miembros de la Unión Europea. Se podría decir que lo que antes parecía imposible hoy se ha convertido en una realidad.

Debe tenerse en cuenta que quedaron excluidas de esta Decisión, al no alcanzarse la unanimidad, las cuestiones relativas a la inmigración, a los agentes de policía en los aviones y a la entrada de agentes de un Estado en otro Estado en situación de peligro inminente.

62 En consecuencia, en la actualidad, el Tratado de Prüm se sigue aplicando, entre los Estados que lo han ratificado, para estas materias excluidas de la Decisión del Consejo de la Unión Europea.

Destacar también que el Programa de La Haya pedía avanzar en el establecimiento de un Sistema Europeo de Asilo.

Los trabajos en materia de inmigración, fronteras y asilo tuvieron un impulso decisivo el 27 de octubre de 2005 al acordarse un enfoque global europeo en esta materia, en la Declaración de “Hampton Court”, como resultado de la reunión del Consejo Europeo celebrada allí.

En relación a la cooperación Schengen, todos los Estados adheridos a la Unión Europea en 2004, excepto Chipre, se integraron en el Espacio Schengen en 2007. Además, en 2008 Suiza, como Estado asociado, también se integró en el Espacio Schengen sumando un total de 23 Estados participantes en dicho Espacio común sin controles en sus fronteras interiores.

Se conseguía así que más de 500 millones de personas pudieran desplazarse libremente por el Espacio Schengen.

En cuanto a las previsiones para el futuro, se espera que Rumania y

Bulgaria, como Estados miembros de la Unión Europea, y Liechtenstein, como Estado asociado a Schengen, se integren en el Espacio Schengen durante el año 2011, quedando pendiente la incorporación de Chipre. Reino Unido e Irlanda continuarán sin integrarse en el Espacio Schengen aunque podrán participar parcialmente en determinadas políticas de la cooperación Schengen.

También destacar que, en el desarrollo de la cooperación Schengen, el Programa de La Haya señalaba la importancia de la creación de la Agencia Europea de gestión de la cooperación operativa de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea –FRONTEX– (lo que se realizó mediante Reglamento del Consejo del año 2004), estableciendo su sede en Varsovia.

Igualmente, continuaron durante estos años los trabajos para la implementación técnica del Sistema de Información de Visados y, adoptándose la normativa necesaria para regular el acceso de los servicios de policía al mismo con fines de investigación del terrorismo y otros delitos graves.

Además, se adoptó la regulación jurídica del Sistema de Información Schengen de segunda generación –SIS II– y se continuaron los trabajos para su implementación técnica.

63

2.4.3. El Tratado de Lisboa

El 1 de diciembre de 2009 entró en vigor el Tratado de Lisboa culminando un largo y complejo periodo de dificultades tras el intento fallido de adoptar el Tratado de Roma, firmado el 29 de octubre de 2004, por el que se establecía una Constitución para Europa, que nunca entró en vigor ya que durante el proceso de ratificación nacional por cada uno de los Estados miembros, el resultado negativo en los referéndum celebrados en Francia y Países Bajos lo impidió.

El Tratado de Lisboa fue concebido como alternativa al fallido Tratado de Roma, manteniendo gran parte de su contenido pero eliminado la parte del mismo que pretendía dar un salto cualitativo que dejase atrás el periodo intergubernamental de la construcción europea.

Continúa en el mismo la previsión, como uno de los objetivos de la Unión Europea, de desarrollar un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, por lo que el nuevo Tratado, en este sentido, supone una continuidad con sus predecesores.

Como novedades más importantes del mismo puede destacarse la crea-

ción de un marco jurídico único, lo que supone la desaparición de los tres pilares tradicionales hasta ese momento.

En consecuencia desaparecen los instrumentos jurídicos específicos que regulaban la creación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, básicamente Decisiones Marco y Decisiones, siendo sustituidos por los Reglamentos y Directivas tradicionales del antiguo Primer Pilar.

La adopción de estos instrumentos jurídicos se hará conforme a los procedimientos previstos con carácter general, lo que conlleva:

- Un nuevo papel del Parlamento Europeo que, en esta materia, sale claramente reforzado con el nuevo Tratado aumentando sus competencias.
- El refuerzo de la Comisión en cuanto a su derecho de iniciativa legislativa, aunque todavía lo comparte con los Estados miembros, si bien en las condiciones establecidas.
- La modificación del sistema de adopción de las decisiones, pasando a ser la regla general la de las mayorías, con el sistema establecido de ponderación de votos en el Consejo, permaneciendo la unanimidad con carácter excepcional, tan sólo para los casos expresamente previstos en el Tratado, como por ejemplo la cooperación policial operativa.
- El refuerzo del papel del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

También destacar que el Tratado crea el Comité de Seguridad Interior (COSI) con la finalidad fundamental de mejorar la coordinación de la cooperación operativa en materia de seguridad interior, por lo que en el futuro deberá jugar un papel clave en el desarrollo del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la Unión Europea y también de la cooperación Schengen.

El Programa de Estocolmo fue adoptado tan sólo unos días más tarde de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, estableciendo el conjunto de medidas que es necesario desarrollar durante los próximos cinco años para impulsar y profundizar en la creación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la Unión, así como para continuar el desarrollo de la cooperación Schengen.

El inicio de las discusiones del Programa de Estocolmo se produjo en el año 2007, con la creación de un denominado Grupo de Futuro que, con carácter informal reunió a los Ministros de Interior de algunos Estados miembros (previamente se decidieron los criterios que determinaron qué

Estados miembros participaron en el mismo) con el fin de elaborar un informe que contuviese las ideas esenciales que debían integrarse en el Programa de Estocolmo.

Este Grupo finalizó sus trabajos en septiembre de 2008. El Consejo de la Unión Europea remitió este informe, junto con las aportaciones de los Estados miembros que desearon hacerlo, a la Comisión Europea como un elemento de trabajo más, aunque sin duda especialmente relevante, en la elaboración de su propuesta de Programa de Estocolmo (de una forma similar se preparó un informe por los Ministros de Justicia de los Estados miembros).

Posteriormente, tras presentar la Comisión Europea, en junio de 2009, su propuesta de Programa de Estocolmo, comenzaron las discusiones del mismo en el Consejo, finalizando con su aprobación por el Consejo Europeo, de conformidad con el artículo 68 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en la reunión celebrada los días 10 y 11 de diciembre de 2009.

El citado Programa con el título: “Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano”, contiene multitud de medidas que deben aplicarse durante el periodo comprendido desde su adopción hasta diciembre de 2014.

65

Este es el contexto en el que se ha producido la adopción del Programa de Estocolmo, objetivo de esta ponencia, siendo objeto de atención específica, durante el resto de este curso, los aspectos más relevantes del contenido de este ambicioso Programa.



SEGUNDO PANEL

LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA DE ESTOCOLMO EN LOS PLANES ESTRATÉGICOS DEL CUERPO NACIONAL DE POLICÍA

MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ-CHICO DÍAZ
Director Adjunto Operativo
en el ámbito del Cuerpo Nacional de Policía

69

1. INTRODUCCIÓN

En primer lugar, he planteado mi intervención siguiendo el siguiente esquema: Primero les hablaré, de forma resumida, del Tratado de Lisboa en relación a su contenido que pudiera afectar más directamente a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado españoles. Seguidamente me adentraré en el “Programa de Estocolmo” con el fin de reseñar, brevemente, las prioridades que plantea en materia de seguridad, tanto para los ciudadanos de la UE como para los españoles en particular. Para, finalmente, exponer las Estrategias del Cuerpo Nacional de Policía frente a las nuevas amenazas, los desafíos y los riesgos a los que nos enfrentamos junto con las medidas planteadas para combatirlas. No sin antes resaltar la importancia que la cooperación internacional tiene en el campo de la seguridad.

El terrorismo internacional solo se le puede neutralizar internacionalmente; al crimen organizado transnacional se le hace frente organizando a las distintas policías de los países en los que opera; la lucha contra las mafias que están detrás de la inmigración ilegal, sólo se puede llevar a cabo si cooperan las policías de los países de origen, de tránsito y de llegada de los inmigrantes irregulares. Como veremos más adelante, los Estados Europeos están haciendo un esfuerzo para fomentar la cooperación bilateral y multilateral con

nuestros socios de la Unión Europea, favoreciendo políticas comunes en el ámbito de la Unión y estableciendo acuerdos relevantes con terceros Estados en materia de terrorismo, crimen organizado e inmigración irregular y, fundamentalmente, para hacer frente a las nuevas amenazas para la seguridad.

Sólo un esfuerzo colectivo de las policías a escala europea permitirá hacer frente a los nuevos retos y responder a las preocupaciones de los ciudadanos. Por todo ello, Europa tiende a modernizarse y a crear instrumentos eficaces y coherentes adaptados, no sólo al funcionamiento de una Unión de 27 miembros, sino también a las rápidas transformaciones del mundo actual adoptando nueva normas comunes más eficaces.

2. EL TRATADO DE LISBOA

En vigor desde el 1 de diciembre de 2009

70

Este Tratado dota a la UE de nuevas instituciones y perfecciona sus métodos de trabajo para poder afrontar con eficacia los desafíos del mundo actual. En un mundo que cambia rápidamente, la UE, de nuevo hace algo para resolver los problemas que han generado la globalización, el cambio climático, la evolución demográfica, y sobre todo la seguridad, entre otros. En definitiva, el Tratado de Lisboa pretende reforzar la democracia en el seno de la UE y mejorar su capacidad de defender cada día los intereses de sus ciudadanos.

Sólo el esfuerzo colectivo de todos los europeos permitirá afrontar los nuevos retos que se plantean, que se están planteando y responder a las preocupaciones de los ciudadanos. Pero, para ello, Europa tiene que modernizarse. Necesita instrumentos eficaces y coherentes adaptados no sólo al funcionamiento de la Unión, sino también a las rápidas transformaciones del mundo actual. Esto implica renovar las normas de la vida en común establecidas en los Tratados.

Este Tratado es el fruto de negociaciones entre los Estados miembros reunidos en la Conferencia Intergubernamental, en la que participaron también la Comisión y el Parlamento Europeo. Ha sido ratificado por los 27 Estados miembros.

El nuevo tratado pretende conseguir una Europa más democrática y transparente con mayor protagonismo del Parlamento Europeo, de los Parlamentos nacionales y de los ciudadanos. Pretende hacer una Europa más eficaz en la toma de decisiones. Pretende mejorar la vida de los eu-

ropeos en el campo de la justicia, la libertad y la seguridad, ya sea para luchar, entre otros ámbitos, contra el terrorismo y la delincuencia. En definitiva, pretende conseguir una Europa de derechos y valores, libertad, solidaridad y seguridad.

El Tratado, en el Capítulo 5, artículo 69F, referente a la Cooperación Policial, dice: *La Unión desarrollará una cooperación policial en la que participen todas las autoridades competentes de los Estados miembros, incluidos los servicios de policía, los servicios de aduanas y otros servicios con funciones coercitivas especializados en la prevención y en la detección e investigación de infracciones penales.* Para ello el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán medidas relativas a: *la recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de información pertinente; el apoyo a la formación de personal, así como la cooperación para el intercambio de personal, los equipos y la investigación científica policial; técnicas comunes de investigación relacionadas con la detección de formas graves de delincuencia organizada.* El Artículo 69 G, determina que, *la función de Europol es apoyar y reforzar la actuación de las autoridades policiales de los Estados miembros, así como su colaboración mutua en la prevención de la delincuencia grave que afecte a dos o más Estados miembros, del terrorismo y de las formas de delincuencia que lesionen un interés común que sea objeto de una política de la Unión, así como en la lucha en contra de ellos.*

71

Después de haber hecho estas breves consideraciones sobre el tratado de Lisboa como norma suprema para los miembros de la UE, de la que arrancan todas las normas, decisiones, compromisos que conducen a todos sus miembros. En este ámbito, la UE ha dado un paso más para garantizar la seguridad y la libertad de sus ciudadanos y de todas aquellas personas que habitan en su territorio creando “El Programa de Estocolmo”.

3. “EL PROGRAMA DE ESTOCOLMO”, UNA NUEVA ESTRATEGIA EUROPEA EN LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA

El Programa de Estocolmo, que sustituye al actual “Programa de La Haya” juega un papel clave para conseguir lo que antes hemos dicho que pretendía conseguir el Tratado de Lisboa: “una Europa de derechos y valores, libertad, solidaridad y seguridad.

Este proyecto permitirá crear nuevos ámbitos de cooperación en la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo.

El programa habla de ciudadanía, de derechos fundamentales, de conju-

gación de libertad y de seguridad (Difícil equilibrio). Inaugura un espacio de Derecho europeo y supera la distinción y la distancia en la que se han movido los Estados miembros a la hora de garantizar la seguridad de sus ciudadanos.

Este proyecto involucra a los parlamentos nacionales, que con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, es posible el desarrollo de un nuevo espacio de seguridad que evitará defectos de claridad, coherencia y solapamiento de derechos”, la eficiencia, la seguridad y la justicia son los objetivos prioritarios del Programa de Estocolmo para garantizar la lucha contra el terrorismo, la delincuencia organizada y el blanqueo ilícito de dinero, que son amenazas reales que requiere coordinación entre los miembros de UE.

Unos de los objetivos que tenía pendiente la UE desde hace años es el de construir un espacio de libertad, seguridad y justicia. El programa de Tampere y el posterior Programa de La Haya, dieron el impulso político necesario, solo le faltaba un proyecto que vaya creando los instrumentos necesarios y eficaces para conseguirlo, más allá de las buenas intenciones y las palabras.

72

Los ciudadanos son el centro del “Programa de Estocolmo”, y las cuestiones de ciudadanía, justicia, seguridad, asilo e inmigración, lo son para los próximos cinco años.

Con este fin, la UE ha adoptado este nuevo Programa plurianual que se conoce como el Programa de Estocolmo, para el período 2010-2014.

4. PRIORIDADES DEL PROGRAMA DE ESTOCOLMO PARA EL PERÍODO 2010-2014

- Promover los derechos de los ciudadanos – *una Europa de los derechos*: el espacio de libertad, seguridad y justicia debe ser ante todo un espacio único de protección de los derechos fundamentales, en el seno del cual el respeto de la persona y la dignidad humana, así como de los otros derechos consagrados en la Carta de Derechos Fundamentales constituye un valor esencial. Se trata en particular de proteger la esfera privada de los ciudadanos más allá de las fronteras nacionales, en particular, mediante la protección de sus datos personales; de tener en cuenta las necesidades particulares de las personas más vulnerables; y de garantizar el pleno ejercicio de los derechos vinculados a la ciudadanía,
- Facilitar la vida de los ciudadanos – *una Europa de la Justicia*: es necesi-

rio profundizar en la realización de un espacio europeo de la Justicia. Se trata prioritariamente de establecer mecanismos que faciliten el acceso de las personas a la justicia para que puedan hacer valer sus derechos en toda la U.E. Será necesario también mejorar la cooperación entre los profesionales de la justicia, y movilizar medios para suprimir los obstáculos al reconocimiento de los actos jurídicos en otros Estados miembros,

- Proteger (aquí son protagonistas las diferentes policías) a los ciudadanos. Una Europa protectora, deberá desarrollar una estrategia de seguridad interior para mejorar la seguridad en la Unión y proteger así la vida y la integridad de los ciudadanos europeos y de los que en ella habitan. Esta estrategia de acción supone el refuerzo de la cooperación en materia policial y de justicia penal, así como un acceso más seguro al territorio europeo. En particular, debe llevarse a cabo una acción más determinada y más coordinada en materia de lucha contra el crimen organizado y de lucha contra el terrorismo,
- Promover una sociedad más integrada para los ciudadanos – *una Europa solidaria*: una prioridad importante durante los próximos años será consolidar y aplicar verdaderamente una política de inmigración y asilo, que garantice la solidaridad entre los Estados miembros y la asociación con los terceros países. Deberá ofrecer unas disposiciones claras e iguales para la inmigración legal. En definitiva, deberá mejorar los instrumentos disponibles para luchar contra la inmigración irregular.

73

Se pretende, además, crear una estrategia de seguridad común para la U.E., reforzando los sistemas de investigación en materia de técnica de seguridad.

5. PROGRAMA DE ESTOCOLMO Y SU DERIVACIÓN EN EL CUERPO NACIONAL DE POLICÍA

En el espacio Schengen se han suprimido los controles de las fronteras interiores, y las fronteras exteriores de la UE se gestionan ahora de manera más coherente. Con el desarrollo del Enfoque Global de la Migración, crimen organizado y terrorismo, se han adoptado medidas significativas para la creación de organismos europeos como Europol, Eurojust, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y Frontex etc.

El presente programa define unas directrices estratégicas para la planifica-

ción legislativa y operativa dentro del espacio de libertad, seguridad y justicia de conformidad con el artículo 69 del Tratado de Lisboa ya mencionado.

El terrorismo y la delincuencia organizada, el tráfico de estupefacientes, la corrupción, la trata de seres humanos, la introducción ilegal de personas y el tráfico de armas, entre otros, siguen suponiendo un reto tanto para la seguridad interior de cada Estado de los Estados asociados y para la UE en su conjunto. La delincuencia ha traspasado las fronteras y se ha convertido en un desafío urgente para todas las policías de la UE, que requiere una respuesta clara y completa. Para ello todas las policías deben cooperar y compartir herramientas de investigación tales como Europol, Eurojust y Frontex, con un intercambio de información.

El Programa da gran importancia a las medidas orientadas a la prevención de la delincuencia local y la delincuencia organizada en sus complejas dimensiones transfronterizas. Ya se han desarrollado diversos métodos para prevenir la delincuencia, pero es necesario hacer hincapié en la forma de compartir experiencias entre la diferentes policías para alimentar el conocimiento general y de este modo crecer juntas en eficacia y eficiencia, evitando la duplicación de tareas.

74

La delincuencia organizada sigue globalizándose, es cada vez más importante que las policías tengan más capacidad para trabajar eficazmente a través de las fronteras, fuera de sus jurisdicciones. Por lo que, las diferentes policías, para luchar contra estos tipos de delincuencia, tendrán que desarrollar técnicas de investigación y prevención comunes, así como una mayor cooperación, haciendo intercambios de información y el uso generalizado de las herramientas de investigación europeas.

La amenaza del terrorismo sigue siendo significativa y evoluciona de forma constante adaptándose a las nuevas oportunidades que se presentan para dejarse notar y a las medidas internacionales para atajarla. Por ello, el Programa incide en adoptar estrategias antiterroristas consistentes en cuatro líneas de trabajo: prevenir, perseguir, proteger y responder, con especial interés en la prevención.

En consonancia con todo lo anterior, el Cuerpo Nacional de Policía, desde hace unos años, está llevando a cabo un Plan Estratégico para su desarrollo a medio plazo; estando en vigor el actual “Plan Estratégico de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil 2009/2012”, que a continuación pasará a exponer en la parte que afecta a lo tratado en esta conferencia en relación al Programa de Estocolmo.

6. ESTRATEGIAS POLICIALES ESPAÑOLAS FRENTE

A LAS NUEVAS AMENAZAS

6.1. PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL

El “Plan Estratégico Institucional”, es un documento aprobado por el Comité Ejecutivo para el Mando Unificado (CEMU) en el que se plasman las estrategias a seguir, generalmente, en el medio plazo, por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

El actual Plan Estratégico Institucional (PEI) fue aprobado por el CEMU el pasado día 16 de octubre del 2008, y tiene una vigencia cuatrienal, 2009-2012.

En él se contemplan distintos aspectos diferenciados, pero interrelacionados en su conjunto, y parte de tres principios generales: modernización del sistema policial, seguridad centrada en las personas y prevención como criterio básico de actuación, que son los que dan coherencia a todos los objetivos del Plan y los que permiten desarrollarlo en Planes Operativos precisos y evaluables.

Considera cinco áreas funcionales y un área instrumental que representan parcelas de esfuerzo estratégico, donde aparece una visión del estado de la situación y de su probable evolución futura. En las diferentes áreas se formulan una serie de objetivos generales comunes para el Cuerpo Nacional de Policía y para el Cuerpo de la Guardia Civil, así como otros objetivos estratégicos que son específicos para cada Cuerpo. Estos objetivos no son más que la expresión de deseos de algo que se quiere conseguir. Son situaciones deseadas que la Organización intenta lograr; son, en definitiva, “resultados esperados”.

También en cada área se establecen unos indicadores, que no solamente sirven para definir de forma más precisa los objetivos, sino que también nos permiten contar con un estándar contra el cual evaluar, estimar o demostrar el progreso que estamos haciendo en las diferentes áreas de actuación.

a) Principios generales

Son los límites en los que se deben mover el Cuerpo Nacional de Policía y el Cuerpo de la Guardia Civil, durante los cuatro años:

- La modernización del sistema policial centrada en la formación y especialización de los recursos humanos; la aplicación y explotación de las nuevas tecnologías y la mejora de las redes de información y

comunicación intra e interorganizativas,

- La seguridad centrada en las personas,
(Punto que desarrollaré más adelante)
- Prevención como criterio básico de actuación.
(Punto que desarrollaré más adelante)

b) Áreas funcionales e instrumentales en el marco del Cuerpo Nacional de Policía

Áreas funcionales:

- 1ª) Lucha contra el terrorismo.
- 2ª) Lucha contra el crimen organizado.
- 3ª) Lucha contra la inmigración ilegal.
- 4ª) Lucha contra la inseguridad ciudadana.
- 5ª) Mejora de la seguridad vial.

Área Instrumental:

- 1ª) Modernización del Sistema de Seguridad.

6.2. LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

- Lucha integral contra el terrorismo autóctono.
- Lucha integral contra el terrorismo internacional.
- Profundización en la cooperación policial internacional.
- Intercambio permanente de información.
- Articulación de las unidades territoriales.
- Potenciar en medios personales y técnicos la especialidad TEDAX-NRBQ.

6.2.1. Objetivos estratégicos específicos del Cuerpo Nacional de

Policía

En el contexto del Plan Estratégico de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil 2009-2012, los objetivos estratégicos específicos formulados para el Cuerpo Nacional de Policía, son los siguientes:

- Lucha integral contra el terrorismo autóctono.
- Lucha integral contra el terrorismo internacional.
- Profundización en la cooperación policial internacional.
- Intercambio permanente de información.
- Articulación de las Unidades Territoriales.
- Potenciar en medios personales y técnicos la especialidad TEDAX-NRBQ.

6.2.2. Lucha contra el crimen organizado

77

- Incremento de la actividad investigadora contra la delincuencia económica (blanqueo de capitales).
- Aprovechamiento de la información mediante análisis de inteligencia.
- Potenciar estructuras contra el crimen organizado.
- Especial atención a la delincuencia especializada de carácter violento.
- Atención específica a las actividades criminales mediante el uso de nuevas tecnologías (TICs).
- Reforzar la coordinación.

6.2.2.1. *Objetivos estratégicos específicos del Cuerpo Nacional de Policía*

Los Objetivos estratégicos establecido para la Policía, en el período 2009-2012, son:

- Incremento de la eficacia en la identificación y desarticula-

ción de grupos criminales organizados y perfeccionamiento de la investigación criminal.

- Incremento de la actividad investigadora en delincuencia económica en sus diversas formas con atención especial al blanqueo de capitales.
- Progresión en el aprovechamiento de la información mediante análisis de inteligencia aplicada a la investigación criminal.
- Potenciación de las estructuras especializadas en criminalidad organizada.
- Atención especial a la delincuencia especializada de carácter violento.
- Atención específica a las actividades criminales perpetradas mediante el uso de tecnologías de la información y las Comunicaciones (TIC's).
- Reforzamiento de la coordinación a nivel nacional e internacional.

78

6.2.3. Inmigración ilegal

- Colaborar en la reducción de la inmigración ilegal.
- Mejorar y reforzar controles fronterizos.
- Agilizar las repatriaciones.
- Incrementar la capacidad FRONTEX,
- Combatir las redes y mejorar la cooperación.
- Incrementar las relaciones internacionales.

6.2.3.1. *Objetivos estratégicos específicos del Cuerpo Nacional de Policía*

Los Objetivos específicos previstos en el Plan Estratégico de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil 2009-2012, para el Cuerpo Nacional de Policía en el Área de la

Inmigración irregular, son:

- Optimización y mejora de los dispositivos de internamiento y repatriaciones:

Incrementar el número de repatriaciones mejorando la eficacia y eficiencia de los medios de repatriación y aumento del número de plazas de internamiento en CIEs.

- Establecer mecanismos para asegurar la protección y asistencia: SACE.
- Potenciar la investigación de redes de Trata de Seres Humanos:
 - a) Contra las prácticas que favorecen la inmigración ilegal.
 - b) Contra las redes de Trata de Seres Humanos.
 - c) Contra el fraude en los procesos de documentación.
 - d) Contra los aprovechamientos patrimoniales y financieros.
 - e) Mediante la mejora del análisis operativo y estratégico.
- Intercambiar análisis y valoraciones
- Modernización de los controles de frontera:
 - a) Aumentar la capacidad de vigilancia y detección en las aguas de origen y en los espacios marítimos intermedios.
 - b) Incrementar la capacidad de reacción.
 - c) Incrementar los recursos humanos y técnicos de los principales puestos fronterizos Schengen en España, al ser las vías más importantes de entrada de flujos migratorios en nuestro país.
- Revisión y mejora de los procedimientos de coordinación de los CIEs y organización de los vuelos de expulsión conjuntos.
- Crear pericia con un equipo de expertos que coordinen los

procesos de solicitud de financiación de proyectos a la Unión Europea.

6.3. INSTRUMENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO EN EL CUERPO NACIONAL DE POLICÍA

6.3.1. Planes Operativos Globales (POGs)

Se establecen tantos como áreas de gestión operativa, técnica o administrativa configuran el Cuerpo Nacional de Policía, es decir, que cada Comisaría General y cada División debe establecer su Plan Operativo Global dentro del marco del Plan Estratégico Institucional.

Establecen las previsiones de las estructuras de dirección de la Policía; esto es, de cada área funcional, para el mismo periodo que marca el Plan Estratégico (2009-2012).

6.3.2. Planes Operativos Anuales (POAs)

80 Herramientas de planificación que anualmente elaboran las Comisarías Provinciales con la supervisión de las Jefaturas Superiores.

Establecen actividades para cumplir con los objetivos señalados para cada año por la Dirección Adjunta Operativa en cumplimiento del PEI (operativizan las Líneas Estratégicas del PEI) y los propios de cada Comisaría Provincial.

La determinación de los Objetivos Operativos (O.O.) Nacionales del Cuerpo Nacional de Policía, parte de la evaluación de cinco instrumentos de gestión: El desarrollo durante 2008 de los objetivos operativos fijados para el año, la aplicación del Plan Estratégico 2009-2012, el análisis de las intenciones operativas para 2009 reflejados en los Planes Operativos Anuales elaborados por todas las Comisarías Provinciales, la evolución y distribución de infracciones penales reflejadas por el Cuadro del Mando Operativo-Hípest, y la marcha de los planes operativos funcionales (drogas, infancia, etc.).

Se pretende por medio de la determinación de los O.O. conseguir específicamente cinco resultados:

1. **Incrementar la actividad por funcionario.** Del análisis de los distintos instrumentos enunciados se observa una alta dispersión de los niveles de actividad. Para afrontar el problema y estimular la actividad se establecen una serie de O.O.: tasa de infracciones esclarecidas, número de

detenidos por infracciones penales o reclamaciones judiciales, número de expulsiones de penados ejecutadas, actas incoadas por posesión de drogas o armas, número de detenidos por delincuencia organizada. Se busca un mayor grado de homogeneidad en los indicadores anteriores convirtiendo en objetivos los valores por encima de la media e incrementando entre un 1% y un 10% los niveles alcanzados en 2009.

2. **Mejora de la presencia policial y visibilidad.** Se establece el objetivo de una mejor distribución de los recursos, primando la prevención, medida por medio del número de indicativos policiales en servicio.
3. **Mejora de la gestión operativa.** Se amplía la dinámica de potenciación de la gestión y coordinación operativa propia de los POAs por medio de la introducción de dos objetivos: la mejora de la gestión del desempeño y la mejora de la motivación intrínseca.
4. **Introducción de más calidad en la relación con los ciudadanos.** Estableciendo dos objetivos: reducción del tiempo de espera en la atención a las víctimas y nuevos parámetros de medida en la atención prestada en las oficinas de atención a los ciudadanos.
5. **Incremento de la participación ciudadana.** Por medio de la promoción de la participación ciudadana que se sume a los planes en vigencia (policía-escuela, policía-turismo y policía-mayor).

81

Con el control, seguimiento y supervisión del cuadro de objetivos operativos, personalizados por cada Comisaría, complementario de los planes operativos propios, elaborados bajo el esquema de Marco-Lógico (objetivo general, objetivo específico, resultado esperado, actividad e indicador) fijado por la D.A.O., se espera alcanzar una mejor tasa de infracciones penales dentro de prácticas mas centradas en la Seguridad Humana.

6.3.3. Planes Operativos Funcionales (POFs)

Son herramientas de planificación que establecen una actividad determinada por la Secretaría de Estado de Seguridad, la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil o la propia Dirección Adjunta Operativa en el ámbito del Cuerpo Nacional de Policía, para una materia, un periodo o periodos de tiempo en todo, o parte, del territorio nacional.

Con los POFs se afrontan problemas específicos que se quieren atajar, y expresan los objetivos de los mismos, con un marco lógico ajustado a la problemática que se enfrenta. Es la planificación de respuestas a problemas

prioritarios o emergentes, que precisan mecanismos de implantación, coordinación y evaluación.

La estructura básica de cualquier Plan Operativo Funcional es la siguiente:

1. Definición del Plan. Exposición de motivos.
2. Objetivos: objetivo general, objetivos específicos y resultados esperados. (Marco Lógico).
3. Localización y duración del Plan. Definir la extensión temporal y espacial del Plan.
4. Metodología de trabajo. Establece la jerarquía ejecutiva.
5. Componentes del Plan. Constituyen las líneas generales a desarrollar.
6. Asignación de actividades. Determina quién hace qué.
7. Ejecución. Determina los niveles de actuación.
8. Indicadores. Permiten el seguimiento cualitativo y/o cuantitativo.
9. Evaluación. Establece responsabilidades y periodicidades de control y seguimiento.

82

En la actualidad se encuentran diversos Planes Operativos Funcionales, concebidos para dar respuesta a las formas de delincuencia que más inciden en la seguridad ciudadana, otros demandados por la sociedad a través de los Programas de Participación Ciudadana y, finalmente, otros con una finalidad puramente preventiva o estacional.

7. SEGURIDAD CENTRADA EN LAS PERSONAS

Las concepciones convencionales de seguridad han aplicado un concepto muy limitado de seguridad y han favorecido la seguridad de los Estados frente a las personas. Las dos dimensiones son de igual importancia para contrarrestar las amenazas y las vulnerabilidades que debilitan la seguridad. Si bien son dos conceptos complementarios, en la práctica las políticas inspiradas en el concepto de seguridad del Estado, nacional, pueden perjudicar la seguridad de las personas. El propio concepto de soberanía

nacional fue concebido para proteger al individuo, que es la razón de ser del Estado, y no a la inversa.

Nuestro enfoque enfatiza la seguridad de todas las personas: “Hogares seguros, comunidades seguras”. Es una preocupación universal, pertinente para todo el mundo, sus componentes son interdependientes, no hay acontecimientos aislados, centrada en la prevención temprana frente a la intervención posterior y cuyo foco son las personas, a quienes protege la facultad de elegir diversas opciones vitales de forma segura y libre. Por tanto, disminuye la importancia del territorio y se acentúa la consideración de las personas en un marco de vigencia de los valores democráticos y de los derechos humanos.

Se trata de una concepción de la seguridad que tiene por objeto promover y hacer progresar los derechos humanos, de manera que los individuos cuya seguridad física y bienestar sean amenazados, puedan ponerse fuera de peligro. La seguridad la asociamos a las amenazas que disminuirían la calidad de vida de los habitantes de un Estado.

Esta concepción de la seguridad fue utilizada oficialmente por primera vez en un informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1994). Las fuentes de inseguridad son muy numerosas, pero para la mayor parte de los ciudadanos, el sentimiento de inseguridad lo ocasiona un hecho de la vida cotidiana más que un acontecimiento apocalíptico mundial.

83

Es una concepción amplia de la seguridad porque implica la protección de los individuos de las diferentes amenazas: alimentarias, ambientales, económicas, sanitarias, personales, de la comunidad y políticas. Estos componentes de la seguridad interrelacionan y se superponen, piénsese en el narcotráfico, desde el campesino empobrecido que produce hasta el europeo que consume o la corrupción institucional que origina.

Adoptamos nuevos enfoques policiales para enfrentar nuevas vulnerabilidades y amenazas a la seguridad que provienen de todos los ámbitos de la actividad humana. Consisten en actividades delictivas tan diversas como el terrorismo internacional, el tráfico de drogas y armas, la trata de personas, el blanqueo de capitales, la corrupción institucional y el crimen organizado, hasta la delincuencia cibernética, violencia callejera de grupos violentos o radicales, la violencia contra las mujeres, los grupos especialmente vulnerables, en especial los niños, las catástrofes naturales o la degradación del medio ambiente.

En el “Barcelona Report on European Security” (2004) se propuso que el enfoque de seguridad humana sería la estrategia de seguridad más apro-

piada para la UE. El informe siguiente “A European Way of Security” (2007) concluye que en pos del Tratado de Lisboa y la guerra global contra el terrorismo, la Unión Europea debería definir un camino propio europeo de seguridad, basado en los principios de la seguridad centrada en las personas.

Los principios que guían el acercamiento a la seguridad centrada en las personas desde una perspectiva policial son los siguientes:

- **Supremacía de los Derechos Humanos.** Asegurar respeto a los Derechos Humanos: seguridad, dignidad y convivencia de las personas y comunidades en las que trabajamos. En esta línea se inicia el Plan Nacional de Derechos Humanos que persigue fomentar actitudes de tolerancia cero dentro de las Fuerzas y Cuerpo de Seguridad del Estado, incidiendo especialmente en el ámbito de la formación del capital humano.
- **Legitimidad social.** Una autoridad legítima goza de la confianza de la población. Requisito imprescindible es la apertura de la institución a la sociedad, la transparencia. En este sentido desde el mencionado Plan Nacional de Derechos Humanos, actualmente se trabaja en el desarrollo de aplicaciones dirigidas a incorporar cuantos datos permitan conformar un efectivo observatorio para el seguimiento del Plan Nacional. Se focalizarán conductas funcionariales derivadas de la prestación del servicio policial que hubieran podido incidir negativamente en los ciudadanos víctimas de una actuación policial eventualmente vulneradora de sus derechos. En este marco es necesario definir cuáles son los límites y las reglas para el uso de la fuerza, asumiendo estos principios con un análisis realista del contexto contemporáneo, toda vez que, reivindicaciones en un principio legítimas pueden derivar en actos de violencia. Hoy es habitual la convivencia entre demandas lícitas e ilícitas, lo que hace mucho más complejo diferenciar entre ellas.
- **Implicación ciudadana.** Supone la consulta y participación ciudadana permanente, para conocer las demandas de seguridad, para ganarse a la opinión pública, pero en especial para implicar a la sociedad civil. Siempre ha sido un elemento presente en la cultura del Cuerpo Nacional de Policía y su UNIDAD CENTRAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, gestión que se lleva a cabo por medio de los Delegados de Participación Ciudadana, presentes en toda la estructura territorial. En la actualidad se ha potenciado de tal manera esta actividad, que la celebración de estas reuniones ha sido elevada a la categoría de Objetivos operativos 2009, lo que supone un seguimiento centralizado de las Actas mediante indicadores de especial rigor,

cuantificados periódicamente.

- **Eficiencia multidisciplinaria.** Implica una permanente mejor división de tareas y una mayor coherencia, combatiendo las amenazas mediante la cooperación y creando políticas comunes, procedimientos, protocolos y normas, no sólo internas sino también en nuestras relaciones con otras instituciones, de manera que se sumen sinergias a nuestro proyecto.
- **Aproximación internacional.** Los problemas de seguridad no pueden ser contemplados por un Estado aislado, las redes y organizaciones criminales son transnacionales. La dimensión internacional debería ser sistemáticamente introducida en todas nuestras políticas. El Cuerpo Nacional de Policía es omnipresente en todos los organismos policiales internacionales relevantes, gozando de gran reconocimiento y prestigio en los mismos.
- **Dirección Estratégica clara y transparente.** Mediante la aplicación de modernos sistemas de gestión (Marco Lógico) y seguimiento y control (HIPEST: Sistema Estadístico de Criminalidad), enfrentamos un contexto permanente de cambio que presenta importantes desafíos:

85

Coherencia. Términos como coordinación, sinergia e integración se han convertido en palabras huecas y omnipresentes (buzzwords=palabra de moda) en los planes de seguridad. La dificultad real, mayor en grandes organizaciones, consiste en desarrollarlas en la práctica, donde muchas veces acaban transformándose en innecesarios vericuetos burocráticos. Por otro lado, más importante es una coherencia conceptual que institucional, para que tengamos claro y compartamos objetivos y principios que inspiren las nociones de servicio público y compromiso, una cultura de la seguridad.

Efectividad. Supone más que la mera capacidad de actuar.

Requiere dar un sentido a lo que pretendemos alcanzar con las políticas de seguridad y la capacidad de medir su impacto. En esta línea directiva todas las Comisaría Generales, Jefaturas Superiores de Policía y Comisaría Provinciales han diseñado para ser implementados durante 2009-2012, Planes Operativos Globales (POG) y Planes Operativos Anuales (POA), documentos que contienen los análisis necesarios (criminógenos, pero también sociales, espaciales, temporales, económicos...) para una racional, coherente y efectiva planificación. En adición,

para aquellas actividades especialmente sensibles (explotación sexual infantil, violencia de género, violencia juvenil...), se desarrollan desde la Dirección Adjunta Operativa, Planes Operativos Funcionales (POF) que focalizan un área específica de intervención.

7.1. PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD

La aplicación efectiva de una política de igualdad de oportunidades en materia de género, constituye una exigencia normativa impuesta por la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, implicando su transversalidad a todas las Administraciones Públicas. El CNP, no permanece ajeno a estas iniciativas que aseguran la igualdad de acceso, así como el ejercicio de derechos y obligaciones y la formación profesional. Sus mandos están claramente implicados en este compromiso.

86 La implantación de la política de igualdad de género, se viene desarrollando con distinto éxito en las tres Administraciones Públicas, habiéndose creado comisiones administrativas de coordinación interdepartamental e interinstitucional, referidas tanto a los contenidos globales de las políticas de igualdad de oportunidades, como a la coordinación y seguimiento de los planes específicos.

7.2. PROTECCIÓN DEL MENOR

El trato dispensado a los menores no ha sido uniforme ni en todas las épocas ni en todas las culturas, entre otras razones porque tampoco ha sido uniforme la posición otorgada explícita o implícitamente a los niños, ni la duración de la niñez. No obstante, hoy se ha concluido el concepto de infancia como un período distinto cualitativamente de los otros momentos de la vida. Sean cuales sean los usos y costumbres de las distintas culturas, en todas ellas suelen aparecer modos de tratar a los menores que se considera exceden los márgenes socialmente admitidos. Los menores, como integrantes de grupos de riesgo, requieren un mayor esfuerzo por parte de los poderes públicos, para alcanzar una tolerancia cero ante aquellas actividades que amenazan su libre desarrollo. Los Planes Operativos Funcionales resumidos a continuación, comparten la necesidad de articular medidas específicas para la prevención y en su caso eliminación de diversas amenazas a la infancia y la adolescencia, con el objetivo de incrementar el grado de protección de este segmento de población especialmente vulnerable.

7.3. PLAN DIRECTOR PARA LA MEJORA DE LA CONVIVENCIA Y SEGURIDAD ESCOLAR

Se inicia en septiembre de 2007 con la finalidad de acercar los servicios de seguridad a la comunidad escolar para mejorar la confianza de los menores en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, poner a disposición de la comunidad educativa la asistencia técnica que necesiten para ayudar a prevenir y abordar los episodios graves que amenacen la convivencia escolar y ayudar a mejorar el conocimiento de los alumnos, padres y profesores sobre los problemas de seguridad que afectan a los menores.

Los principios que inspiran el Plan son la mínima intervención policial y la confianza en el papel de la educación y la prevención, la plena colaboración y coordinación con la comunidad educativa, la voluntariedad, es decir, las actuaciones se realizan a petición del centro escolar, la flexibilidad, es decir, actuaciones a la carta según las características del centro manifestadas por la comunidad educativa y por último, el carácter integral, se busca una respuesta global a los problemas de convivencia. Se realizan diversas actividades por medio de funcionarios policiales especializados:

- Reuniones de la comunidad educativa con expertos policiales para hablar de los problemas de seguridad que más preocupan y buscar soluciones.
- Charlas a los alumnos sobre problemas que les afectan, familiarizando a los alumnos con el Cuerpo Nacional de Policía y motivándoles a adoptar conductas preventivas frente a estas amenazas.
- Acceso permanente a un experto policial al que consultar cualquier problema relacionado con la seguridad en el centro escolar.
- Mejora de la seguridad en el entorno del centro escolar.

87

Apoyando la difusión del Plan se han elaborado una serie de materiales divulgativos, trípticos y carteles. Además, se facilita a los ponentes una Guía Metodológica y de contenidos, elaborada por el Ministerio de Educación y Ciencia y el Ministerio del Interior, que proporciona material pedagógico y de apoyo a los funcionarios policiales que visitan los centros escolares.

En definitiva, se trata de ofrecer información sobre una serie de problemas y sus riesgos, de motivar a los alumnos para que adopten conductas pro-activas y de facilitar a los padres y profesores, pautas de detección y reacción además de la ayuda inmediata en las situaciones más graves, de funcionarios

policiales especializados. Los problemas que el Plan Director aborda principalmente son: acoso escolar, drogas y alcohol, bandas juveniles y riesgos asociados a Internet y al uso de nuevas tecnologías.

7.4. PLAN DE PROTECCIÓN DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

Explotación Sexual Infantil (ESI) 2006-2009.

Es la respuesta específica del Cuerpo Nacional de Policía en la lucha contra la ESI. Establece el desarrollo de una serie de acciones que incrementen el grado de protección de las personas más vulnerables, los menores, tanto en nuestro territorio como en los países de origen, tránsito o destino. El Plan persigue alcanzar los siguientes resultados:

- Prevención, detección y desarticulación de entramados de explotación sexual infantil.
- Frustrar sus enormes ganancias económicas.
- Incremento de las denuncias e informaciones y establecimiento de mecanismos fáciles y rápidos de denuncia y/o información sobre sospechas de casos de explotación sexual infantil.
- Disminución de factores de riesgo que propician aquélla.
- Incremento de la protección y mejora del nivel de información (prevención activa) de los grupos más vulnerables (infancia y adolescencia),
- Incremento de la capacidad operativa del CNP.
- Mejora de la estructura orgánica del CNP para neutralizar estos delitos.
- Sensibilización y formación del colectivo policial sobre los problemas de la explotación sexual infantil.

El Plan se apoya en tres componentes fundamentales:

1. Creación de Capital Humano específico capaz de atender con eficiencia y eficacia los problemas inherentes a la ESI.
2. Reestructuración orgánica de las Unidades que atienden estas actividades.

3. Establecimiento y desarrollo de procedimientos adecuados a los objetivos previstos.

El Plan implica la colaboración y coordinación entre los distintos servicios policiales que tienen experiencia en la materia; fija una serie de medidas preventivas, de investigación, capacitación, reestructuración orgánica, coordinación entre unidades y cooperación internacional en áreas policiales.

En definitiva, el Plan Operativo Funcional puesto en marcha desde la Dirección Adjunta Operativa del Cuerpo Nacional de Policía, supone un despliegue a nivel nacional focalizado en la prevención, detección, denuncia y persecución policial de las distintas formas delictivas de la ESI -prostitución, pornografía infantil y corrupción de menores-, así como sus actividades conexas. Toda la estructura policial periférica es sometida a un seguimiento cuatrimestral por medio de ocho indicadores que miden niveles de actividad policial en esta materia.

7.5. Plan contra los grupos violentos de carácter juvenil

Instrucción 23/2005

El objetivo general es prevenir y en su caso disuadir la comisión de ilícitos penales o administrativos por parte de grupos juveniles. Objetivos específicos son:

- Detectar la aparición de grupos violentos juveniles y prevenir su consolidación.
- Prevenir y, en su caso, reprimir actividades ilícitas generadas por grupos violentos de carácter juvenil.

Los resultados perseguidos por este Plan son:

- Control de la evolución y desarrollo de grupos juveniles de carácter violento.
- Conocimiento de la actividad delictiva generada por los mismos.
- Tratamiento centralizado de datos estadísticos.
- Obtención de información preventiva por equipos de atención a inmigrantes menores, así como a través del Programa de Participación Ciudadana.

- Ubicación en mapas de las zonas de actividad de los grupos juveniles violentos y organizados.
- Prevención-disuasión de actividades delictivas de los mismos grupos.
- Detección en las redes de Internet de actividades y conductas delictivas específicas.
- Atención individualizada a víctimas de grupos juveniles violentos.
- Mejora de la imagen de la relación policía-sociedad con fines preventivos.
- Incremento del acervo cultural de los miembros del CNP, en relación con la problemática derivada de los grupos juveniles violentos.

7.6. PLAN SOBRE CONSUMO Y TRÁFICO DE DROGAS EN ZONAS DE OCIO Y DIVERSIÓN. *Instrucción 24/2005*

El objetivo del Plan es prevenir y responder policialmente a las actividades de consumo y tráfico minorista de drogas en zonas de ocio y diversión. La actuación se concreta tanto en espacios abiertos como cerrados.

Los resultados que se persiguen son:

- Garantizar el disfrute de los ciudadanos en zonas de ocio y esparcimiento.
- Desactivar o eliminar los puntos negros de venta de drogas.
- Dar respuesta a la sociedad mediante el uso de aquellos mecanismos recogidos en la Ley Orgánica 1/92 de Protección de la Seguridad Ciudadana.
- Cierre o clausura de aquellos establecimientos en los que se favorezca o se trafique con sustancias estupefacientes.
- Que la sociedad perciba que son necesarias y positivas las medidas aplicadas y que redunden en beneficio de los jóvenes.
- Recabar y captar información como herramienta para luchar contra otras modalidades delictivas.
- Contribuir a mantener una comunicación fluida con empresarios de establecimientos de ocio y diversión.

7.7. PLAN OPERATIVO CONTRA EL CONSUMO Y TRÁFI-

CO DE DROGAS EN CENTROS EDUCATIVOS Y SUS ENTORNOS. *Instrucción 25/2005*

El Plan se centra en prevenir y erradicar las actividades de consumo y tráfico minorista en centros educativos y sus entornos. La actividad policial se focaliza en diversos aspectos:

- Que los jóvenes estudiantes tomen conciencia de los efectos nocivos que tienen para su desarrollo las sustancias estupefacientes.
- Eliminar o rebajar no solo el tráfico sino también su consumo tanto en la zona “caliente”, próxima al centro educativo, como en su zona de influencia.
- Eliminación de los puntos negros de venta de drogas.
- Concienciar a los distintos colectivos, asociaciones y entidades tanto privadas como públicas de la necesidad de erradicar tanto el tráfico minorista como el consumo de dichas sustancias.
- Utilizar aquellos mecanismos que contribuyan a prevenir otras modalidades delictivas que afectan a los estudiantes más jóvenes.

91

7.8. ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS DE DELITOS

El tratamiento policial a las víctimas precisa conformar unas prácticas de carácter permanente que garanticen el respeto sus derechos con un alcance verdaderamente protector. La atención a las víctimas precisa de personal especializado y sensibilizado para poner en práctica un manejo estratégico de la información generada en las distintas tipologías de victimización, sin descuidar el espacio físico en que se presta la atención.

Se plantean dos objetivos:

- Atención y asistencia a las víctimas del delito, orientando y canalizando ayudas profesionalizadas (médicas, psicológicas, jurídicas, etc.).
- Optimización de la investigación criminal, mediante el intercambio de datos con las víctimas, recogiendo aportaciones post-denuncia con fines de investigación, e impidiendo nuevas victimizaciones por el victimario o su entorno.

El modelo de actuación policial se conformará mediante actividades enca-

minadas al ejercicio eficaz de garantías individuales y puede caminar en paralelo con el modelo asistencial, sin que se confunda con éste. Las prestaciones del servicio de atención a las víctimas pasan por:

- Apoyo a la víctima durante la investigación del delito y hasta la sentencia.
- Facilitación de asistencia médica y legal en el delito del que ha sido víctima.
- Servicios de prevención del delito y evitación de la revictimización o acoso, ya sea directo o indirecto, por el victimario.
- Coordinación con los departamentos de atención a las víctimas de las diferentes instituciones públicas y ONG's orientadas a lograr sinergias y aumentar la eficacia en la atención a las víctimas.

Un primer paso será la elaboración de un Manual de Procedimiento que recoja los protocolos de actuación operativa de atención a las víctimas del delito, facilitando el trato personalizado, la información adecuada y la puesta a disposición de la víctima de los medios necesarios para tratar de disminuir el impacto emocional sufrido.

92

7.9. PREVENCIÓN ANTE LA VIOLENCIA DE GÉNERO Y DOMÉSTICA

Si bien la Ley Orgánica 1/2004 ha supuesto un ambicioso proyecto para la lucha contra la violencia de género estando entre las más avanzadas de Europa, lo cierto es que el número de fallecidas no ha dejado de aumentar en paralelo al incremento de las denuncias. En este sentido es de destacar que, mientras el número de denunciantes y víctimas españolas tiende a un estancamiento, el número de mujeres extranjeras víctimas no deja de crecer, hecho que también se aprecia con respecto a los agresores.

Estos datos obligan a prestar una especial atención a la hora de establecer actuaciones en la materia tanto en las UPAPs (de Seguridad Ciudadana) como en los SAF-SAM-GRUME (de Policía Judicial), lo que se realiza mediante:

- Elaboración de un Manual de Procedimiento de las UPAPs - Celebración de cursos de especialización y ocupación de las plazas existentes en las Unidades policiales actuantes.
- Impedir la segunda victimización y optimizar el grado de atención.
- Realización y grabación de la Valoración Policial de Riesgo (VPR) y de

la Valoración Policial de Evolución de Riesgo (VPER).

- Desarrollo de las medidas previstas en los niveles de protección establecidos para la ejecución de las Órdenes de Protección Judiciales - Actualización de cuantas bases de datos existan en la materia y cumplimiento de todos los campos posibles.
- Coordinación con otros operadores.

Por otra parte, el nuevo Sistema Integrado de Registro de la Administración de Justicia (SIRAJ), creado en base al R.D. 95/2009, establece la creación de un sistema integral de gestión de todos los registros administrativos de apoyo a la actividad judicial, y recoge la creación del Registro de Medidas Cautelares en el que se inscribirán las órdenes en vigor de busca y captura, detención o puesta a disposición, órdenes de prisión o libertad provisional del imputado, autos de rebeldía, requisitorias y sentencias no firmes, con excepción de las que sean objeto de inscripción en el Registro de Víctimas de Violencia Doméstica. A corto plazo se integrará también el Registro Central de Penados.

7.10. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

93

La Participación Ciudadana constituye un elemento esencial para el desempeño de las funciones de la Policía, ya que permite obtener una relación más inmediata y fluida con los colectivos ciudadanos y sus representantes. Mediante Orden Int/2103 de 1 de julio de 2005, se desarrolla la estructura orgánica y funciones de los Servicios Centrales y Periféricos de la Dirección General de la Policía, creando en el seno de la Comisaría General de Seguridad Ciudadana, la Unidad Central de Participación Ciudadana y Programas, con unas funciones específicas, entre las que figura la canalización de las relaciones con los colectivos ciudadanos y las demandas sociales en materia policial.

Posteriormente, la Circular 1/2006 de la Comisaría General de Seguridad Ciudadana, realiza la implantación del Programa de Participación Ciudadana, mediante la que se determinan los objetivos del mismo, se concretan las medidas a desarrollar para su ejecución y se fijan los ámbitos de responsabilidad.

El Programa se configura como un instrumento flexible y adaptable a las necesidades y circunstancias específicas de cada ciudad, distrito o barrio de la misma. Actualmente, funciona plenamente en aquella parte del territorio nacional en que el Cuerpo Nacional de Policía tiene competencias en mate-

ria de Seguridad Ciudadana.

Un funcionario designado en cada Plantilla -Delegado de Participación Ciudadana-, asume bajo la dirección del titular de aquélla, la coordinación y ejecución de las diferentes líneas de actuación contempladas en el Programa. En la actualidad, se encuentran ejerciendo estas funciones un total de 218 funcionarios.

Para posibilitar su ejecución, se han llevado a cabo y están en evolución continua, las siguientes medidas:

- Elaboración de Planes de Participación Ciudadana específicos para cada ciudad.
- Confección de un censo de los distintos colectivos de ciudadanos nacionales y extranjeros de cada ciudad.
- Establecimiento de cauces permanentes de mediación social con los diferentes colectivos representativos (reuniones periódicas, contactos individualizados, etc.), con el objetivo de mantener un diálogo que fomente la confianza en la Institución Policial.
- Se ha diseñado una aplicación informática para que sirva de herramienta de transmisión de la actividad de mediación social, lo que permite transmitir en tiempo real, los asuntos tratados y las medidas adoptadas de cada reunión, contacto o actividad realizada en el ámbito del Programa.

Cada Delegado debe planificar en su respectivo ámbito territorial, las actividades concretas que le permitan potenciar sus lazos con la colectividad, actividades que abarcarán desde el ámbito de la comunicación hasta jornadas de puertas abiertas, mesas redondas, conferencias, etc.

A nivel central, la responsabilidad de la coordinación y evaluación de la actividad desarrollada en todas y cada unas de las regiones policiales, incumbe a la Comisaría General de Seguridad Ciudadana, y se lleva a cabo a través de la Unidad Central de Participación Ciudadana y Programas.

A nivel Territorial la responsabilidad de la dirección del Programa corresponde a los Jefes de las distintas Comisarías de Policía, si bien la ejecución de las diferentes funciones las lleva a cabo el Delegado de Participación Ciudadana, que es quien gestiona y coordina todos los aspectos relacionados con la materia.

7.10. OTROS

- **Programa Policía – Mayor**, la demanda de atención a las personas mayores, el análisis de las infracciones de que son víctimas y sus propias necesidades de seguridad subjetiva, ha llevado a la implementación de este Programa aprobado por la Dirección Adjunta Operativa, centra su actividad en la celebración de reuniones con las organizaciones sociales implicadas en la protección de este colectivo, siendo complementado con la distribución de un folleto informativo para la divulgación del Plan.
- **Programa Policía – Turismo**, se basa en la ampliación de los Servicios de Atención al Turista Extranjero (SATE), de manera tal que sean activos en las ciudades que reciben mayor afluencia de turistas con el fin de promover la seguridad ante el aumento de población que registran algunas localidades esperándose su implantación en 2009 en otras ciudades como Benidorm, Málaga, Palma de Mallorca y Las Palmas de Gran Canaria, y todo ello en sintonía con otras actuaciones de prevención que como la “Operación Verano” son desarrolladas cada año.

Paralelamente se celebran reuniones de seguimiento del Convenio de colaboración suscrito entre el C.N.P. y diversas instituciones del Sector Turismo.

95

8. MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD

8.1. GESTIÓN OPERATIVA

Se ha introducido durante 2007 y 2008 una fuerte innovación en los procesos estratégicos de conducción del CNP. En el proceso análisis-elección-implementación-control, se han elaborado instrumentos y herramientas que ya son de uso ordinario:

- PEI (Plan Estratégico Institucional que actúa como directriz de la Gestión Operativa).
- POA's (Planes Operativos Anuales de las distintas comisarías transformación de los presupuestos del PEI en actividades).
- POF's (Planes Operativos Funcionales estableciendo prioridades de intervención).
- POG's (Planes Operativos Globales desarrollando áreas funcionales).
- ML (Marco Lógico o matriz fundamental de los planes en que se fun-

damenta la metodología de gestión Operativa).

- CMO-Hipest (Cuadro de Mando Operativo de registro y control de las distintas variables operativas).
- OOA (Objetivos Operativos Anuales), matriz de objetivos preferentemente cuantitativos, con indicadores de niveles, umbrales mínimos y prioridades de actuación).
- Indicadores de resultados y actividad de todos los planes y actuaciones.

En el año 2009 se establece una mejora y modernización de la sistemática de gestión operativa anterior con la introducción de nuevas herramientas para el manejo de intangibles (gestión del desempeño y motivación), así como un marco de clara gestión estratégica, es decir, planificación dinámica y coordinación de las distintas actuaciones de las áreas funcionales con criterios globales, sistémicos y proactivos.

8.2. REDUCCIÓN DEL TIEMPO DE RESPUESTA A LA DEMANDA CIUDADANA

96

La mejora en la atención al ciudadano tanto en las oficinas de denuncia como en la gestión de sus distintos trámites documentales, principalmente los relacionados con la expedición de pasaportes y DNIe, ha permitido una excelente mejora en la reducción del tiempo de respuesta; en este sentido, ha sido determinante el importante incremento de recursos humanos, nuevas infraestructuras y medios técnicos, posibilitando la implantación del DNIe y pasaporte a nivel nacional. El 1 de diciembre pasado, dejó de expedirse el modelo anterior de DNI.

Durante el año 2008 se expidieron un total de 6.654.685 DNI's, de los que 5.803.789 correspondieron al DNIe. El número de pasaportes expedidos en el mismo periodo ascendió 1.979.019.

El sistema de cita previa a través de call center se extendió a todo el territorio nacional atendiendo un total de 7.504.538 llamadas, lo que representó un promedio mensual superior a las 625.000.

8.3. SISTEMA DE DENUNCIAS VÍA TELEFÓNICA

Se ha introducido una nueva plataforma con ampliación de los medios técnicos y humanos que mejora sustancialmente la recepción de llamadas y por tanto la atención al ciudadano. Esta plataforma se encuentra en fase

experimental en dos plantillas policiales y sus resultados hasta la fecha, son acordes a lo esperado.

8.4. COMISARÍA VIRTUAL

La finalidad es dar un enfoque innovador a la página Web corporativa policial, para lo que se ha llevado a cabo un exhaustivo análisis de la proyección futura de cara al ciudadano analizando las páginas Web de las policías europeas y americanas y constatando que todas ellas tienen como denominador común un sistema de accesos complejo y difícil de localizar.

Este análisis, da forma a la idea de la Comisaría virtual, en la que los jóvenes -principales usuarios de Internet-, se sientan identificados y con predisposición a utilizar esta plataforma para informarse de temas policiales, colaborar con la policía suministrando información útil en el campo de la seguridad ciudadana o el esclarecimiento de delitos y denuncia de éstos.

La página en fin, está pensada cara al ciudadano, asociándose más a las modernas redes sociales de colaboración que a una página pasiva, y ello, pese a no existir comunicación de doble vía dado lo excesivo de los recursos que se precisarían.

97

8.5. APLICACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS

Se han introducido nuevas variables y campos -ampliación de literales de hechos delictivos, lugares... etc.-, en el (CMO) Cuadro de Mando Operativo HIPEST (aplicación que recoge los Hechos de Interés Policial del sistema estadístico de criminalidad), posibilitando además, la exportación de datos directamente a la misma desde la aplicación SIDENPOL (sistema de denuncias policiales). La nueva configuración, permitirá un tratamiento integrado de la información de ambas aplicaciones y una mejora sustancial en la gestión operativa con incidencia directa en los requerimientos de los diferentes Planes Operativos Anuales.

8.6. ÁREA DE POLICÍA CIENTÍFICA

La Policía Científica es y debe continuar siendo el exponente más claro de lo que significa la Modernización del Sistema de Seguridad en el ámbito del Cuerpo Nacional de Policía, y para ello va dando pasos muy significativos en la búsqueda de planteamientos de mejora continua.

En los últimos años, esta Unidad, sin duda, ha cobrado fuerza y relevancia estratégica, dando respuestas eficaces ante el entorno cambiante en todos los

niveles de la sociedad y de la delincuencia.

Para los próximos años destacan una serie de medidas, unas ya iniciadas y otras novedosas, que responden a las expectativas creadas con las líneas estratégicas del Plan Conjunto de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil.

8.6.1. Modernización y renovación de las infraestructuras

El 17 de octubre de 2008 se entregó el nuevo edificio, sede de la Comisaría General de Policía Científica. Estas dependencias permiten albergar unos Laboratorios más modernos con los últimos avances técnicos para todas las especialidades actualmente vigentes. Se trata de una clara inversión no solo para reforzar la seguridad de los análisis científicos que se realizan, sino también para la mejora de la calidad del servicio que se ofrece al ciudadano, Autoridades Judiciales y otros Cuerpos de Policía en el marco de la cooperación policial internacional.

98 A esta mejora de infraestructuras se une también la creación y puesta en marcha de nuevos Laboratorios de Biología-ADN a lo largo de la geografía española. Indudablemente para ello se está realizando un esfuerzo importante en equipamientos tecnológicos y humanos a fin de que los especialistas dispongan de los medios más adecuados para desarrollar su labor. Además de lo anterior, existe el proyecto de robotizar laboratorios, lo que sin duda contribuiría a dar respuesta a un número más elevado de asuntos periciales.

8.6.2. Integración de datos - redes de comunicación

Quizá sea en este espacio de trabajo donde más desarrollo obtenga, durante los próximos años la actividad de Policía Científica; de hecho, desde los últimos meses de 2008 a esta fecha se ha regulado la normativa que va a regir el funcionamiento de algunas Bases de Datos.

El antiguo Sistema Automático de Identificación Dactilar ha dado paso al nuevo S.A.I.D. conjunto para el Cuerpo Nacional de Policía, Guardia Civil, Policía Autónoma Catalana y Policía Foral de Navarra y permitirá la conexión con la Policía Autónoma Vasca y por supuesto con todos los países europeos firmantes del Tratado de Prüm. La perspectiva para este año es tener instaladas la totalidad de estaciones de trabajo en todas las Comisaría de España, además de en los principales aeropuertos, puertos y puestos fronterizos, incorporando posteriormente la tecnología digital necesaria para la captura de huellas, así como los dispositivos dactilares móviles que se irán incorporando progresivamente a los vehículos oficiales.

En el ADN, se materializa el compromiso adquirido por España respecto del intercambio de perfiles genéticos para la investigación de determinados delitos. Así, se regula la nueva Base de Datos Nacional de ADN (L.O.10/2007, 8 octubre) y posteriormente el R.D. 1977/2008, de 28 noviembre, regula la composición y funciones de la Comisión Nacional para el uso forense de ADN. Es un gran impulso en materia de redes de comunicación ya que se estima, que a través del cruce de perfiles se identificarán más del 50% de los que permanecen anónimos actualmente en los ficheros policiales, lo que permitirá el esclarecimientos de un número elevado de asuntos pendientes, así como la identificación de personas desaparecidas o restos cadavéricos.

Las nuevas tecnologías también facultarán el desarrollo de la nueva Base de Datos Nacional Única de Desaparecidos y Cadáveres sin identificar, que constituye otro ejemplo de esfuerzo de trabajo en aras de unificar los diferentes procedimientos de actuación de los cuerpos de policía con competencias en este campo. La unificación de todas las Bases de Datos será el futuro de la Policía Científica.

8.6.3. Instrumentos o sistemas de coordinación

99

Todas estas Bases de Datos Nacionales que están desarrollándose y otras que se iniciarán más adelante no dejan de ser medidas para impulsar y optimizar la coordinación entre las distintas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, nacionales e internacionales.

Otro instrumento más de coordinación son las actividades desarrolladas para la actuación armonizada de equipos conjuntos, destacando, como muestra, la elaboración del Protocolo Nacional de actuación Médico-Forense y de Policía Científica en sucesos con víctimas múltiples, aprobado por el R.D. 32/2009, de 16 de enero, siendo otro de sus objetivos la asistencia técnica a Jueces y Tribunales en este tipo de sucesos.

8.6.4. Programas de formación

El trabajo técnico-policial de Policía Científica exige dar respuestas plenamente fiables y para ello es necesario dotar a sus integrantes de una alta cualificación para el estudio, investigación y desarrollo de técnicas científico-policiales (antropología, química, física, psicología, medicina legal, sociología, etc...), es decir, una formación multidisciplinar.

Por esta razón los Planes de Formación anuales son muy extensos, dada la variedad de disciplinas que se contemplan, y el número de cursos que

es preciso impartir para que puedan acceder funcionarios de Servicios Centrales y Periféricos.

Los Planes de formación tienen la característica principal de ser muy dinámicos al tener que ir incorporando frecuentemente nuevas técnicas; así, se ha incorporado recientemente la Infografía Forense como técnica que permite la reconstrucción de los hechos en tres dimensiones, la Pericia Caligráfica en idioma árabe, la aplicación de la técnica digital en fotografía asociada a las nuevas cámaras que van sustituyéndose por nuevos modelos y el tratamiento avanzado de la imagen, etc.

La formación que se incluye en los Programas aludidos no contempla solo las distintas especialidades sino que también contribuye a la creación de capacidades sobre calidad y técnicas de comparecencia ante los Tribunales.

Debe mantenerse una formación continua que llegue a todos los funcionarios, para lo cual se potencia, principalmente, la teleformación o formación-online, no solo para los integrantes de Policía Científica sino para el resto de miembros del Cuerpo Nacional de Policía que deben adquirir “cultura” profesional en materia científica, ya que posibilitará que sus funciones se complementen y no se interfieran entre sí.

100

8.6.5. Investigación

Un sistema de modernización de seguridad no puede existir sino centra sus estrategias en la investigación, científica y técnica. Como no podía ser menos este objetivo lo lidera la Comisaría General de Policía Científica ya que constituye un reto importante en el que hasta ahora se han ido dando pasos muy lentos.

Un avance importante que se ha producido en esta materia es el desarrollo de Programas de Colaboración con Universidades con la creación del Instituto Universitario de Investigación en Ciencias Policiales, con la Universidad de Alcalá de Henares. El Consejo del Instituto aprobó diez líneas de investigación en las que participan activamente miembros de Policía Científica y se ha dado comienzo al nuevo Master en Ciencias Policiales para formación y especialización profesional de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. La tarea investigativa científica pura se complementa con el trabajo de campo y el de los Laboratorios.

8.6.6. Transparencia y visibilidad

La Comisaría General de Policía Científica contribuye de forma clara al

acercamiento al ciudadano mostrando su forma de trabajar, los avances científicos y técnicos que implementan en su labor diaria y por la divulgación de sus conocimientos profesionales.

En este sentido la participación en “exposiciones” específicas y otras conjuntas de Policía Científica a lo largo de la geografía española fomenta la visibilidad.

Además los miembros de Policía Científica son funcionarios que han alcanzado a lo largo de los años gran prestigio de los que se nutren múltiples Organismos públicos y privados, solicitando su presencia para impartir conferencias de distintas especialidades, con carácter permanente.

Los medios de comunicación son también seguidores habituales de sus procedimientos de trabajo y han solicitado la intervención en varias ocasiones de sus funcionarios en programas de televisión para dar la opinión profesional con motivo de hechos concretos.

Los representantes de Justicia, Jueces y Fiscales, a través de sus estancias habituales, al menos dos cada año, han adquirido un conocimiento nítido de las posibilidades que ofrece Policía Científica para facilitar su trabajo. A través de estas actividades se ha logrado que las solicitudes que realizan sean más concretas y específicas, de forma que el resultado sea más eficaz y se demore menos el tiempo de respuesta.

Es cierto que desde esta Comisaría General se dedica mucho tiempo al cuidado organizativo de las “visitas” que se reciben porque se considera que es una vía importante para transmitir la profesionalidad de sus integrantes, el esfuerzo que se realiza y los métodos y técnicas profesionales que se utilizan en la Policía Científica. Indirectamente el objetivo que se logra es infundir confianza en la sociedad, sobre el rigor con el que se trabaja y sobre la validez de las pruebas en base a las que se condena a muchos autores de delitos.

A pesar de que el trabajo de los profesionales de Policía Científica no se desarrolla en contacto con el ciudadano, sin embargo, son plenamente visibles para la sociedad, conocidos e identificados.

Este hecho posee mayor importancia de la que aparentemente tiene para el Cuerpo Nacional de Policía ya que, en realidad, nuestra imagen real no es la que tenemos de nosotros mismos, sino la imagen que la gente tiene de nosotros.

8.6.7. Creación de la Base Nacional Única de Balística

La creación de una Base Nacional Única de Balística es un proyecto que

se encuentra en la primera fase de desarrollo, estimándose pueda estar plenamente operativo para 2010.

Con la sustitución del actual Sistema Balístico de Identificación por el moderno IBIS-TRAX está previsto que se cree la Base Nacional cuyo objetivo es que se integren además del Cuerpo Nacional de Policía, Guardia Civil y las tres Policías Autonómicas. Nos permitirá conectarnos además con las Policías europeas integradas en el Tratado de Prúm.

El IBIX ha ido experimentado mejoras con el Sistema BRASSTRAX ya en funcionamiento (estudio de vainas) y próximamente se incorporará el BULLETTRAX (proyectiles) creándose entonces la Base Nacional de Balística a la que se unirán todas las policías autonómicas.

8.6.8. Creación de Base de Datos de Voces

Se trata de un Proyecto de creación de una Base de Datos de Voces de Delincuentes (ASIS), clasificadas por tipos de delincuencia, que permitiría comparaciones rápidas a efectos de identificación. La forma de funcionamiento tiene similitudes con el actual Sistema Automático de Identificación (SAID). Es un programa que actualmente lo oferta la empresa AGNITIO, y que está presupuestado para su posible adquisición. Por razones económicas no ha podido ser incluido en los presupuestos anuales por lo que el Proyecto de adquisición sufrirá más demora.

8.6.9. Nuevas instalaciones

El 17 de octubre de 2008 se entregó oficialmente el nuevo Edificio, Sede de la Comisaría General de Policía Científica, habiendo sido inaugurado por el Presidente del Gobierno el día 3 de febrero del año 2009.

Estas nuevas instalaciones ocupan una superficie de 22.000 m², aproximadamente, con todas las instalaciones específicas dedicadas a investigación científica y trabajo de Laboratorio para diez especialidades distintas.

Por otro lado a lo largo del año 2008 se inauguraron dos Laboratorios de Biología-ADN en Valencia y A Coruña y está prevista la apertura de otros dos, en Granada y Zaragoza.

EL PROGRAMA DE ESTOCOLMO EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO, UN PASO MÁS HACIA LA CONSOLIDACIÓN DEL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA

MIGUEL VALVERDE SÁNCHEZ
Comisario General de Información

103

INTRODUCCIÓN

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el pasado 1 de diciembre de 2009, el Trío de Presidencias (España, Bélgica y Hungría), y especialmente la Presidencia Española, se hallan ante la gran responsabilidad de poner en marcha las innovaciones institucionales que éste último incorpora y, con ello, se abre una puerta para seguir avanzando en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

Junto con el Tratado, uno de los grandes acontecimientos que influirán decisivamente en el desarrollo de estos temas durante los próximos años será el Programa de Estocolmo.

Entre los múltiples desafíos y retos a los que ha debido responder la Presidencia Española del Consejo de la UE, ha estado el dotar de coherencia y unidad a las dimensiones interna y externa de las cuestiones de Justicia e Interior. Es un hecho indiscutible que la seguridad interior y exterior son indisolubles, tal como se refleja en la lucha contra el terrorismo o la gestión de las migraciones.

Bajo este enfoque la Presidencia Española ha puesto un especial interés en impulsar las negociaciones con socios privilegiados como EEUU o la Federación Rusa. Con ello, se proporciona un nuevo impulso al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

ANTECEDENTES DEL PROGRAMA DE ESTOCOLMO

Antes de entrar de lleno a analizar el Programa de Estocolmo y sus implicaciones, es imprescindible remontarnos a sus antecedentes más directos, que nos ayudarán a entender mejor el proceso de integración europeo referido a las áreas de Justicia e Interior.

Así debemos mencionar los siguientes antecedentes:

1. El Tratado de Maastricht (1992) que creó el “Tercer Pilar”.
2. El Tratado de Ámsterdam (1997) que realizó una reestructuración, incorporando entre sus objetivos desarrollar un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.
3. El Consejo Europeo Extraordinario de Tampere (1999), en el que se fijaron las bases operativas para la concreción de este Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.
4. Programa de Tampere o Primer Programa Plurianual, que cubrió el periodo de 1999 a 2004; proviene del antes referido Consejo Europeo Extraordinario.
5. Programa de La Haya o Segundo Programa Quinquenal, que cubrió el periodo de 2004 a 2009.

EL PROGRAMA DE ESTOCOLMO. *Documento 17024/09*

Se trata de un nuevo programa plurianual de acción en el ámbito de la política de justicia y los asuntos interiores para el periodo 2010-2014, que fue aprobado por el Consejo Europeo los días 10 y 11 de diciembre de 2009.

Igualmente el Consejo Europeo previó que se realizará una evaluación intermedia antes de junio de 2012.

La preparación del Programa de Estocolmo

El método seguido para su elaboración pone de manifiesto la relevancia de la materia que recoge, así como su carácter estratégico. A propuesta del entonces vicepresidente Frattini y de la Presidencia Alemana, se creó el llamado Grupo de Futuro en el que España estuvo presente, y cuya misión consistió en elaborar un informe político que incluyera recomendaciones para la Comisión y los Estados Miembros, con vistas a la elaboración del Programa.

Lo más destacable de este procedimiento fue el alto grado de consenso alcanzado. Se identificaron tres grandes líneas de trabajo:

1. Garantizar un verdadero equilibrio entre libertad y seguridad, y un aprovechamiento máximo de las nuevas tecnologías.
2. La necesidad de desarrollar los Programas establecidos en Tampere y La Haya.
3. El espacio de Libertad, Seguridad y Justicia sólo podía culminar con éxito si se desarrollaba su dimensión exterior y la cooperación con terceros Estados y organizaciones internacionales. El refuerzo de la seguridad externa se convirtió en un requisito necesario para el fortalecimiento de la seguridad interior.

105

La Comisión añadió un elemento de especial importancia: “centrarse en el ciudadano”.

En cuanto al valor añadido del Programa de Estocolmo

Tras finalizar las evaluaciones intermedias del Programa de La Haya (2004-2009), se concluyó que la ejecución nacional de las políticas dirigidas a asegurar el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia era mejorable. Asimismo, se puso de evidencia que una parte del acervo seguía siendo virtual y entre las causas que se esgrimían para explicar esta situación destacaron dos:

1. Los Estados Miembros no podían ser llevados ante el Tribunal de Justicia en caso de cometer infracciones.
2. Las negociaciones en el Consejo se tornaban a menudo difíciles y se ralentizaban, así como el hecho de que la necesidad de alcanzar unanimidad conducía frecuentemente a acuerdos suavizados.

La ventaja con la que contará la ejecución del Programa de Estocolmo es que coincide en el tiempo con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que incluye algunos avances institucionales de gran impacto para el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. En este sentido, las dos deficiencias enunciadas deberían quedar subsanadas.

Asimismo con el Programa de Estocolmo se pretende proveer de más seguridad, con pleno respeto a los derechos de los ciudadanos. Si bien, esta afirmación no resulta nueva a nuestros oídos, sí lo es en el contenido que incorpora: **el desarrollo tecnológico no es ya un simple elemento a considerar, sino el núcleo central del problema**, como así lo demuestran las continuas menciones a:

- Intercambio y protección de datos.
- La utilización de las nuevas tecnologías en la vigilancia de las fronteras.
- La interconexión de bases de datos y de registros de antecedentes.

106

Desde esta perspectiva, el Programa de Estocolmo inaugura un espacio de Derecho europeo y supera la distinción y la distancia en la que se han movido los Estados Miembros a la hora de garantizar la seguridad de sus ciudadanos. Su objetivo es superar la unión económica y alcanzar una alianza institucional.

Este Programa permitirá crear nuevos ámbitos de cooperación en la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo, e involucra a los parlamentos nacionales que, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, actuarán en coordinación con la Eurocámara.

La eficiencia, la equidad y la justicia son los objetivos prioritarios del Programa de Estocolmo para garantizar la aplicación de los derechos fundamentales en Europa.

Método para asegurar que el Programa de Estocolmo cumpla con los objetivos fijados

La Comisión propuso un método que se sustenta en cinco coordenadas:

1. La integración adecuada de las políticas de justicia y asuntos de interior en las demás políticas de la UE.

2. La reducción de las divergencias entre las normas adoptadas a nivel europeo y su aplicación a nivel nacional y el desarrollo de medidas concretas.
3. La mejora de la calidad de la legislación europea y de su impacto.
4. La mejora de la utilización de la evaluación de los instrumentos adoptados y las agencias creadas.
5. El acompañamiento de los instrumentos financieros adecuados.

Estructura del Programa de Estocolmo

Los contenidos recogidos en el Programa de Estocolmo se estructuran en torno a seis ejes:

1. La Europa de los Derechos

Los derechos fundamentales siempre han constituido una prioridad en la estructura comunitaria y su nivel de protección es, a día de hoy, innegociable, lo cual no significa que esta cuestión haya quedado resuelta para siempre. Sino, más bien, todo lo contrario, especialmente cuando nos hallamos en un periodo de gran desarrollo de las nuevas tecnologías y en donde la UE debe explicitar que el respeto de los derechos continua siendo un elemento esencial.

107

La vertiente internacional posee aquí gran relevancia, y la UE debe ser una referencia para el establecimiento de estándares internacionales.

Asimismo, estos derechos que poseen los ciudadanos comunitarios tienen que seguir prevaleciendo fuera del territorio de la UE. Esta idea se debe poner en relación con el Servicio Europeo de Acción Exterior.

2. La Europa de la ley y la justicia

La jurisdicción es una de las competencias claves de la soberanía estatal. El Consejo de Tampere introdujo un concepto que había sido fundamental en la construcción del Mercado Interior y que se convertiría en el cimiento del Espacio de Justicia: el reconocimiento mutuo de las decisiones judiciales. En virtud de este principio, las decisiones de los tribunales de un Estado miembro podrían ser reconocidas, y aplicadas, por los tribunales de otro Estado miembro.

La principal expresión del principio de reconocimiento mutuo en la cooperación judicial penal es la Orden Europea de Detención y Entrega. Esta medida, que viene a sustituir el tradicional proceso de extradición y elimina la intervención del poder ejecutivo, debe ser completada con mecanismos de cooperación judicial penal más intensos.

Los progresos en el Espacio de Justicia deben pasar por el desarrollo de dos aspectos ineludibles: el establecimiento de una cultura judicial europea, a través de la mejora de la formación de los profesionales de la justicia con programas comunes y mecanismos de intercambio, y el progreso de las nuevas tecnologías, para agilizar los procedimientos y acercar la justicia al ciudadano con el portal e-justice.

3. La Europa que protege

Europa ofrece un marco indispensable para proteger a sus habitantes frente a amenazas transfronterizas.

108 El modelo de seguridad en la UE se debe considerar desde una doble perspectiva: el mantenimiento de la seguridad como prerrogativa de cada Estado Miembro en su territorio; pero, a nivel de la Unión Europea, se ha dado la definición y puesta en marcha de mecanismos de coordinación como Europol, Frontex o SitCen (servicio europeo de inteligencia), así como de instrumentos legislativos y mecanismos de actuación.

La Unión Europea ha concebido una Estrategia de Seguridad Interior (aprobada durante la Presidencia Española en la UE, el 25 de febrero de 2010) en la que se determina qué ámbitos corresponden a las autoridades nacionales y qué otros pueden abordarse con más eficiencia desde la Unión, basándose en mecanismos de toma de decisiones que permitirán determinar prioridades operativas.

Con esta Estrategia se facilitará la movilización de los recursos necesarios en ámbitos de acción coordinados para prevenir y controlar las principales amenazas que se ciernen sobre las personas y las colectividades.

Esta Estrategia se suma a la Estrategia de Seguridad Exterior, con la que ya contaba la Unión Europea, reforzando así el vínculo entre acción interior y exterior.

La seguridad en la UE exige un enfoque integrado en el que los profesionales de la seguridad compartan una cultura común, optimicen el intercambio de información y se apoyen en infraestructuras tecnológicas adecuadas.

En lo referente al intercambio de información, el Programa de La Haya consagró el principio de disponibilidad de la información. Para hacerlo efectivo, la UE se ha dotado en los últimos años de importantes bases de datos (SIS, EURODAC¹, etc.); insistiéndose en la necesidad de conseguir una interoperabilidad en la arquitectura de los sistemas y redes de información policial de los EEMM. A este respecto, jugará un papel esencial el Comité para la Seguridad Interior (COSI), establecido por el Tratado de Lisboa, que será el encargado de organizar la cooperación policial operativa.

El Programa de Estocolmo, en lo referente al espacio de seguridad, fija una serie de objetivos comunes, añadiendo que la estrategia de seguridad de interior deberá concentrarse en estos ámbitos:

La lucha contra la delincuencia organizada internacional, con una especial mención a la trata de seres humanos; la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil; la delincuencia informática; la delincuencia económica y la estrategia antidroga.

La reducción de la amenaza terrorista, señalándose tres ámbitos prioritarios a este respecto:

- Sobre la base de una evaluación de la eficacia de las políticas nacionales de carácter preventivo, deben ampliarse y mejorarse las iniciativas de lucha contra la radicalización en todos los medios vulnerables (en particular, las prisiones o las instituciones de formación). Deberá reforzarse la cooperación con la sociedad civil y las instituciones estatales, para entender los factores subyacentes del fenómeno y promover estrategias que faciliten el diálogo intercultural e interreligioso, para animar a las personas a renunciar al terrorismo. La utilización de Internet con fines terroristas debe ser objeto de una mayor vigilancia, en particular, reforzando la capacidad operativa de las autoridades encargadas del control.
- Los instrumentos de lucha contra la financiación del terrorismo deben adaptarse a las nuevas vulnerabilidades potenciales del sistema financiero y a los nuevos métodos de pago utilizados por los terroristas.
- El control del riesgo terrorista requiere acciones específicas de prevención, siendo necesario aplicar el Programa Comunitario de Protección de las Infraestructuras Críticas. Del mismo modo, debe

1.- Sistema de Identificación Automática de Impresiones Dactilares. Creado exclusivamente con el fin de identificar a personas solicitantes de asilo y detenidas por haber cruzado de forma irregular las fronteras exteriores (Reglamento CE n° 2725/2000 Consejo 11-12-2000).

aplicarse el Plan de Acción de la UE para mejorar la seguridad en materia de explosivos e impulsar un marco legislativo para abordar los peligros asociados con los precursores.

Para todo ellos resulta indispensable la utilización de los órganos creados para facilitar la lucha contra el terrorismo, como Europol, SitCen y Eurojust.

4. El acceso a un mundo globalizado

En un mundo en curso de globalización, la Unión debe facilitar la movilidad garantizando al mismo tiempo la seguridad de las personas dentro de un enfoque integrado del control del acceso al territorio, lo cual se deriva en medidas en los diferentes aspectos relacionados:

- El control y la vigilancia de las fronteras: desarrollando una gestión integrada de las fronteras, así como la necesidad de mejorar la cooperación operativa entre los EEMM a través de FRONTEX y continuando con el desarrollo del Sistema Europeo de Vigilancia de las Fronteras (EUROSUR).
- Los sistemas de información: se concluirá el desarrollo de SIS II (Sistema de Información de Schengen II) y de VIS (Sistema de Información de Visados). Se establecerá un sistema de registro electrónico de las entradas y salidas del territorio de los EEMM de la UE, así como programas de viajeros registrados.
- La política de visados: la UE debe en primer lugar aplicar eficazmente los instrumentos a su disposición. La aplicación progresiva de VIS irá acompañada de programas regionales de cooperación consular.

110

5. Una Europa de la responsabilidad, la solidaridad y la colaboración en los ámbitos de la migración y el asilo

En cuanto a la migración:

Garantizar una gestión eficaz de los flujos migratorios en un contexto de envejecimiento de la población es uno de los principales retos de la Unión Europea para los próximos años.

El papel de la inmigración en el crecimiento de la población de la UE es importante y, a más largo plazo, su contribución a los resultados económicos de la Unión será esencial.

En cuanto al Asilo: un espacio común y solidario de protección.

La UE debe continuar con el trabajo emprendido con el fin de convertirse en un verdadero espacio común y solidario de protección basado en el respeto de los derechos fundamentales, en normas de protección elevadas y en la mejora general de la calidad de los sistemas nacionales, reforzando al mismo tiempo la lucha contra los abusos.

6. El papel de Europa en un mundo globalizado - la dimensión exterior

La dimensión exterior de la política de la UE en el espacio de Libertad, Seguridad y Justicia es crucial para la puesta en marcha exitosa de los objetivos del Programa de Estocolmo y debería, en particular, ser completamente coherente con todos los demás aspectos de la política exterior de la UE.

Desde esta perspectiva se hace imprescindible una dimensión exterior reforzada que implica lo siguiente:

- La UE tiene una única política de relaciones exteriores.
- La UE y los EEMM deben trabajar conjuntamente con los terceros países.
- La UE y los EEMM desarrollarán activamente y promoverán estándares internacionales europeos.
- La UE y los EEMM cooperarán estrechamente con sus vecinos.
- Los EEMM mejorarán los intercambios de información entre ellos mismos y dentro de la UE con respecto a actividades multilaterales y bilaterales.

111

LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

El Programa de Estocolmo dedica un apartado entero a la lucha contra el terrorismo, incardinado dentro del eje “La Europa que protege”.

Se recogen una serie de directrices que deben tenerse presentes en la lucha contra el terrorismo:

- La necesidad de que las medidas que se adopten se realicen en el marco del respeto absoluto de los derechos y libertades fundamentales.
- Evitar la estigmatización de las minorías.
- La relevancia de desarrollar un diálogo intercultural.
- La estrategia en contrterrorismo incluye los cuatro aspectos de PREVENIR, PERSEGUIR, PROTEGER y RESPONDER, si bien hace un especial énfasis al reforzamiento del aspecto preventivo.
- La importancia de la figura del Coordinador Contrterrorista de la UE para asegurar la puesta en marcha y la evaluación de la Estrategia Contrterrorista y fomentar una mejor comunicación entre la UE y Terceros.

VALORACIÓN DE OTROS ORGANISMOS DE LA UE SOBRE EL TRATAMIENTO QUE EL PROGRAMA DE ESTOCOLMO REALIZA EN LO RELATIVO A LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO

112

El Comité de las Regiones en un Dictamen² sobre “El Programa de Estocolmo: Retos y oportunidades para un nuevo programa multianual para el espacio de libertad, seguridad y justicia de la UE”, realizado en el 81º Pleno los días 05 y 07 de octubre de 2009, consideró que el Comité de las Regiones debería estar asociado al ámbito del espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y, en este sentido, implicado directamente en la aplicación y desarrollo del Programa de Estocolmo y su plan de acción, así como en el diseño e implementación de los mecanismos e instrumentos de evaluación que se indican en el mismo, en la medida en que resultasen afectadas sus competencias.

En este Dictamen realiza una serie de recomendaciones al Programa de Estocolmo y, más concretamente, en lo que al Terrorismo se refiere, considera que la amenaza terrorista es una de las principales preocupaciones de los ciudadanos europeos, y lamenta que en la Comunicación que realizó la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo³ no mencionase el papel de las entidades locales y regionales en reducir dicha amenaza, especialmente en lo relativo a la lucha contra la radicalización violenta.

2.- CONST-IV-025.

3.- “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo – Un espacio de libertad, seguridad y justicia al servicio de los ciudadanos” COM (2009) 262 final.

El Comité Económico y Social Europeo (CESE) emitió un Dictamen⁴ sobre la “Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo – Un espacio de libertad, seguridad y justicia al servicio de los ciudadanos, en donde realiza una serie de observaciones específicas que, en lo referente al Terrorismo, indica que la acción emprendida a nivel europeo en materia penal para mejorar el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales no debe concentrarse exclusivamente en el terrorismo, el crimen organizado y los ataques a los intereses financieros de la Unión, sino que también debe tratar los fenómenos que conculcan los derechos humanos y las libertades fundamentales.

La creciente movilidad de los ciudadanos de los EEMM dentro de las fronteras de la Unión les expone a discriminaciones y abusos, tanto en su vida privada como en el lugar de trabajo.

Por otro lado, también recomienda que, con vistas a la reducción de las amenazas terroristas, la UE debe intensificar sus esfuerzos para promover unos modelos europeos de diálogo intercultural e interreligioso que permitan contrarrestar el aislamiento y la radicalización de comunidades, grupos y organizaciones, tanto dentro de las fronteras de la Unión, como fuera de éstas.

Las medidas de seguridad interna, por eficaces que sean, sólo tratan los efectos y no las causas del fenómeno terrorista. Por lo tanto, es imprescindible entablar un diálogo paneuropeo que permita desarrollar estos modelos para que la UE pueda promoverlos activamente en colaboración con los Estados Miembros.

113

IMPLICACIONES DEL PROGRAMA DE ESTOCOLMO DESDE UNA PERSPECTIVA OPERATIVA

Tal y como quedó reflejado en la Comunicación⁵ que realizó la Comisión en su informe sobre el Programa de Estocolmo “el terrorismo sigue siendo una amenaza para la Unión. En 2007, cerca de 600 ataques terroristas (fallidos, frustrados o, efectivamente, perpetrados) tuvieron lugar en once Estados miembros de la Unión”. Dicho lo cual, obliga a concluir que el terrorismo debe seguir siendo una prioridad para la sociedad europea.

4.- (COM (2009) 262 final)

5.- (COM (2009) 263 final)

6.- Europol, “EU Terrorism Situation and Trend Report 2007”, disponible en: <http://w.w.w.europol.europa.eu/TESAT/TESAT2007.pdf>

Es cierto que el desarrollo alcanzado desde el punto de vista de garantizar la seguridad, desde los atentados de Nueva York (2001), Madrid (2004) y Londres (2005), ha sido patente. Como mero dato me gustaría mencionar que en el 2001 tan solo seis EEMM⁷ de la UE contaban con legislación antiterrorista.

Hoy, la UE⁸ ha establecido una definición clara de terrorismo, se han aproximado legislaciones y ha tenido lugar un avance evidente en la cooperación operativa.

La gran ventaja que proporciona la UE en el tratamiento que realiza sobre el terrorismo, es su perspectiva holística, tomando en consideración todos los aspectos del mismo desde su financiación hasta la prevención de la radicalización.

Como señalé anteriormente, dentro del Programa de Estocolmo, el terrorismo se incardina, como no podría ser de otro modo, dentro del eje de “Una Europa que protege”, ofreciendo éste último un marco indispensable para proteger a sus habitantes frente a amenazas transfronterizas.

114 En esta línea, esta presentación estaría incompleta si no hiciese especial hincapié, como otro elemento indispensable para asegurar la protección de la seguridad de los ciudadanos de la UE, a la Estrategia de Seguridad de Interior de la UE, a la que voy a dedicar unos minutos, a continuación.

LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD DE INTERIOR DE LA UE

La Comisión en su informe⁹ sobre el Programa de Estocolmo, establece que “La Unión Europea debe concebir una estrategia de seguridad interior que no vulnere los derechos fundamentales y que exprese una visión común de los retos. Esta estrategia, que debe traducir una verdadera solidaridad entre los EEMM, permitirá determinar qué ámbitos corresponden a las autoridades nacionales y qué otros pueden abordarse con más eficacia desde la Unión. Deberá basarse en mecanismos de toma de decisiones que permitan determinar prioridades operativas. Deberá facilitar la movilización de los recursos

7.- Alemania, España, Francia, Italia, Portugal y Reino Unido.

8.- La Decisión Marco del Consejo de 13/06/2002 (2002/475/JAI), introduce por primera vez una definición común del delito de terrorismo, obligando a todos los EEMM a adaptar sus Códigos Penales.

9.- (COM (2009) 262 final)

necesarios en ámbitos de acción coordinados para prevenir y controlar las principales amenazas que se ciernen sobre las personas y las colectividades.

Esta Estrategia se sumará de forma provechosa a la Estrategia de Seguridad Exterior con la que ya cuenta la Unión, reforzando así el vínculo entre acción interior y exterior”.

La Estrategia de Seguridad Interior de la UE se aprobó, por unanimidad, el 25 de febrero de 2010.

Dicha Estrategia constituía uno de los principales objetivos de la presidencia española en la UE en el área de Interior, persiguiendo los fines del cumplimiento de la ley, de la cooperación judicial, del control de fronteras, de la protección civil y de la gestión de desastres a través de la puesta en común de las herramientas con las que ya cuenta la UE.

Con ella se pretende hacer frente, en otras palabras, a amenazas compartidas como lo son el terrorismo, en cualquiera de sus formas, el crimen organizado, el tráfico de drogas y de seres humanos, o las nuevas formas de delincuencia como el cibercrimen.

Por otro lado, el hecho de que la UE se dote de un instrumento como la Estrategia de Seguridad de Interior, puede considerarse como un paso lógico dado que ya dispone de una Estrategia de Seguridad Exterior, que fue elaborada por el antiguo representante de la Política Exterior, Javier Solana, en el 2003.

La estrategia da especial prioridad a la prevención y anticipación del delito, como es la creación de un registro europeo de pasajeros aéreos, o un mayor intercambio de la información y de análisis de riesgo. También apuesta por abordar las causas de los delitos. Así, por ejemplo, reforzando la cooperación con las escuelas o con el sector privado para combatir el blanqueo de dinero.

El desarrollo de la estrategia incluye la creación de un Comité Permanente de Cooperación Operativa (COSI) para “garantizar la eficaz coordinación y cooperación de las autoridades policiales y de gestión de fronteras, incluyendo el control y la protección de las fronteras exteriores”, según se recoge en el texto acordado. Este Comité reunirá a los máximos responsables de las Fuerzas de seguridad de los EEMM.

LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA EN LA UE: ESPECIAL MENCIÓN AL GRUPO DE TRABAJO DE TERRORISMO DE LA UE

El Grupo de Trabajo de Terrorismo (TWG)¹⁰, antes también conocido por el III Pilar de la UE, lo preside un miembro de la Comisaría General de Información del Cuerpo Nacional de Policía.

Durante la Presidencia Española de la UE, nuestro Grupo de Trabajo preparó su programa tomando en consideración los nuevos instrumentos con los que la UE cuenta y los desarrollos tan importantes que se han producido para combatir el terrorismo (el Tratado de Lisboa, el Programa de Estocolmo y la Estrategia de Seguridad de Interior).

El planteamiento no pudo ser otro que incidir en qué es lo que quedaba por hacer. La respuesta a esta pregunta podría extenderse indefinidamente en el sentido de que todo avance en el desarrollo y consecución del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, ya sea en materia de cooperación judicial o policial, resulta de extrema utilidad para combatir una problemática tan compleja como es el terrorismo. No obstante, resultaba necesario promover medidas concretas.

Bajo estas premisas hemos incluido, entre otras iniciativas de la Presidencia española en la UE, dentro del Grupo de Trabajo de Terrorismo, las siguientes:

La recomendación de promover la creación de centros de coordinación antiterrorista en aquellos EEMM en los que actualmente no existe una figura similar así como potenciar reuniones regulares, entre todas estas estructuras de coordinación con el fin de tratar asuntos de interés común

Y, en particular:

- La evaluación de la amenaza.
- Las mejores prácticas en el ámbito de la integración de los datos.
- La formación de analistas.

10.- Cuyas siglas, traducidas del inglés, significan: Terrorist Working Group.

España cuenta desde abril de 2004, con un Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA), que fue creado por el Gobierno mediante el Acuerdo del Consejo de Ministros del 28 de Mayo de 2004, cuyo objetivo se centra en el tratamiento integrado de la información estratégica relativa al terrorismo, tanto en su proyección nacional como internacional.

Naturaleza del CNCA español

Es un órgano complementario y auxiliar de las fuerzas de seguridad.

No asume misiones operativas, que están en manos de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, por lo que no es, en ningún caso, una especie de tercer cuerpo de seguridad. Con el CNCA se trata de potenciar la estructura de lucha contra el terrorismo ya existente y mejorarla con un centro de información y análisis, ejerciendo funciones de inteligencia, información y coordinación.

La creación del CNCA se integra en el desarrollo y puesta en práctica de un conjunto de medidas contra el terrorismo que permite impulsar una nueva estrategia en la actuación frente a todas las formas de terrorismo, sea cual sea su origen.

117

Iniciativa para reforzar el Plan de Acción de la UE para mejorar la Seguridad de los explosivos dirigido a cubrir los siguientes objetivos:

- Recibir información inmediata sobre los avisos referentes a las sustracciones, robos así como todas aquellas transacciones de sustancias explosivas y componentes de naturaleza nuclear, radiológica, biológica o química, sus precursores, armas y otras sustancias y equipamiento que sea susceptible de ser utilizado con propósitos terroristas.
- Simplificar los procedimientos administrativos para las transferencias intra-comunitarias de explosivos comerciales.
- Mejorar la seguridad de los transportes de explosivos.

La elaboración de una herramienta básica para recopilar datos e información sobre los procesos de radicalización violenta que podrá resultar extremadamente útil en la fase de reunir información.

Se trata de un instrumento dotado de gran flexibilidad, fácilmente adaptable a un fenómeno tan complejo como es la radicalización. Inicialmente se ha planteado para los procesos de radicalización terrorista, pero igualmente puede ser susceptible de ser aplicado a cualquier tipo de extremismos violentos.

Será especialmente útil para:

- Facilitar, dirigir y mejorar la recogida de datos, incrementando la cantidad y la calidad de la información obtenida por otros medios de recogida de datos no específicos.
- Facilitar y mejorar los procesos de integración e interpretación de datos, organizando y estructurando la información desde un principio, lo que incrementará el potencial de análisis y explotación de los datos, tanto desde una perspectiva operativa como estratégica.
- Facilitar y mejorar la transmisión y la forma de compartir datos entre unidades policiales, facilitando además la unificación de criterios, lo que proporcionará una visión común del fenómeno en todas las unidades policiales de Información.

118

Iniciativa dirigida a impulsar las relaciones entre dos o más EEMM de la UE y al menos un Tercer Estado: “Equipos Multinacionales *ad hoc* con Terceros Países”.

Debido al carácter cada vez más transnacional del terrorismo debemos dar un paso más en la lucha contra este fenómeno y unificar esfuerzos, habilitando nuevos modos de cooperación que incluyan no sólo los ya existentes entre los EEMM de la UE sino, cuando sea oportuno (*ad hoc*) poder colaborar con otros Terceros Países sobre los que repercuta igualmente algún extremo de la misma situación problemática.

Es cierto que actualmente existen canales de relaciones bilaterales y/o multilaterales entre los EEMM, que son enormemente útiles y eficaces como, por ejemplo, los Equipos Conjuntos de Investigación, creados durante la anterior Presidencia española en el 2002.

Pero lo que nosotros tratamos de impulsar no se dirige tanto a las investigaciones que ya han sido judicializadas sino a tratar de prevenir y anticipar la posibilidad de que se planifica o produzca un atentado terrorista.

Es un hecho constatado que no es nada infrecuente que las diferentes fases de las que consta el proceso de realización de un atentado terrorista, desde que se planifica hasta que se ejecuta y, en el ínterin, desarrollo de actividades logísticas, de financiación y de ejecución, se realicen en diferentes lugares y/o países.

La forma más coherente de combatir estos hechos es tratar de reunir la mayor información posible acerca de estas redes u organizaciones terroristas. Para ello es fundamental el intercambio ágil, directo y completo de información entre los países implicados.

Por último querría señalar que, aunque de un modo genérico, ya que está recogido en el apartado 2, el Tratado de Estocolmo no ha olvidado a las víctimas del terrorismo, recogiendo la necesidad que dichas víctimas tienen de atención, apoyo y reconocimiento social particulares, e instando a la realización de un planteamiento integrado y coordinado, en consonancia con lo indicado en las conclusiones del Consejo sobre una Estrategia de la Unión Europea para garantizar el ejercicio de los derechos y un mayor apoyo a las personas víctimas de un delito.

POLICÍA CIENTÍFICA Y COOPERACIÓN POLICIAL INTERNACIONAL. EL TRATADO DE PRÜM.

JOSÉ MIGUEL OTERO SORIANO
Comisario Principal del Cuerpo Nacional de Policía.
Secretario General de la Comisaría General
de Policía Científica

121

ESCENARIO

El mundo globalizado en el que nos encontramos, se caracteriza, entre otras cosas, por la facilidad de desplazamientos, la extensión de las telecomunicaciones, con la existencia de una herramienta como Internet que hace que podamos acceder a casi cualquier información en tiempo real y movernos por el mundo sin levantarnos de la silla en la que estamos.

Todo esto que, evidentemente, ha supuesto una mejora en todos los aspectos de la vida tiene su complemento no deseado pero real que es lo que denominamos delincuencia transnacional que evidentemente se aprovecha de todas estas facilidades.

Hay que tener en cuenta también que una de las características de este mundo globalizado es la rapidez con la que todo cambia. Hoy día esos cambios presentan un ritmo muy acelerado y los Estados y las organizaciones de seguridad deben ir a ese mismo ritmo so pena de quedar absolutamente desbordados.

RESPUESTA

Concretaremos la necesidad de respuesta fundamentalmente en el ámbito europeo. En este ámbito una de las cuestiones que se plantearon los Estados de cara al incremento de la delincuencia internacional fue la represión de la actividad delictiva mediante una serie de instrumentos legales de cooperación policial internacional. Tomemos como ejemplos EUROPOL (que se ha llamado muchas veces una Policía europea y no es una Policía europea sino que es un modo de colaboración de las policías europeas) y el Tratado de Prüm.

También hemos de referirnos a EUROJUST, que a la Justicia lo que EUROPOL es a la Policía, y sin la cual no tendría mucho sentido ese intercambio policial, pues nuestro fin último es la colaboración con el sistema judicial.

Otra cuestión, fundamental, consiste en extender la colaboración a otras áreas como es la de las ciencias forenses, ya que vivimos, afortunadamente en Estados de Derecho, uno de cuyos fundamentos es, precisamente, la presunción de inocencia, que solo puede enervarse mediante la aportación de pruebas. Y la mejor forma de aportar pruebas consistentes, objetivas, y basadas en procedimientos científicos es, sin duda, el uso y el empleo cada vez más abundante de las ciencias forenses.

122

IMPACTO

Hay un impacto fundamental en el mundo de la policía científica, la aparición y desarrollo de las tecnologías de la información: la ofimática, la gestión de ficheros, las bases de datos, etc.

La primera herramienta digital con la que contó la Policía Científica española fue el sistema automático de identificación dactilar, SAID, conocido en el mundo anglosajón con las siglas AFIS, lo que dio una posibilidad enorme a las colecciones o archivos de tarjeta dactilares. En aquel momento, 1986, el Cuerpo Nacional de Policía tenía aproximadamente unas 600.000 tarjetas y eran manejadas mediante un sistema de clasificación y subclasificación manual. Imaginémonos lo que puede ser buscar huellas en una base de datos de 600.000 tarjetas que si la multiplicamos por 10 tenemos millones de huellas dactilares.

Y lo que ha resultado el autentico impacto en el campo de las ciencias forenses es el ADN. El ADN, que nace en el campo de la investigación biológica, llega a las ciencias forenses porque una de sus características es que individualiza, ya que todas las personas tenemos un ADN distinto, no varía con el paso del tiempo y está presente en cada célula del cuerpo.

Además, usa estudios estadístico poblacionales que permiten, para decirlo en pocas palabras, dar correspondencia o compatibilidad entre muestras (dubitadas e indubitadas) con márgenes enormes, billones o trillones, facilitando, además el índice de posible error, lo que, de momento, no ocurre en otras disciplinas forenses.

INTERPOL

Es la organización internacional de policía criminal, está compuesta por 184 países que se relacionan mediante las oficinas centrales nacionales.

Entre las actividades que desarrolla se encuentran la búsqueda de delinquentes, o el tema de las personas desaparecidas y los cadáveres sin identificar. Tiene implantado el sistema I24 que consiste simplemente en que cualquier cuerpo policial puede comunicar con la Secretaría General las 24 horas del día, todos los días de la semana. Las herramientas que utilizan en su trabajo son las huellas dactilares, el ADN y los equipos de investigación en desastre o en catástrofes (IVD).

123

En estos tres apartados: huellas dactilares, ADN y IVD cuentan con grupos específicos de trabajo dentro de INTERPOL y que tratan, lógicamente, día a día de mejorar todas las prestaciones que puedan dar estas técnicas.

El cometido de los equipos de identificación de víctimas en catástrofes es el de identificar a esos cadáveres o a esas personas desaparecidas por cualquiera de los medios: dactiloscópico, antropológico, odontológico o genético. El concepto IVD se puso a prueba durante el Tsunami (Tailandia), y la verdad es que sirvió de mucho, de cara a la planificación y a la organización de equipos conjuntos de diferentes países.

También, se ocupa INTERPOL y con bastante intensidad de las ciencias forenses, mediante la celebración cada tres años de un Simposio Internacional en el que se pone al día todo lo novedoso en este campo.

EUROPOL

Las materias en las que trabaja son: estupefacientes, el terrorismo, el crimen internacional y la pedofilia. Todo ello lo hace mediante tres aspectos fundamentales que son el intercambio de datos, el análisis o reporte y la asistencia técnica.

El intercambio de datos mediante los Equipos Conjuntos, Eurojust y CEPOL, que es el llamado colegio europeo de policía.

Al intercambio de datos se añade toda la cuestión del análisis y reporte y la asistencia técnica porque a nadie se le oculta que entre los 27 países miembros de la Unión y por tanto de Europol el nivel de desarrollo no es el mismo.

LAS REDES FORENSES

124 Las denominadas redes de ciencias forenses nacen con el objetivo de extender la cooperación policial en el campo de la policía científica, en la misma medida en que se hacía en las áreas de la investigación policial.

Las primeras redes constituidas son la Red de Directores de Laboratorios de Ciencias Forenses de Estados Unidos (ASCLAD) y la homóloga de Australia y Nueva Zelanda (SMANZFL).

En los primeros años noventa, varios directores de laboratorios europeos, conscientes de la importancia de la aludida cooperación, deciden iniciar la formación de una red española que recibirá en nombre de ENFSI, acrónimo en inglés para Red Europea de Institutos de Ciencia Forense. La Comisaría General de Policía Científica se encontraba entre los miembros fundadores de la red.

En 2004, y con los mismos objetivos de colaboración en el campo forense, nace la Academia Iberoamericana de Criminalística y Estudios Forenses que agrupa a instituciones de los países iberoamericanos, además de España y Portugal.

Estas cuatro redes firmaron en 2004 en Lyon la Alianza Forense Estratégica Internacional, IFSA, con la idea de extender la colaboración inter redes por buena parte del mundo.

En la actualidad forense encontramos la necesidad de redactar y poner

en práctica guías de buenas prácticas para el trabajo en la escena del crimen, que es el lugar donde empieza toda la actividad de policía científica.

También es imprescindible dar una respuesta a la cuestión de los expertos (formación homologada, actualización, control de la competencia, etc.), lo que entra claramente en el campo de la formación.

La acreditación constituye hoy día la piedra de toque para cualquier organización, y, desde luego para las forenses; esta consiste en demostrar, ante el organismo nacional de acreditación, que se cumplen los estándares establecidos internacionalmente, y que esto se va manteniendo en las sucesivas auditorías.

Nosotros, acabamos de conseguir la acreditación de los laboratorios de ADN y Químico, pero seguimos avanzando por convencimiento de la utilidad y porque, además, la Unión Europea ha establecido unos plazos (2013 y 2015) para la acreditación de las especialidades de ADN y huellas dactilares.

Es también importante el establecimiento de códigos de conducta para las organizaciones forenses y sus miembros, en los que se contempla fundamentalmente el mantenimiento de la objetividad y la imparcialidad de los peritos.

El objetivo de ENFSI es garantizar que la calidad, el desarrollo y la presencia de la ciencia forense europea se hallen a la vanguardia del mundo. Y se quiere conseguir a través de fortalecer y consolidar la red, ampliándola, manteniendo su desarrollo y credibilidad. En este momento somos 53 laboratorios de 35 países europeos.

ENFSI se estructura a través de una junta directiva, una Secretaría, unos comités permanentes y los grupos de trabajo, que en estos momentos son 16. Y luego existen grupos temáticos que adecuan su estructura y vigencia temporal al objetivo o materia para el que hayan sido creados.

El funcionamiento de ENFSI es a través de: la asamblea anual de directores, de las reuniones de la junta, de los comités, de los grupos de trabajos y seminarios.

BASES DE DATOS (SAID,ADN,IBIS)

Una definición de base de datos, que se encuentra en cualquier sitio sería: un conjunto de datos pertenecientes a un mismo contexto y almacenados sistemáticamente para su posterior uso.

Las características de las bases de datos dinámicas es que esa información se almacena, se enriquece, se sustituye por otra nueva o diferente. Las bases de datos que en estos momentos maneja la Policía Científica son: el SAID (Sistema Automático de Identificación Dactilar); la de ADN que creó la Ley Orgánica 10/2007; el IBIS (Sistema Integrado de Identificación Balística); y la Base Nacional Única de Personas Desaparecidas y Cadáveres sin Identificar que está a punto de empezar a funcionar. Esta última base aparte de una faceta claramente de interés judicial, es muy interesante el saber si una persona está viva o no, tiene sobre todo un carácter humanitario. Ella nos va a permitir el que podamos identificar personas desaparecidas o cadáveres sin identificar con independencia del lugar del hallazgo, del de la denuncia o de las competencias territoriales de cada cuerpo policial.

126

EL TRATADO DE PRÜM

El Tratado de PRÜM parte de la iniciativa, en 2005, del entonces Ministro del Interior español, respaldada por Alemania, Francia, Luxemburgo, Holanda y Austria; se firmó el 27 de mayo de ese mismo año con el compromiso de que a los tres años tenía que entrar en funcionamiento y se ha ido ratificando según las legislaciones nacionales. España lo hizo el 18 de julio de 2006.

Los objetivos del Tratado de Prüm son fortalecer la cooperación en ámbitos muy sensibles y se basa en los principios de confianza mutua y de disponibilidad.

Las áreas, dentro del Tratado de Prüm referidas a Policía Científica, son: el intercambio de datos referidos al ADN y a las huellas dactilares.

Previo al Tratado de Prüm, en el campo del ADN se había producido un hecho importante en el año 1997, ya que los entonces quince Estados Miembros entendían la necesidad de intercambiar los datos que facilitaba esa tecnología tan potente, para lo cual era necesario contar con marcadores comunes, acordándose, finalmente el uso de siete de esos marcadores para que el intercambio de datos fuera posible.

El artículo 37, del Tratado, se refiere a la exactitud, actualidad y duración del almacenamiento de los datos.

El artículo 38, se refiere fundamentalmente a la cuestión de las medidas técnicas y organizativas para garantizar la protección, seguridad, confidencialidad e integridad.

En el Sistema Automático de Identificación Dactilar (SAID) actualmente hay más de 3 millones de reseñas decadactilares y más de 500.000 huellas latentes. La latente es la huella en principio anónima que se ha revelado en una investigación, en una inspección ocular o en una escena del crimen. Los intercambios dactilares hechos bajo el Tratado de Prüm desde el periodo 01/01/2009 a 22/06/2010 en transacciones entrantes (4296) y salientes (136) con cuatro países: Austria, Alemania, Bulgaria y Francia, ya que no todos los países están en disposición técnica para realizar aún este intercambio.

La base de datos de ADN contenía, en mayo del 2010, un total de 130.000 perfiles y ahora estamos cerca de los 150.000. Los intercambios de datos de ADN que, bajo Prüm en junio de 2010, se enviaron entre los siguientes países: Austria, Alemania, Eslovenia, Luxemburgo, España, Finlandia, Francia y Bulgaria fueron 190.000 perfiles, recibándose 255.000 perfiles.

127

CONCLUSIONES

- En un mundo en el que cualquier actividad tiene una componente internacional, la delincuencia no puede ser menos,
- Eso lleva a que los Estados y las organizaciones policiales traten de ponerse al día y de cooperar entre ellas más allá de sus propias fronteras nacionales,
- Las Bases de Datos se presentan como unas herramientas que potencian y mejoran esa cooperación policial, siempre dentro del respeto a un acervo sólido que controla su legalidad.

El Tratado de Prüm (basado en el principio de disponibilidad) lo que pretende, de forma inmediata, rápida y segura, con absoluta sujeción a la garantía de los derechos individuales es ese intercambio de datos, necesario para luchar contra la delincuencia internacional.



TERCER PANEL

EL PROGRAMA DE ESTOCOLMO EN LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO. UNA EUROPA ABIERTA Y SEGURA QUE SIRVA Y PROTEJA AL CIUDADANO

JUAN ANTONIO GONZÁLEZ GARCÍA
Comisario General de Policía Judicial

131

1. INTRODUCCIÓN

Desde hace unos años, la Unión Europea tiene como objetivo construir un espacio de libertad, seguridad y justicia.

En el Consejo Europeo de Tampere de 1999 se puso en marcha la primera política marco en materia de seguridad e interior, poniendo las bases de una política común de asilo e inmigración, la armonización de los controles fronterizos y la estructura para el reconocimiento mutuo de decisiones judiciales. En el posterior Programa de La Haya se dio el impulso político necesario para la consolidación del espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea, y con el Programa de Estocolmo se pretende que la Unión y sus Estados miembros aprovechen los logros obtenidos y se enfrenten a los desafíos futuros.

En el Programa de Estocolmo, aprobado por el Consejo Europeo en Bruselas el 11 de diciembre de 2009, se definen las nuevas prioridades comunitarias en materia de libertad, seguridad y justicia para los próximos cinco años.

Se trata del nuevo programa pluri anual, que sustituye al Programa de la Haya, y que define las prioridades de la Unión Europea en materia de Justicia e Interior para el periodo 2010-2014, con el objetivo de hacer frente a desafíos como la inmigración, el terrorismo, la delincuencia organizada y acercar a la ciudadanía los beneficios del espacio de libertad, seguridad y justicia.

En el mismo, aprobado durante la Presidencia sueca, se contemplan las siguientes prioridades:

- Promover los derechos de los ciudadanos: Una Europa de los derechos. Construir el espacio de libertad, seguridad y justicia es crear una única área de libertad de movimientos donde los derechos de los ciudadanos sean respetados y protegidos, en el marco que ofrece la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Puesto que la diversidad enriquece a la Unión, esta y sus Estados miembros deben proporcionar un entorno seguro donde se respeten las diferencias y se proteja a los más vulnerables, debiendo aplicarse medidas para luchar contra el racismo y la xenofobia; los derechos del niño, prestando especial atención a los niños en situaciones particularmente vulnerables, como pueden ser las víctimas de la explotación sexual y el maltrato; la comunidad gitana, para su plena integración en la sociedad; las víctimas de delitos, como pueden ser el terrorismo o la violencia de género, o cualquier otra persona implicada en un proceso penal y, por último, la protección de los derechos del ciudadano en la sociedad de la información (vida privada, datos personales, etc.).

- Facilitar la vida a las personas: una Europa de la Ley y la Justicia: La Unión deberá seguir aumentando la confianza mutua en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros estableciendo derechos mínimos en caso necesario para el desarrollo del principio de reconocimiento mutuo, y estableciendo unas normas mínimas relativas a la definición de delito penal y de sanción penal, según lo definido en el Tratado. Además, el espacio judicial europeo debe permitir a los ciudadanos ejercer sus derechos en cualquier lugar de la Unión sensibilizándolos respecto a sus derechos y facilitando su acceso a la justicia.

En este ámbito, deberán redoblarse los esfuerzos para aumentar la eficacia de la cooperación judicial, con una participación más activa

de Eurojust y de las redes judiciales europeas para colaborar en la mejora de la cooperación y de la aplicación efectiva del Derecho de la Unión por parte de todos los profesionales (creación de una cultura judicial europea) y se aplicarán las nuevas tecnologías en el ámbito de la justicia.

- Una Europa que protege: la expansión de la delincuencia transfronteriza se ha convertido en un desafío urgente que requiere una respuesta clara y completa. El terrorismo y la delincuencia organizada, el tráfico de estupefacientes, la corrupción, la trata de seres humanos, la introducción ilegal de personas y el tráfico de armas, entre otros, son retos para la seguridad interior de la Unión.

Para ello, el Programa de Estocolmo prevé la creación de una Estrategia de Seguridad Interior, siendo tarea prioritaria del Comité Permanente de Seguridad Interior - COSI¹ su desarrollo, supervisión y aplicación.

La seguridad de la Unión requiere un planteamiento integrado en el que los profesionales de la seguridad compartan una cultura y una información común de forma tan eficaz como sea posible, y dispongan de la infraestructura tecnológica adecuada para servirles de apoyo.

133

Asimismo, la Unión también estará atenta a la gestión de las catástrofes (naturales o provocadas por el hombre, como los incendios forestales, terremotos, inundaciones, tempestades, atentados terroristas, etc.) con un planteamiento integral, que abarque todo el ciclo de una catástrofe incluidas la prevención, la preparación, la respuesta y la recuperación mediante actuaciones tanto dentro como fuera de la Unión.

- Acceso a Europa en un mundo globalizado: La Unión facilitará el acceso legal al territorio de sus Estados miembros, a la vez que tomará medidas para luchar contra la inmigración ilegal y la delincuencia transfronteriza para mantener un nivel elevado de seguridad.

Las posibilidades de las nuevas tecnologías representan un gran potencial para hacer más eficaz y más segura la gestión de las fronteras.

- Una Europa de responsabilidad, solidaridad y colaboración en los ámbitos de migración y asilo: una migración bien gestionada puede ser beneficiosa para todos los interesados. Es necesario encontrar soluciones prácticas que mejoren la coherencia entre las políticas de

1.- Creado en virtud del artículo 71 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

migración y otras políticas, como la política exterior y de desarrollo y las políticas de comercio, empleo, sanidad y educación en el plano europeo.

Con base en los principios establecidos en el Enfoque Global de la Migración, así como en el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo, la Unión tratará de organizar la migración legal teniendo en cuenta las prioridades, necesidades y capacidad de acogida de los Estados miembros, y favorecer la integración; combatir la Inmigración irregular; fortalecer la eficacia de los controles en las fronteras; crear una colaboración global con los países de origen y de tránsito, y construir una Europa de asilo. Referido a este último punto (asilo), el objetivo es la creación de un Sistema Europeo Común de Asilo - SECA para el año 2012.

- Europa en un mundo globalizado - la dimensión exterior de la libertad, la seguridad y la justicia: en un mundo interconectado, es imprescindible impulsar el diálogo y la cooperación con terceros países, afrontando juntos retos globales como la migración y el asilo, la seguridad, la justicia, los derechos humanos y un intercambio de información seguro y eficiente.

134

2. PROGRAMA DE ESTOCOLMO

A continuación se transcribe² lo establecido en el Programa de Estocolmo en lo referente a la **protección contra las formas graves de delincuencia y la delincuencia organizada (Epígrafe 4.4.)**.

4.4.1. Lucha contra las formas graves de delincuencia y la delincuencia organizada

A medida que la delincuencia organizada sigue globalizándose, es cada vez más importante que la policía tenga capacidad para trabajar eficazmente a través de las fronteras y las jurisdicciones. La Unión puede aportar una plusvalía real en la lucha contra algunas amenazas que exigen una acción extremadamente coordinada. La lucha contra estos tipos de delincuencia supondrá la sistematización de los intercambios de información, el uso generalizado de las agencias de la Unión y de las herramientas de investigación

2.- Transcripción literal del Programa de Estocolmo, publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea.

europas y, en su caso, el desarrollo de técnicas de investigación y prevención comunes, así como una mayor cooperación con terceros países.

El Consejo Europeo insta, por tanto, al Consejo y a la Comisión:

- a adoptar una estrategia en materia de delincuencia organizada, en el marco de la Estrategia de seguridad interior,
- a establecer sus prioridades en materia de lucha contra la delincuencia determinando los tipos de delincuencia contra los cuales desplegará los instrumentos que ha desarrollado, sin abandonar la Evaluación de la Amenaza de la Delincuencia Organizada (EADO) y sus versiones regionales.

Hay que seleccionar los tipos de delincuencia que se abordarán de forma prioritaria a escala europea. El Consejo Europeo considera que en los próximos años merecen especial prioridad los tipos de delitos que se indican seguidamente.

4.4.2. Trata de seres humanos

La trata de seres humanos y la introducción ilegal de personas es un delito muy grave que conlleva una violación de los derechos humanos y de la dignidad humana y que la Unión no puede tolerar. El Consejo Europeo considera necesario reforzar y aumentar la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos y la introducción ilegal de personas. Esto requiere una respuesta política coordinada y coherente que va más allá del espacio de libertad, seguridad y justicia y, teniendo en cuenta las nuevas formas de explotación, implica a los sectores de relaciones exteriores, cooperación para el desarrollo, asuntos sociales y empleo, educación y salud, igualdad de sexos y no discriminación. Debería también ser objeto de un diálogo ampliado entre todos los interesados, incluida la sociedad civil, orientado a mejorar la comprensión y la investigación de la trata de seres humanos y la introducción ilegal de personas a escala de la Unión e internacional.

En este contexto, resulta crucial la cooperación y la coordinación con Terceros Países. El Documento orientado a la acción en materia de actuación contra la trata de seres humanos, adoptado por el Consejo el 30 de noviembre de 2009, debe utilizarse al máximo. Es necesario que la Unión desarrolle una política reforzada de la Unión de lucha contra la trata de seres humanos orientada a consolidar aún más el compromiso contraído y los esfuerzos realizados por la Unión y los Estados miembros para prevenir la trata de seres humanos y luchar contra ella. Esto incluye el

aumento y el refuerzo de las asociaciones con Terceros Países, mejorando la coordinación y cooperación dentro de la Unión y con los mecanismos de la dimensión exterior de la Unión como parte integrante de esta política. También debería llevarse a cabo un seguimiento de los progresos realizados en este ámbito, e informar periódicamente al COSI acerca de la coordinación y cooperación en la lucha contra la trata de seres humanos. Esta lucha debe movilizar todos los medios de actuación, aunando la prevención, la actuación policial y la protección de las víctimas, y estar especialmente orientada a combatir la trata de seres humanos con destino a la Unión, así como dentro y fuera de la Unión.

Por consiguiente, el Consejo Europeo invita al Consejo a considerar la posibilidad de nombrar un Coordinador de la UE en la lucha contra la trata de seres humanos (CLTS UE) y, si así lo decide, a determinar las modalidades de su actuación de modo que todas las competencias de la Unión puedan utilizarse de forma óptima con el fin de lograr una política coordinada y reforzada de la Unión en materia de lucha contra la trata de seres humanos.

El Consejo Europeo pide:

- que se adopte nueva legislación en materia de lucha contra la trata de seres humanos y protección de las víctimas.
- que la Comisión estudie si la celebración de acuerdos de cooperación ad hoc con determinados terceros países, que deberá especificar el Consejo, podría ser una forma de mejorar la lucha contra la trata, y presente propuestas en este sentido. En particular, dichos acuerdos podrían incluir el recurso sin reservas a todos los incentivos de que dispone la Unión, incluidos el uso de programas financieros, la cooperación en el intercambio de información, la cooperación judicial y los instrumentos en materia de migración.
- que Europol, con el apoyo de los Estados miembros, intensifique el apoyo a la recopilación de información y el análisis estratégico, que deben llevarse a cabo en cooperación con los países de origen y tránsito.
- que Eurojust intensifique sus esfuerzos para coordinar las investigaciones realizadas por las autoridades de los Estados miembros sobre trata de seres humanos.
- que la Comisión:

- proponga otras acciones para proteger y prestar asistencia a las víctimas a través de un conjunto de medidas que incluyan el desarrollo de sistemas de compensación, el retorno seguro y la ayuda a la reintegración en la sociedad de su país de origen en caso de regreso voluntario, así como medidas en relación con su estancia; la Unión debería establecer asociaciones con los principales países de origen.
- proponga medidas de cooperación para movilizar a los servicios consulares de los países de origen con objeto de prevenir la expedición fraudulenta de visados; en los países de origen, se podrían realizar campañas de información destinadas a las víctimas potenciales, especialmente mujeres y niños, en cooperación con las autoridades.
- proponga medidas para que los controles en la frontera sean más eficaces con el fin de prevenir el tráfico de seres humanos, y en especial el tráfico de menores.

4.4.3. Explotación sexual de menores y pornografía infantil

La protección de los menores contra el peligro de abuso sexual es un elemento importante de la estrategia sobre los derechos del niño. El Consejo Europeo invita:

137

- al Consejo y al Parlamento Europeo a adoptar nueva legislación en materia de lucha contra los abusos sexuales, la explotación sexual de menores y la pornografía infantil.
- a la Comisión a acompañar esta legislación, una vez adoptada, con medidas basadas en el Programa «Una Internet más segura» 2009-2013.
- a la Comisión a estudiar de qué modo las autoridades competentes de los Estados miembros pueden intercambiar información sobre prácticas idóneas.
- a la Comisión a explorar la manera en que la Unión podría fomentar las asociaciones con el sector privado en este ámbito, y extender esas asociaciones público-privadas al sector financiero, con el fin de entorpecer las transferencias de dinero relacionadas con sitios web que contengan abusos a menores.
- a la Comisión a basarse en el sistema de red de alerta en relación

con los menores y examinar la creación de una red contra la sustracción de menores a escala de la Unión para promover la cooperación entre las autoridades competentes de los Estados miembros, con vistas a garantizar su interoperatividad.

- a la Comisión a que, para prevenir los abusos a menores, estudie posibles formas de intensificar la cooperación entre las autoridades competentes de los Estados miembros para reaccionar ante los desplazamientos de agresores sexuales de niños que se sabe representan una continua amenaza.

4.4.4. Delincuencia cibernética

Internet ha facilitado considerablemente las comunicaciones y ha fomentado el desarrollo y las interacciones a escala mundial. Al mismo tiempo, han aparecido nuevos problemas contemporáneos en forma de delincuencia cibernética, pues los grupos delictivos han sabido aprovechar con eficacia la tecnología. Esto, a su vez, dificulta las investigaciones de las autoridades policiales. La Unión debe promover, por tanto, políticas y leyes que garanticen un nivel muy alto de seguridad de la red y permitan reaccionar con mayor rapidez en caso de perturbaciones de la red o ciberataques.

Los Estados miembros deberían ratificar cuanto antes el Convenio sobre delincuencia cibernética del Consejo de Europa de 2001. Este Convenio debería ser el marco jurídico de referencia para luchar contra la delincuencia cibernética a escala mundial. Europol podría desempeñar un papel como centro europeo de recursos creando una plataforma europea para la identificación de delitos que prestase asistencia a las plataformas nacionales de alerta de los Estados miembros en el intercambio de buenas prácticas.

El Consejo Europeo insta, además, a los Estados miembros:

- a que presten su total apoyo a las plataformas nacionales responsables de la lucha contra la delincuencia cibernética, y subraya la necesidad de cooperación con países no pertenecientes a la Unión.

El Consejo Europeo invita:

- a la Comisión a tomar medidas para consolidar y mejorar las asociaciones público-privadas.
- a Europol a intensificar el análisis estratégico de la delincuencia cibernética.

La Unión también debería clarificar las normas de competencia jurisdiccional y el marco jurídico aplicable al ciberespacio dentro de la Unión, incluido el modo de obtención de pruebas, para favorecer las investigaciones transfronterizas.

El Consejo Europeo:

- insta a los Estados miembros a mejorar la cooperación judicial en los casos de delincuencia cibernética.
- pide a la Comisión que presente propuestas para clarificar, en caso necesario, el marco jurídico para las investigaciones en el ciberespacio dentro de la Unión.

También debería hacerse más eficaz la cooperación en relación con la venta de productos farmacéuticos falsos en Internet.

4.4.5. Delincuencia económica y corrupción

La Unión debe reducir el número de ocasiones que aprovecha la delincuencia organizada como consecuencia de la globalización de la economía, en especial durante una crisis que está exacerbando la vulnerabilidad del sistema financiero, y asignar los recursos adecuados para hacer frente con eficacia a estos retos.

139

El Consejo Europeo insta a los Estados miembros y, en su caso, a la Comisión a:

- aumentar la capacidad para investigaciones financieras y combinar todos los instrumentos disponibles en Derecho fiscal, civil y penal; debe llevarse a cabo un análisis financiero científico poniendo en común recursos, en especial con miras a la formación. La confiscación de las ganancias ilícitas debería ser más eficaz, y tendría que reforzarse la cooperación entre los organismos de recuperación de activos.
- determinar las ganancias ilícitas de forma más eficaz y confiscarlas y, cuando sea posible, plantearse su reutilización siempre que se encuentren en la Unión.
- fomentar el intercambio de información entre las Unidades de Información Financiera (UIF) en su lucha contra el blanqueo de capi-

tales. En el marco del sistema europeo de gestión de la información, sus análisis podrían alimentar una base de datos sobre operaciones sospechosas, por ejemplo en Europol.

- movilizar y coordinar las fuentes de información para identificar las transacciones en efectivo sospechosas y confiscar las ganancias ilícitas en consonancia con el Convenio relativo al blanqueo, seguimiento, embargo y decomiso de los productos del delito del Consejo de Europa de 1990, por ejemplo mediante legislación que establezca si el origen de los ingresos es lícito o no.
- mejorar la persecución de la evasión fiscal y la corrupción en el sector privado, y la detección precoz del abuso fraudulento del mercado (como los delitos de iniciado y la manipulación del mercado), así como la malversación de fondos.
- facilitar el intercambio de prácticas idóneas desde el punto de vista preventivo y policial, en especial en el marco de la Red de organismos de recuperación de activos y de la Red europea contra la corrupción.

El Consejo Europeo invita a la Comisión:

- a desarrollar indicadores, sobre la base de los sistemas existentes y de criterios comunes, para medir los esfuerzos en la lucha contra la corrupción, en especial en los ámbitos del acervo (contratación pública, control financiero, etc.) y a elaborar una política anticorrupción global en estrecha cooperación con el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO). La Comisión debería presentar al Consejo en 2010 un informe sobre las modalidades de adhesión de la Unión a GRECO.
- con la intención de prevenir la delincuencia financiera, a estudiar medidas para facilitar la identificación de los beneficiarios efectivos de los activos y a aumentar la transparencia de las personas jurídicas y de los regímenes jurídicos.
- a intensificar la coordinación entre los Estados miembros en el marco de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción (UNCAC), el GRECO y las labores de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en materia de lucha contra la corrupción.
- a reflexionar sobre la manera de mejorar la prevención de la delincuencia financiera.

La falsificación constituye un grave peligro para los consumidores y para las economías. La Unión debe realizar nuevos estudios sobre este fenómeno y asegurarse de que se tienen debidamente en cuenta los aspectos policiales en el trabajo del futuro Observatorio europeo de la falsificación y la piratería. El Consejo Europeo insta al Consejo y al Parlamento Europeo a que estudien cuanto antes la posible legislación sobre medidas penales destinadas a garantizar la aplicación de los derechos de propiedad intelectual.

4.4.6. Drogas

La Estrategia de la Unión contra la droga (2005-2012) aboga por un enfoque global y equilibrado, basado en la reducción simultánea de la oferta y la demanda. Esta Estrategia expirará durante el Programa de Estocolmo. Deberá renovarse sobre la base de una evaluación profunda del Plan de acción de la UE de lucha contra la droga de 2009-2012, llevada a cabo por la Comisión con el apoyo del Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías y de Europol.

Esta Estrategia renovada debería basarse en tres principios:

- la mejora de la coordinación y la cooperación utilizando todos los medios disponibles en virtud del Tratado de Lisboa, y en especial en los Balcanes Occidentales, América Latina, los países de la Asociación Oriental, África Occidental, Rusia, Asia Central incluido Afganistán y los Estados Unidos.
- la movilización de la sociedad civil, en especial reforzando iniciativas como la Acción Europea sobre la droga.
- la contribución a la investigación y a la comparación de la información para tener acceso a datos fiables.

El Consejo Europeo invita al Consejo y a la Comisión a que se aseguren de que la nueva Estrategia contra la droga apoye la Estrategia de seguridad interior de la Unión y encaje con otros instrumentos políticos relacionados, como la EADO (Evaluación de la Amenaza de la Delincuencia Organizada), la futura Estrategia en materia de delincuencia organizada y las conclusiones del Consejo sobre la lucha contra las formas graves de delincuencia y la delincuencia organizada.

EL NUEVO PAPEL DE FRONTEX EN LA SEGURIDAD EUROPEA

GIL ARIAS FERNÁNDEZ
Director Ejecutivo Adjunto de Frontex

INTRODUCCIÓN

143

Dentro del marco general de este Curso dedicado a analizar el estado de la seguridad en la Unión Europea, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la presente ponencia se centra en analizar el papel de la Agencia Europea de Fronteras (Frontex) en el nuevo escenario, diseñado no solo por el propio Tratado de Lisboa sino también, complementando al anterior, por el Programa de Estocolmo y el Plan de Acción para su implementación que lo acompaña. En consecuencia, se analizarán, por este orden, los siguientes asuntos:

1. La Gestión Integrada de Fronteras (IBM).
2. Frontex en el escenario actual.
3. El Tratado de Lisboa. El COSI.
4. El Programa de Estocolmo. El Plan de Acción para implementarlo.
5. Revisión del Reglamento de Frontex.
6. Conclusiones.

Frontex nace y encuentra su razón de ser en la medida en que es una parte integral en la implementación de una estrategia europea de seguridad fronteriza: la “Gestión Integrada de Fronteras”, más conocida por su acrónimo en inglés IBM (Integrated Border Management).

Por tanto, comenzaremos analizando este concepto, para continuar con el papel que juega Frontex en el mismo, las innovaciones más relevantes introducidas en el ámbito de la seguridad, especialmente en el de la seguridad fronteriza, por el Tratado de Lisboa y el Programa de Estocolmo, para finalizar con un examen de las consecuencias que ambos instrumentos han tenido y tendrán en el futuro en las actividades de Frontex.

1. LA GESTIÓN INTEGRADA DE FRONTERAS (EL IBM)

Aunque la decisión política estableciendo una estrategia europea para la Gestión Integrada de las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros se adoptaría por el Consejo a finales del año 2006, los primeros pasos para la creación de esta estrategia tienen lugar con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, en el año 1999.

PRIMEROS PASOS DEL IBM: EL T. DE AMSTERDAM

T. Amsterdam: Adoptado en 1999

La Comunidad adquiere potestad legislativa en gestión de fronteras (1er Pilar)

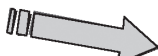
Por primera vez, un área policial en 1er Pilar

Papel del Tribunal de Justicia (TJC): Interpretación

**Área JLS,
caracterizada por:**



**Acción ejecutiva
(inter-gubernamental)**



Coordinación Operativa

Con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en 1999, la Comunidad (el Consejo) adquiere por vez primera poder legislativo en materia de gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea (UE). Ello se produce simultáneamente y en coherencia con la integración del deno-

minado “acervo de Schengen” (el Tratado de Schengen, su Convenio de Aplicación y decisiones adoptadas en desarrollo de este último) en el marco de la Unión Europea.

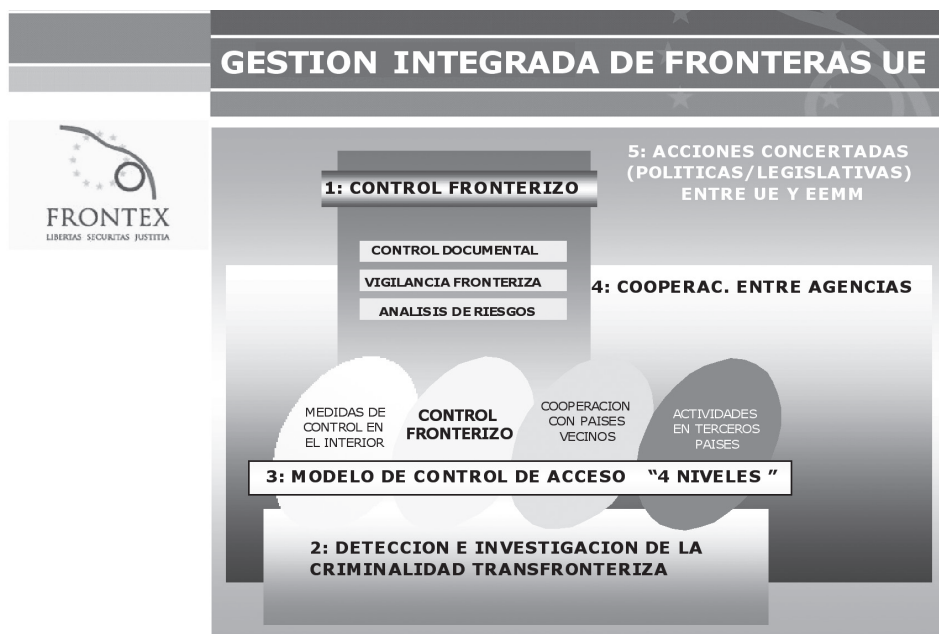
Ello lleva a una situación única: la existencia de un área “policial” dentro del Primer Pilar de la UE. A excepción de la gestión de las fronteras exteriores, todos los ámbitos de cooperación policial se mantienen en el Tercer Pilar, caracterizado por la cooperación intergubernamental y la unanimidad para la toma de decisiones.

En esos momentos, el Tribunal de Justicia (TJ) carece de potestad resolutoria en todo lo relativo a la supresión de controles en las fronteras interiores de la UE. En teoría tenía la posibilidad de pronunciarse en cuanto a la interpretación de las medidas relacionadas con las fronteras exteriores. No obstante, el TJ nunca hizo uso de esa posibilidad.

Por su parte, el Parlamento Europeo (PE) tiene escaso, por no decir nulo, poder legislativo (solo en materia presupuestaria y otras áreas muy limitadas).

A partir del Tratado de Ámsterdam el área Justicia, Libertad y Seguridad (JLS) se caracteriza por la acción ejecutiva y la cooperación operativa. La acción ejecutiva está caracterizada por una alta proporción de actividad intergubernamental y muy escasa actividad burocrática y política.

145



La gestión integrada de las fronteras (IBM) es un concepto (estrategia europea de gestión fronteriza) definido por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) en sus Conclusiones adoptadas el 5 de Diciembre de 2006, que contiene las dimensiones siguientes:

- Control fronterizo (en sentido amplio, comprendiendo controles personales, documentales, de vehículos y pertenencias, etc. y vigilancia fronteriza fuera de los pasos autorizados para el cruce), tal como se define en el Código de Fronteras Schengen, incluido el análisis de riesgos y los servicios de inteligencia criminal.
- Detección e investigación de la criminalidad transfronteriza, en coordinación con todas las autoridades policiales competentes en esta materia.
- Modelo de cuatro niveles para el control del acceso (que implica medidas en terceros países, cooperación con países vecinos, control fronterizo y medidas de control dentro del espacio de libre circulación, incluida la repatriación).
- Cooperación entre agencias responsables de la gestión fronteriza (incluyendo las guardias de fronteras, aduanas, policías, seguridad nacional y otras autoridades pertinentes) y cooperación internacional.
- Coordinación y coherencia entre las actividades de los Estados miembros y de las Instituciones y otros órganos de la Unión.

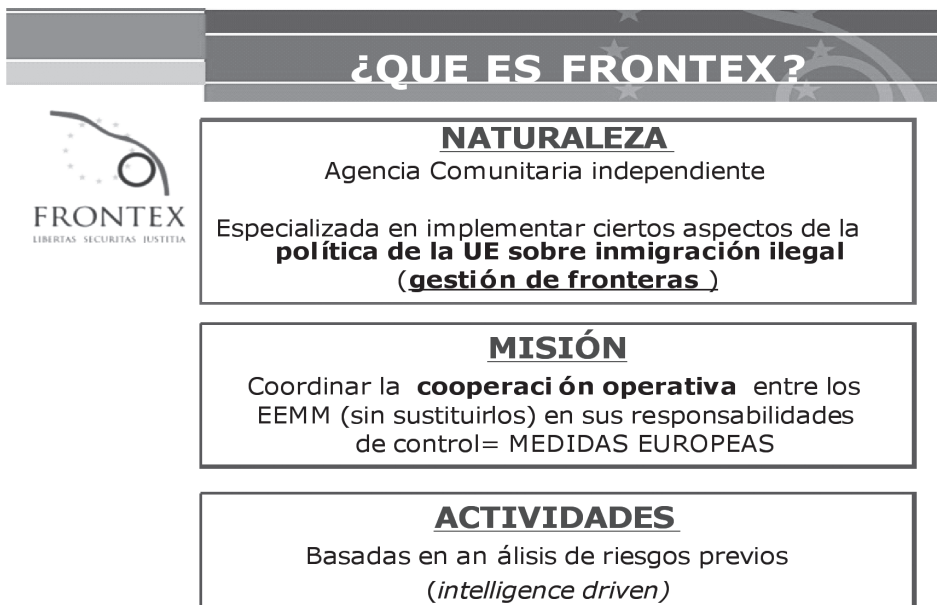
146

Frontex desempeña un papel principal en las dimensiones 1 y 3, y también, de manera más limitada, en las dimensiones 2 y 4.

2. FRONTEX EN EL ESCENARIO ACTUAL. QUÉ ES FRONTEX

Frontex es una Agencia Comunitaria independiente, representada por su Director Ejecutivo y cuyo órgano de gobierno es el Consejo de Administración

El Consejo de Administración está integrado por los Jefes de los Servicios Nacionales de Control y Vigilancia Fronteriza de los Estados Miembros que aplican el acervo de Schengen sobre gestión de fronteras, más dos representantes de la Comisión Europea.



Los llamados Estados Asociados a Schengen (EAS) -Noruega, Islandia y Suiza- están también representados, aunque con derechos de voto limitados.

147

En su condición de futuro EAS, Liechtenstein también participa como observador.

Reino Unido e Irlanda, al no aplicar en acervo de Schengen en materia de fronteras, no son miembros del Consejo. Sin embargo el Reglamento de Frontex contiene bases legales para su participación en las actividades de la Agencia y, por tanto, son invitados a las reuniones del Consejo de Administración.

La misión de Frontex es la coordinación de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados Miembros de la UE, principalmente a través de la implementación de operaciones conjuntas en dichas fronteras.

El control y vigilancia de fronteras continúa siendo, no obstante, una responsabilidad de las autoridades de cada Estado Miembro. Por tanto las actividades coordinadas por la Agencia tienen carácter complementario a las desarrolladas por los Estados Miembros, sin sustituirlos.

Frontex es una organización guiada por inteligencia, por tanto todas sus actividades están basadas en análisis de riesgos previos.

FRONTEX: ALGUNOS DATOS BASICOS



- **ESTABLECIDA** EN BASE AL REGLAMENTO DEL CONSEJO DE 26 DE OCTUBRE DE 2004
- **SEDE EN VARSOVIA (PL)**, DECISION DEL CONSEJO DE 14 ABRIL DE 2005
- **OPERATIVA DESDE EL 3 OCTUBRE 2005**
- **PERSONAL**: 250 PERSONAS nacionales de 25 EEMM (280 a finales de 2010).
- **PRESUPUESTO**: 88 MILLONES DE EUROS para 2010

148

Frontex se estableció en base al Reglamento del Consejo 2007/2004, de 26 Octubre de 2004. Este Reglamento fue modificado por el Reg. 863/2007 de 11 de Julio (para incorporar el concepto RABIT) y se encuentra de nuevo en fase de modificación en los grupos de trabajo competentes del Consejo.

Su sede en Varsovia, Polonia, fue decidida por el Consejo el 14 de Abril de 2005. Se trata de una decisión puramente política en busca de equilibrios geográficos en la distribución de Agencias e Instituciones europeas entre los Estados Miembros y que no tuvo ninguna relación con la situación de la presión migratoria en las fronteras polacas ni tampoco con la extensión de éstas.

Aunque el Reglamento estableciendo Frontex fue adoptado en 2004, no entró en vigor hasta el 1 de Mayo de 2005 y la Agencia comenzó sus operaciones el 3 de Octubre del mismo año.

El personal de Frontex está compuesto por gestores de proyectos, analistas, ingenieros, informáticos, administradores, asistentes, etc.

Frontex no tiene sus propios guardias o policías de fronteras, como no tiene tampoco sus propios barcos, aviones, helicópteros, etc., sino que coordina los medios (humanos y materiales), puestos a su disposición por los Estados Miembros.

El Presupuesto de la Agencia se distribuye en una proporción aproximada de dos terceras partes para gastos operativos y un tercio para gastos administrativos.



149

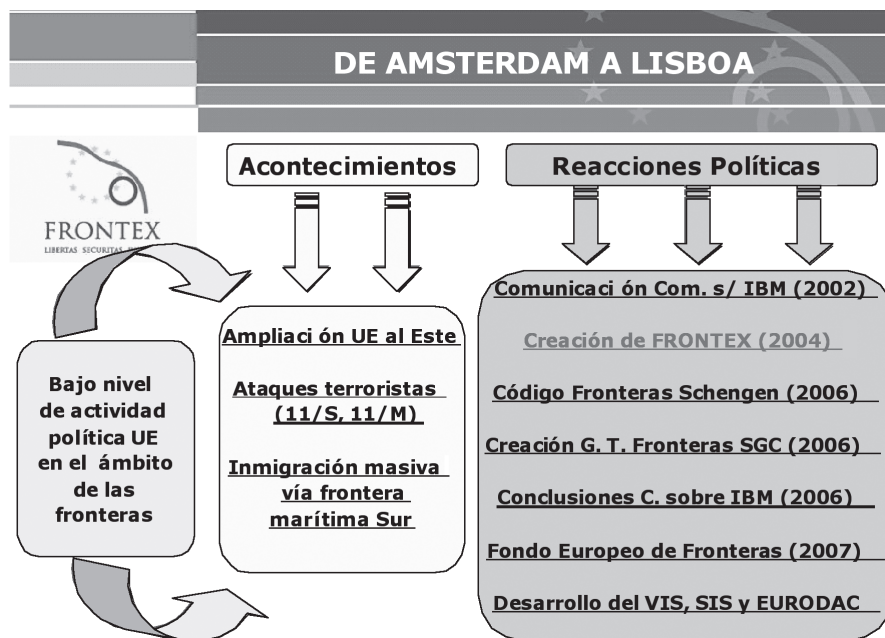
Al tiempo que se trata de contribuir al cumplimiento de los cuatro objetivos indicados en la parte superior de la dispositiva, Frontex tiene encomendadas las 7 tareas descritas en la parte inferior, todas ellas relacionadas y en el marco de la gestión de fronteras, incluida la vigilancia y el control fronterizo.

En cuanto a los objetivos, se persigue conjugar el binomio seguridad-libertad en un equilibrio razonable, esto es, mantener un nivel adecuado de seguridad en las fronteras, facilitando al mismo tiempo la circulación de los viajeros de buena fe y el tráfico de mercancías no prohibidas.

Los análisis de riesgos son la base para todas las demás actividades de la Agencia.

3. EL TRATADO DE LISBOA. EL COSI

Veamos a continuación qué ha pasado desde 1999 -Tratado de Ámsterdam- hasta 2010 -Tratado de Lisboa-.



Inmediatamente después de la entrada en vigor del T. Ámsterdam en 1999, la actividad política en el ámbito de las fronteras exteriores permaneció relativamente baja. Sin embargo, tres factores provocaron un rápido incremento de estas actividades:

1. La ampliación de la UE hacia el Este.
2. Los ataques terroristas del 11/S y del 11/M.
3. El acusado incremento de la inmigración ilegal a través del Atlántico y del Mediterráneo, procedente sobre todo de la región Sub-Sahariana.

El rápido desarrollo se inicia en 2002 con una Comunicación de la Comisión sobre la Gestión Integrada de las Fronteras Exteriores (IBM).

En 2004 el Consejo decidió el establecimiento de Frontex, aunque el Reglamento entraría en vigor en Mayo de 2005.

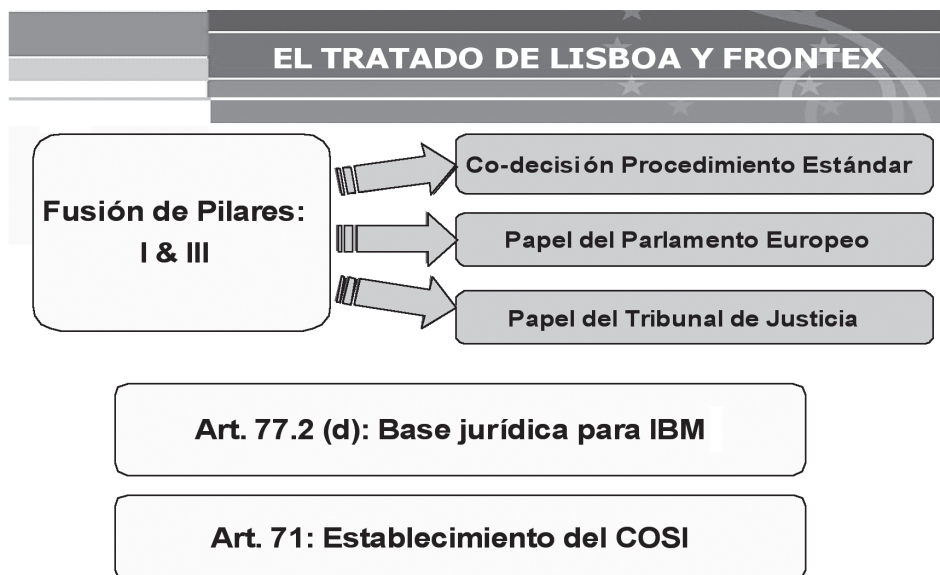
La idea de la cooperación operativa y el reparto de la carga del control de las fronteras exteriores tenían su origen en la Comunicación de la Comisión sobre el IBM. También allí se incluía un plan para crear un Cuerpo Europeo de Guardias de Fronteras. Sin embargo, mientras que este plan quedó apartado (de nuevo en el Plan de Acción del P. Estocolmo), el 26 de Octubre

2004 se adoptó el Reglamento de Frontex con el fin de tener un organismo que coordine la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los EE. MM. de la UE.

En 2006 se adoptó el Código de Fronteras Schengen, se instaló el Grupo de Trabajo Fronteras de la SGC y se finalizaron los preparativos para el Fondo Europeo de Fronteras. Asimismo, en el año 2006, el Consejo adoptó sus Conclusiones sobre la Gestión Integrada de Fronteras.

Igualmente, en Diciembre de 2006, el Consejo JAI adoptó sus Conclusiones sobre la Gestión Integrada de Fronteras.

En paralelo, se adoptaron también las bases legales para sistemas informáticos como el VIS, SIS y Eurodac.



151

El siguiente grupo de innovaciones en el ámbito JAI fue introducido por el T. de Lisboa.

El cambio más importante es la fusión de los Pilares I y III, con las siguientes consecuencias:

- La Co-decisión pasa a ser el procedimiento legislativo estándar para todo el área JLS. Esto tendrá consecuencias inmediatas para Frontex

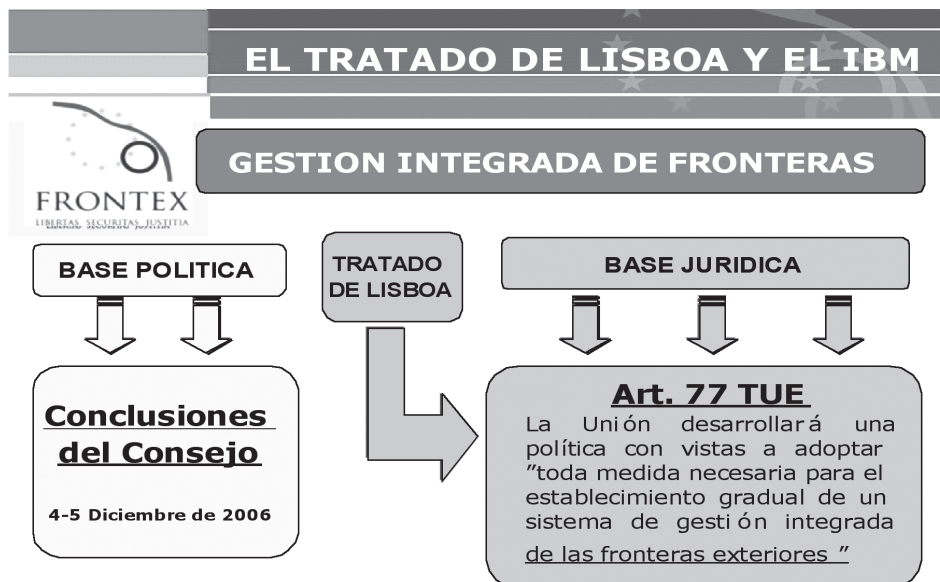
en cuanto que las modificaciones a su Reglamento se someterán a este procedimiento.

- El Parlamento Europeo, como colegislador, se convierte en el guardián de los derechos fundamentales, protector de la privacidad y en el poder limitador respecto de las actividades policiales y judiciales en general.
- El T. de Lisboa, además, le confiere al Tribunal de Justicia jurisdicción en todas las materias relativas a las fronteras exteriores, incluida la cooperación operativa de los EE MM en las Fronteras Schengen.

Las autoridades nacionales de los Estados Miembros permanecen exentas de este examen, durante cinco años desde la entrada en vigor del Tratado, respecto de todos los asuntos relacionados con la salvaguarda de la seguridad interior.

Además cabe señalar la importancia de los artículos 71 y 77.2 del Tratado en la medida en que el primero crea el Comité de Seguridad Interior (COSI) y el segundo establece una base jurídica para el IBM y su ulterior desarrollo (se examinan en las páginas siguientes).

152

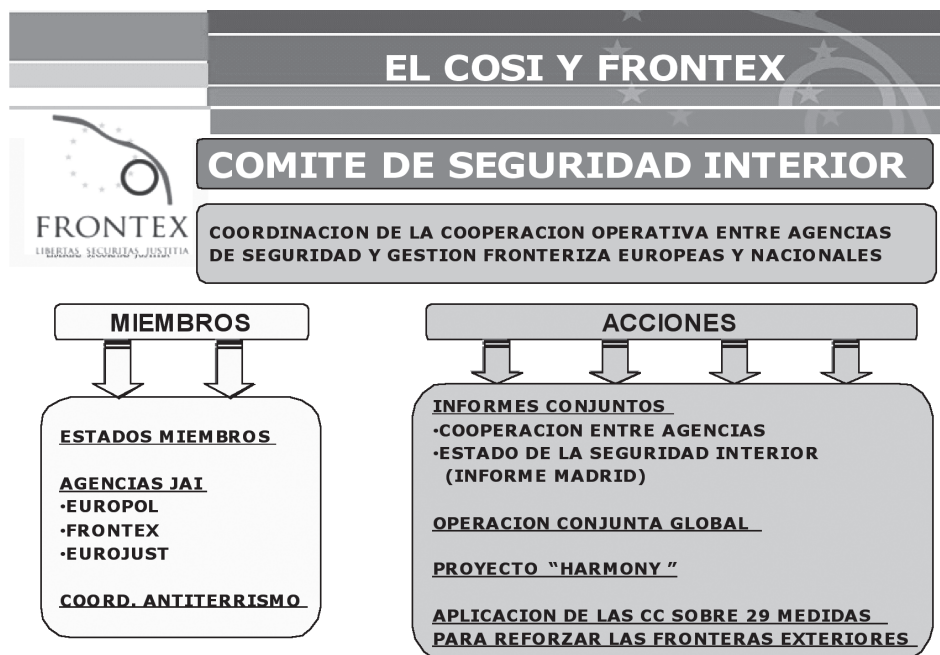


De gran importancia para Frontex, el T. Lisboa introduce, en su Art. 77 (2) (d), la competencia de la Unión para adoptar "toda medida necesaria para el establecimiento gradual de un sistema de gestión integrada de las fronteras exteriores".

Esto es interesante, en la medida en que el concepto de IBM había sido definido hasta entonces únicamente en las Conclusiones del Consejo JAI de 4-5 de Diciembre de 2006, políticamente vinculante pero sin efectos jurídicos, como un concepto muy amplio y genérico, que incluía:

- La gestión de fronteras
- La lucha contra la criminalidad y
- La cooperación entre agencias

Sin embargo, este artículo, en combinación con las Conclusiones del Consejo mencionadas podrá servir en el futuro como base legal para el posterior desarrollo de la estrategia IBM y asimismo una eventual ampliación del mandato de Frontex.



Otra innovación importante del T. de Lisboa se recoge en su Art. 71, que establece el Comité de Seguridad Interior (COSI) llamado a reemplazar al Comité del Art. 36 (CATS) y a la Task Force Europea de Jefes de Policía (ECPTF).

Su misión es asegurar la cooperación operativa en seguridad interior de la UE.

En este sentido, Frontex, Europol, Eurojust y otras agencias y estructuras del ámbito policial y judicial (INTERPOL, SIRENE) han sido asociadas a las primeras iniciativas operativas acometidas por el COSI.

Por el momento, se han realizado algunas acciones relevantes para Frontex:

Informe Conjunto de las Agencias JAI sobre la cooperación y el futuro:

El informe sobre la cooperación entre las Agencias JAI (Europol, Eurojust, CEPOL y Frontex) tiene por objeto identificar tareas para reforzar la cooperación entre ellas en el futuro.

La conclusión general es que las Agencias cooperan bien en bilateral (principalmente en cooperación operativa) normalmente sobre la base de Acuerdos de Trabajo y Planes de Cooperación, mientras que se sugieren áreas para mejorar la cooperación multilateral.

A nivel bilateral:

En términos de cooperación entre Frontex y Europol, el informe identifica las siguientes áreas susceptibles de mejora:

- Alinear el enfoque regional de ambas Agencias.
- Establecer canales de intercambio de información seguros.
- Continuar la cooperación en operaciones conjuntas e
- Incrementar la cooperación en las áreas de análisis estratégico y monitorización de la situación.

La cooperación entre Frontex y Eurojust se encuentra aun en su fase inicial y tiene lugar caso a caso para asuntos concretos. Por consiguiente, se necesitaría concluir un Acuerdo de Trabajo para poder realizar una mejor identificación de las áreas de cooperación.

La cooperación entre Frontex y CEPOL ofrece un amplio margen para su desarrollo futuro. La formación conjunta podría ser desarrollada y el per-

sonal de Frontex podría tomar parte de forma progresiva en los cursos de CEPOL. Las áreas emergentes del IBM podrían ser cubiertas por ambas agencias de forma conjunta y las nuevas áreas de cooperación deberían incluir el tráfico de seres humanos y los aspectos relacionados con los menores no acompañados.

La Cooperación multilateral puede mejorarse tanto a nivel estratégico como operativo. En este sentido se han identificado varias áreas:

Se podría crear una esfera común de gobernanza entre las Agencias JAI. La vía podría ser la gestión conjunta de las reuniones de los Jefes de Agencias JAI y el establecimiento de una Secretaría.

El COSI ya ha establecido que las reuniones de Jefes de Agencias deberían tener lugar cada 6 meses, con presidencias rotatorias y la Secretaría debería estar organizada por la Agencia anfitriona. COSI (troika) participará en estas reuniones.

También respecto al desarrollo de sus estrategias, las Agencias JAI deberían consultarse mutuamente de forma habitual. Los principales productos de las Agencias deberían compartirse, así como las experiencias relativas al reclutamiento del personal, la evaluación de sus programas y las buenas prácticas desarrolladas en diferentes áreas.

Con relación a la dimensión externa del trabajo de las Agencias, debería desarrollarse un enfoque común respecto los actores internacionales y los Terceros Países. Asimismo, las posibilidades de crear Oficinas de Enlace Conjuntas y de racionalizar los esfuerzos en las negociaciones de los acuerdos de trabajo deberían ser exploradas.

Informe sobre el estado de la seguridad interior de la UE

Este informe, también llamado Informe MADRID, se basa en tres documentos estratégicos: el OCTA (Organised Crime Threat Assessment) y TE-SAT (Terrorism Situation and Trend) de Europol y el ARA (Annual Risk Assessment) de Frontex.

Contiene una serie de conclusiones y recomendaciones sobre cooperación entre las Agencias en ámbitos relacionados con el crimen organizado, el terrorismo y la inmigración ilegal para mejorar la seguridad interior en la Unión Europea.

Operación Conjunta Global

Esta operación fue una iniciativa de la Presidencia Española con el objetivo de reforzar el papel del COSI, fomentando los canales de cooperación y coordinación, involucrando a las fuerzas policiales y aduaneras de los EE MM y a las Agencias Internacionales de Seguridad e Inteligencia. Participaron agencias nacionales (Policía, Aduanas, Guardia de Fronteras, y autoridades judiciales), europeas (Frontex, EUROPOL, EUROJUST, SIRENE) e internacionales (INTERPOL).

La operación incluía la supervisión de actividades preventivas por parte de los participantes en cuatro grandes áreas: drogas, tráfico de seres humanos, personas buscadas y tráfico de efectos ilícitos.

La fase operativa tuvo lugar del 11-19 de Junio de 2010 y puede definirse como un ejercicio de colección de información unidireccional de todos los participantes hacia una ventanilla común (la Presidencia ES).

Implementación de las Conclusiones de Consejo sobre las 29 medidas para reforzar las fronteras exteriores y combatir la inmigración ilegal

156

Como continuación a una propuesta de Francia (de fecha 28/01/2010) a la Presidencia sobre un plan para reforzar las fronteras exteriores, el Consejo JAI adoptó en Febrero de 2010 unas Conclusiones estableciendo 29 medidas para reforzar las fronteras exteriores y combatir la inmigración ilegal.

Se ha considerado que el COSI podría proporcionar un valor añadido en la implementación de estas medidas y, por consiguiente, debería estar involucrado.

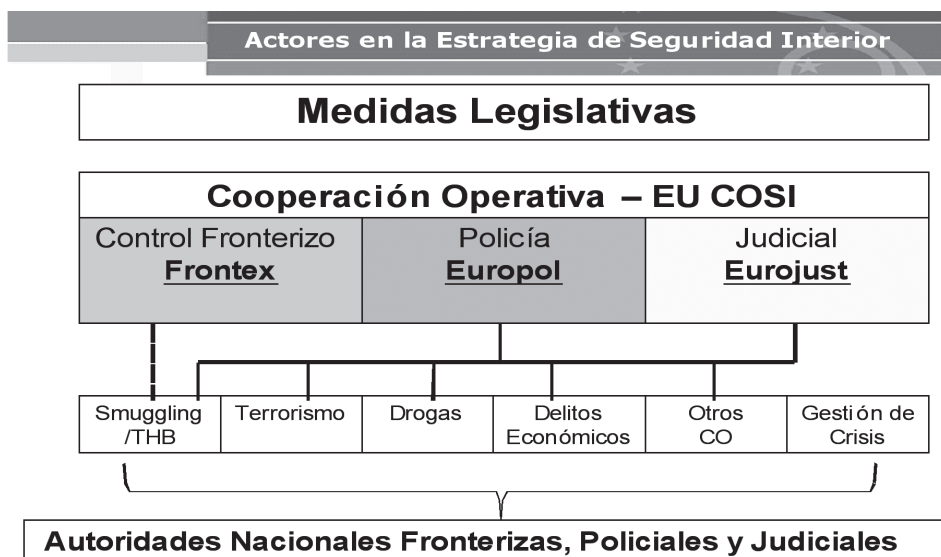
La participación del COSI se limita a aquellas medidas que tienen implicaciones en la seguridad interna y que pueden llevarse a cabo dentro de su marco de competencias (Decisión del Consejo estableciendo el COSI -doc. 16515/09 POLGEN 201-), y respetando las competencias de los otros cuerpos, agencias e instituciones. La Presidencia propone centrarse, en una primera fase, en un número limitado de medidas, habiendo seleccionado seis de las veintinueve.

El Proyecto Harmony de la Presidencia Belga

El Proyecto Harmony intenta racionalizar el enfoque de los trabajos de las Agencias JAI en Europa. El OCTA, los proyectos COSPOL y un deter-

minado número de iniciativas y estrategias (como, por ejemplo, estrategias en materia de drogas, de seguridad interna, etc.) deberían abordarse de manera conjunta. Estas iniciativas deberían ser convertidas por las Agencias JAI en actividades operativas con un marco más realista.

Reino Unido (SOCA), Países Bajos (KLPD) y Europol son los socios formales de la Presidencia Belga en este proyecto co-financiado por la Dirección General Justicia, Libertad y Seguridad de la Comisión Europea.



157

En el presente se representan los principales actores en el desarrollo de la estrategia de seguridad interior de la UE, así como los ámbitos de competencias de cada uno de ellos.

4. EL PROGRAMA DE ESTOCOLMO. EL PLAN DE ACCIÓN PARA IMPLEMENTARLO

El Programa de Estocolmo es una continuación de los dos anteriores Programas a 5 años en el área JAI: Tampere y el Programa de La Haya, que pueden ser considerados como sus precursores.

El Programa de Estocolmo establece las prioridades en el área JAI para el periodo de 2010 a 2014.



El Programa de Estocolmo se implementa a través de un Plan de Acción que le acompaña, el cual especifica las tareas y agenda (fechas límite) para todos los trabajos y actores involucrados. El Programa llama a:

- Mejorar la coherencia entre la dimensión interna y externa del área JAI y
- Una mejor coordinación entre Europol, Eurojust, Frontex, CEPOL, el Observatorio de Drogas de Lisboa, la futura Oficina Europea de Asilo y la Agencia de Derechos Fundamentales.

Con respecto a Frontex y otras Agencias JAI, el Programa llama a desarrollar una verdadera Cultura Policial y Judicial Europea.

Frontex y CEPOL serán responsables conjuntamente para aplicar sus respectivos mandatos en el área de formación con la finalidad de crear e impulsar dicha cultura europea. Además dichas agencias deberían desarrollar e implementar un programa tipo Erasmus para el intercambio de guardias de fronteras y oficiales de policía. El Plan de Acción prevé comenzar los Proyectos Piloto en este campo entre los años 2010-2012.

El P. Estocolmo llama a la integración de Europol, Eurojust y Frontex en los trabajos del COSI y la cooperación en la elaboración de Análisis de la Amenaza del Crimen Organizado y otros instrumentos estratégicos similares.

Otro punto relevante para la cooperación entre las tres agencias es la invitación al establecimiento de un sistema de intercambio de información entre ellas. El Plan de Acción prevé una Comunicación de la COM sobre los sistemas actuales de intercambio de datos para 2010 y otra sobre el Modelo Europeo de Intercambio de Información, seguida por un Plan de Acción, para el 2012 y el 2013.

El Programa llama específicamente a Frontex a establecer cooperación con la Oficina de Asilo tan pronto como ésta se encuentre operativa. La idea es que, a la vez que la migración ilegal tiene que ser prevenida, se debe dedicar especial atención a las personas y grupos necesitados de protección.

El Programa pide a la COM que clarifique el mandato y potencie el papel de FRONTEX, teniendo en cuenta los resultados de la evaluación de la Agencia y las responsabilidades de los Estados Miembros en el control de fronteras. La Comisión presentó su propuesta de revisión del Reglamento Frontex el 24 de Febrero de 2010.

159

El Programa de Estocolmo recupera la vieja idea de la Comisión de crear un Cuerpo Europeo de Guardias de Frontera, algo que tendrá que ser discutido en relación al desarrollo a largo plazo de Frontex. El Plan de Acción prevé un Estudio de Viabilidad que debe ser lanzado por la Comisión en 2014.

El Programa también invita a Frontex a considerar la creación de oficinas especializadas o regionales. Frontex está preparando la implementación de su primera Oficina Operativa en Grecia.

El P. Estocolmo aborda asimismo el posible papel de Frontex en materia de creación de capacidades en terceros países, así como en el desarrollo de EUROSUR. La base jurídica para EUROSUR tendrá que presentarse en el 2011.

Con relación a los últimos desarrollos tecnológicos, el Programa también prevé un papel para Frontex en el desarrollo de un sistema de control automático de pasaportes así como un sistema de entrada/salida para el Área Schengen. Para el 2011 se espera de la Comisión las propuestas legislativas para el sistema de entrada / salida y para un programa de pasajeros registrados, similar al ya existente en los Estados Unidos de America.

En el área de relaciones exteriores, el Programa solicita una prioritización de las actividades de las Agencias e indica las regiones y países prioritarios para una cooperación reforzada, tales como los Balcanes Occidentales, Turquía, la Unión del Mediterráneo, los países sujetos a la Política de Vecindad Europea, la región del Mar Negro y los Estados Unidos.

5. REVISIÓN DEL REGLAMENTO DE FRONTEX

La Propuesta de la COM para la revisión del Reglamento de Frontex tomó como punto de partida la evaluación independiente previamente realizada sobre la Agencia y las recomendaciones del Consejo de Administración de Frontex, también basadas en la misma evaluación, así como las propias iniciativas de la Comisión Europea. La propuesta recoge también algunas de las medidas contempladas en el Programa de Estocolmo y en su Plan de Acción. Los cambios más relevantes son:

Tratamiento de datos de carácter personal. El texto actual resulta ambiguo e insuficiente: Según establece el artículo 11 del Reglamento CE 2007/2004, “La Agencia podrá adoptar todas las medidas necesarias para



facilitar el intercambio, con la Comisión y los Estados Miembros, de información pertinente para la ejecución de sus funciones”. Se pretende que el reglamento refleje sin ninguna ambigüedad la posibilidad de intercambiar datos de carácter personal, recogidos en el marco de las operaciones coordinadas por la Agencia, no sólo con los Estados Miembros y la Comisión, sino también con otras agencias, como Europol.

Extensión del mandato en materia de I+D. Actualmente el papel de la Agencia en este campo se limita a hacer un seguimiento de la evolución de la investigación y desarrollos llevados a cabo por la industria e institutos de investigación en materia de control y vigilancia de fronteras y a transmitir esta información a la Comisión y a los Estados Miembros. En el futuro, la Agencia debería poder lanzar estudios de este tipo por sí misma así como, eventualmente, establecer estándares para los Estados Miembros.

Capacidad Operativa propia: Para la ejecución de las operaciones coordinadas por la Agencia, el sistema aplicado hasta la fecha es de la negociación con los Estados Miembros sobre la cesión de sus recursos, materiales y humanos, para las operaciones y el posterior reembolso de los costes de dicha cesión. Lo que se plantea es que la Agencia gane autonomía mediante la utilización de medios materiales propios, previamente adquiridos por ella a tal efecto, mediante alquiler o copropiedad con algunos Estados Miembros, así como la posibilidad de que los Estados Miembros cedan a la Agencia expertos (policías de fronteras) por períodos determinados (6 meses) de manera que la Agencia pueda desplegarlos rápidamente para sus operaciones.

161

Plan Operativo Vinculante. Actualmente los Planes Operativos (protocolos para la ejecución de las operaciones) son discutidos y acordados con todos los participantes, pero no tienen carácter obligatorio para éstos. Se pretende que en el futuro los términos incluidos en los Planes Operativos tengan fuerza vinculante.

Coordinación de las operaciones. Hasta la fecha, la Agencia únicamente coordina las operaciones, mientras que el liderazgo le compete al país anfitrión de la operación. En el futuro se prevé un sistema de co-liderazgo entre la Agencia y el Estado anfitrión.

Cooperación con Terceros Países. Actualmente, la actividad de la Agencia en el marco de la cooperación con Terceros Países se ve limitada al intercambio de información, apoyo a la formación y participación en operaciones conjuntas. La posibilidad de que la Agencia pueda iniciar proyectos en Terceros Países con fondos comunitarios supondría un salto cualitativo en este ámbito.

Red de Oficiales de Enlace. Se prevé la posibilidad de que Frontex establezca su propia red de Oficiales de Enlace en aquellos países con los que tiene firmados Acuerdos de Trabajo y que éstos puedan destacar sus Oficiales de Enlace ante la Agencia. Actualmente Frontex tiene un solo Oficial de Enlace destacado en Bruselas para sus relaciones con las Instituciones Europeas; y ACNUR tiene acreditado un Oficial de Enlace en la sede de Frontex en Varsovia.

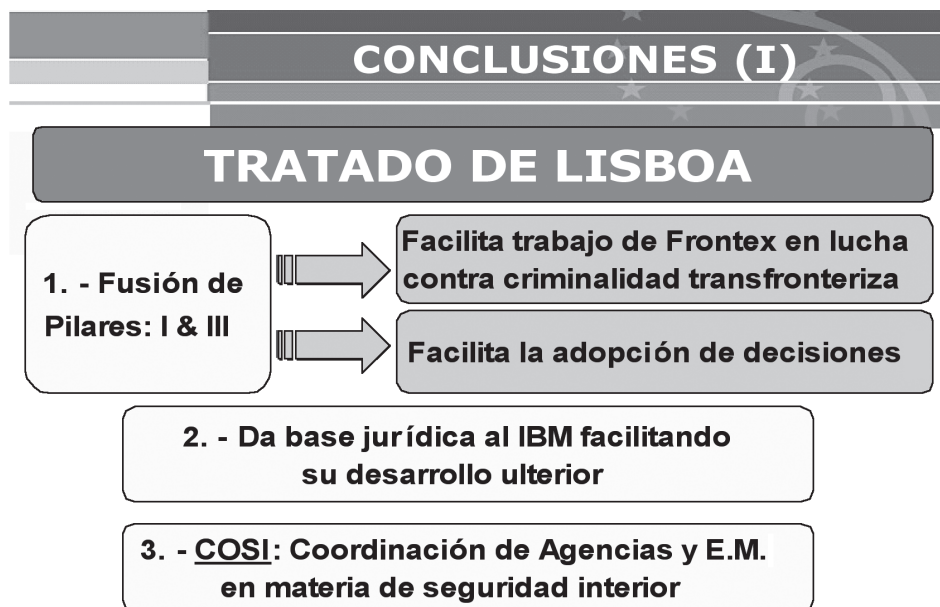
6. CONCLUSIONES

Respecto del Tratado de Lisboa, las más significativas son:

La fusión de los Pilares I y III, aparte de lo ya indicado respecto a las competencias del Parlamento Europeo y del Tribunal de Justicia, ha dado lugar a dos importantes consecuencias, la primera de ellas con un impacto directo en el trabajo de Frontex:

1. Con el sistema de Tres Pilares cada agencia o institución debe limitar sus actividades a las materias del Pilar en el cual se encuentra su base jurídica (Frontex en el Primer Pilar). El nuevo escenario facilita el trabajo de la Agencia en ámbitos de seguridad no estrictamente relacionados con la inmigración ilegal pero que tienen su escenario natural en donde Frontex realiza sus tareas: las fronteras.

162



2. Facilita la adopción de decisiones aunque se alarga el proceso: La evolución del sistema de cooperación intergubernamental (unanimidad), propio del III Pilar, hacia el sistema comunitario (mayorías) hace más fácil llegar a acuerdos. Por otra parte la co-decisión añade un actor más (el PE además del Consejo) al proceso aprobatorio.

Asimismo, especialmente relevantes son: el establecimiento de una base jurídica para el desarrollo del IBM y el establecimiento del COSI.

Respecto del Programa de Estocolmo. Cabe señalar:

1. Dedicar un Capítulo independiente a la gestión de fronteras, separado del dedicado a la inmigración, dando con ello un giro al trabajo de Frontex -en coherencia con el T. Lisboa y la estrategia IBM (Conclusiones del Consejo de Diciembre 2006)- hacia el campo de la seguridad.

CONCLUSIONES (II)

PROGRAMA DE ESTOCOLMO

1. Da giro al trabajo de FX y refuerza sus capacidades

2. Refuerzo de dimensión exterior del trabajo de Agencias

3. Garantías de acceso a la protección internacional

4. Asegurar la dimensión europea de la formación

5. Cooperación más efectiva en el área JAI

2. Refuerza la dimensión exterior del trabajo de las Agencias, señalando las regiones prioritarias. En cuanto a Frontex, la posibilidad de lanzar proyectos financiados con fondos europeos supone un cambio sustancial.

3. Establece mecanismos de cooperación y provisiones especialmente orientadas a garantizar la protección de grupos y personas vulnerables por medio del acceso al asilo y otras formas de protección internacional.
4. Establece el concepto de cultura europea policial y judicial (law enforcement culture) y propone programas de intercambio tipo Erasmus.
5. Impulsa la integración de las Agencias en los trabajos del COSI y llama al reforzamiento de diferentes vías de cooperación entre las agencias JAI con objetivo claro de aprovechar sinergias y racionalizar sus trabajos.



CUARTO PANEL

EUROPOL Y SU NUEVO PAPEL EN LA SEGURIDAD EUROPEA

HECTOR MORENO GARCÍA
Comisario Jefe de la Oficina Nacional de Europol

INTRODUCCIÓN

De manera previa a abordar el nuevo papel de Europol es necesario hacer primero una referencia a su origen, antecedentes y evolución (1991-2010), examinar el papel jugado hasta el momento del cambio normativo, examinar los factores que propician dicho cambio y su nuevo enfoque (2010) y por último procurar obtener unas conclusiones.

167

ANTECEDENTES 1991- 2010

Desde que en junio de 1991, en el Consejo Europeo de Luxemburgo, el Canciller alemán Sr. Kohl expusiera e impulsara su idea relativa a la creación de un Organismo Policial Europeo, hasta el 1 de julio de 1999, fecha en la que se produce la definitiva puesta en funcionamiento de la Oficina Europea de Policía, Europol, y posteriormente su evolución hasta 2010, se ha recorrido un largo camino, cuyos hitos más relevantes se exponen a continuación, teniendo en cuenta que el antecedente remoto cabe situarlo en la acción desarrollada en materia de seguridad común en Europa por los Ministros del Grupo de Trevi:

- Junio de 1991: En el Consejo Europeo de Luxemburgo, el Canciller alemán Sr. Kohl impulsa la idea de creación de un Organismo Policial Europeo.

- Febrero de 1992: El Tratado de la Unión Europea (Maastricht) en su Título VI “Disposiciones relativas a la cooperación en los ámbitos de la Justicia y de los asuntos de Interior”, y en su Art. K.1.9 contempla la creación de la Oficina Europea de Policía.
- Junio de 1992: El Consejo Europeo de Lisboa acordó la elaboración de un Convenio para la Creación de Europol, a tal efecto se crea dentro de la estructura de los Grupos de Trabajo del Tercer Pilar de la Unión Europea, el Grupo Ad hoc de Europol, dependiendo del Grupo Director II.
- Septiembre de 1992: La reunión especial de Ministros de Justicia e Interior considerando la urgencia de tratar los problemas del tráfico internacional de drogas, el blanqueo asociado al mismo y la delincuencia organizada, así como la necesidad de situar la cooperación entre los Estados miembros en una estructura adecuada, acordaron la puesta en marcha de la primera fase de Europol, La Unidad de Drogas de Europol (U.D.E).
- En 1993: Se establece la sede de Europol y de la Unidad de Drogas de Europol en La Haya (Países Bajos).
- En Enero de 1994: La Unidad de Drogas de Europol – U.D.E- inicia sus actividades, en materia de tráfico de drogas y las actividades de blanqueo asociadas al mismo.
- En 1994: España envía a dos funcionarios de enlace a la sede de la U.D.E en La Haya.
- En Diciembre de 1994: El Consejo Europeo de Essen (Alemania) acuerda la ampliación de competencias de la U.D.E.
- La Acción Común de Marzo de 1995, establece en su artículo 2 el nuevo marco competencial de la U.D.E: “ intercambio y análisis de información y de datos, siempre que afecten a dos o más Estados miembros, referidos a:
 - El tráfico ilícito de drogas.
 - El tráfico ilícito de sustancias radioactivas y nucleares.
 - El tráfico ilícito de vehículos.

- La delincuencia que constituyen las organizaciones de inmigración clandestina.
- Así como las organizaciones delictivas implicadas y las actividades de blanqueo relacionadas con dichas actividades.”
- En junio de 1995: El Consejo Europeo de Cannes consolida el texto del Convenio de Europol, quedando aplazada, hasta el Consejo Europeo de Florencia, la cuestión de las competencias del Tribunal Europeo de Justicia en el ámbito de Europol, al no aceptar el Reino Unido una posible intervención de dicho Tribunal en esa materia.
- En julio de 1995: Se firma, durante la Presidencia Española de la Unión Europea, en Bruselas el Convenio de Europol y se inicia el proceso de ratificación.
- Julio/diciembre de 1995: Durante la Presidencia Española de la Unión Europea se inicia, por el Grupo de Europol, el desarrollo reglamentario del Convenio de Europol como requisito imprescindible para su entrada en vigor, continuando el proceso las Presidencias Italiana, Irlandesa y Holandesa.
- En junio de 1996: El Consejo Europeo de Florencia desbloquea la cuestión del Tribunal de Justicia e impulsa el proceso de ratificación del Convenio.
- En diciembre de 1996: Se amplían las competencias de la Unidad de Drogas de Europol al “Tráfico de seres humanos”(Acción Común de 16/12/96).
- En diciembre de 1996: El Consejo Europeo de Dublín da un nuevo impulso al proceso de creación y establece para finales de 1998 la fecha límite para la culminación del proceso de ratificación del Convenio de Europol.
- En enero de 1997: En España el Consejo de Ministros del día 17/01/97 acuerda remitir al Parlamento el Convenio por el que se crea la Oficina Europea de Policía -Europol-.
- En abril de 1997: Es autorizada la ratificación del Convenio de Europol por el Parlamento Español.
- En octubre de 1998: Entra en vigor el Convenio de Europol y el Consejo de Administración de Europol celebra su primera reunión.

- El 1º de mayo de 1999: Entra en vigor el Tratado de Ámsterdam y centra la actividad del Tercer Pilar de la U.E “Asuntos de Justicia e Interior (JAI)” en la cooperación policial y judicial en materia criminal y su objetivo global en la creación de un espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.
- El 1º de julio de 1999: Europol inicia sus actividades y amplía su mandato al terrorismo y la falsificación de moneda (Euro) y otros medios de pago.
- En octubre de 1999: El Consejo de Administración de Europol acuerda el inicio de los primeros ficheros de análisis (AWF).
- Durante el años 2000, El Consejo de la UE autoriza a Europol a iniciar los trámites para desarrollar los acuerdos bilaterales de cooperación con Terceros Estados y Organismos.
- 2000/2003 – Se acuerdan tres Protocolos de modificación del Convenio de Europol:
 - Protocolo de blanqueo de capitales, que permite a Europol su investigación de manera autónoma, independientemente de la actividad criminal a la que se vea asociado.
 - Protocolo de los Equipos Conjuntos de Investigación, que habilita la participación de oficiales de Europol en calidad de apoyo en los Equipos Conjuntos de Investigación (JITs).
 - Protocolo “Danés”, que introduce cambios funcionales en el Convenio, como la posibilidad de contactos directos, bajo determinadas condiciones, entre los Servicios Nacionales competentes y Europol y la posibilidad de acceso directo de dichos Servicios al Sistema de Información de Europol, en lo modalidad de “hit o no hit”, con posterior intervención de las Unidades Nacionales de Europol.
- 2005: Europol es designada como Oficina Central para la lucha contra la falsificación del Euro, convirtiéndola en el punto central de contacto de la U.E para el resto del mundo en la materia,
- 2006: Europol publica el primer informe anual de amenaza del crimen organizado en la U.E (OCTA).

- 2007: Europol publica el primer informe de situación y tendencias del terrorismo (T-SAT).
- 2006-2008: Se inician los debates y trabajos en el seno del Grupo de Europol del Consejo para sustituir el Convenio de Europol por una Decisión del Consejo.
- 2007: Entran en vigor los tres Protocolos que modifican el Convenio de Europol: Blanqueo de Capitales; Equipos Conjuntos de Investigación; Protocolo Danés.
- 1-01-2010: Europol comienza a funcionar como Agencia Comunitaria bajo el marco de la nueva Decisión del Consejo que reemplaza al Convenio de Europol.

Hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la nueva Decisión del Consejo, el marco jurídico-político de Europol - y el de su entidad precursora, la Unidad de Drogas de Europol (U.D.E - 1994 a 1999 -) hay que situarlo en el ámbito del “Tercer Pilar” de la Unión Europea, relativo a la cooperación en los ámbitos de Justicia e Interior.

En base a lo anteriormente señalado, conviene destacar su carácter intergubernamental y por tanto la primacía de la regla de la unanimidad en los procesos de toma de decisiones, habiendo sido los acuerdos y mandatos del Consejo de la Unión Europea y los de su Consejo de Ministros de Justicia e Interior (J.A.I), adoptados según las disposiciones previstas en el Título VI del Tratado de Maastricht los que han ido perfilando el proceso de puesta en marcha de Europol y las disposiciones del Título VI del Tratado de Ámsterdam las que marcan su progresivo desarrollo hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la nueva Decisión del Consejo sobre Europol.

El largo proceso de puesta en marcha de Europol responde a una clara voluntad política fundamentada en la necesidad de establecer un equilibrio entre los importantes avances producidos en el espacio europeo en materia de libertad de circulación de personas, bienes y servicios y los “puntos débiles” de ese espacio común desde el punto de vista de la seguridad, pudiendo considerarse como tales, las siguientes circunstancias:

- La supresión de fronteras y la libertad de circulación de personas, bienes y servicios.
- El fenómeno de la globalización y los avances en materia de comunicaciones.

- La existencia en los Estados Miembros (EEMM) de diferentes legislaciones penales y procesales, así como de diversos sistemas policiales y judiciales.
- Los desfases entre los diferentes niveles de cooperación alcanzados en los diversos ámbitos de interés, pero especialmente en el policial en relación con el judicial.
- La prevalencia de las perspectivas nacionales en la evaluación de los riesgos o amenazas.
- La inexistencia de una visión europea de los problemas, riesgos y amenazas con general aceptación.
- Las dificultades para la coordinación de esfuerzos y recursos para el desarrollo de actuaciones comunes.
- La persistencia de importantes barreras culturales e idiomáticas.
- Las presiones e inestabilidad externas a la UE.
- La existencia de una amenaza común: La Delincuencia Organizada Transnacional y el Terrorismo.
- El aprovechamiento de todas las circunstancias mencionadas por parte de las organizaciones criminales.

172

EL CONVENIO DE EUROPOL

El Convenio y las disposiciones de desarrollo constituyen un conjunto normativo que regula de forma pormenorizada, entre otras las siguientes materias:

Objetivos (*Art.2.1*): El objetivo de Europol consiste en mejorar, en el marco de la cooperación policial entre los Estados Miembros, por medio de las actividades que se enumeran en el presente Convenio, la eficacia de los servicios nacionales competentes de los Estados Miembros 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...”

Competencias (*Art.2.2 y anexo*): Para alcanzar progresivamente los objetivos mencionados, Europol actuará en primer lugar en materia de prevención y lucha contra:

- El tráfico ilícito de estupefacientes.
- El tráfico ilícito de material nuclear y radiactivo.
- Las redes de inmigración clandestina.
- La trata de seres humanos.
- El tráfico ilícito de vehículos.
- El terrorismo.
- La falsificación de moneda, en especial el EURO y otros medios de pago.

La competencia de Europol sobre cualquier forma de delincuencia abarcará igualmente:

- El blanqueo de dinero ligado a la misma.
- Los delitos conexos.

El Consejo de la Unión podrá decidir por unanimidad que Europol se ocupe de otras formas de delincuencia incluidas en el anexo del presente Convenio.

Funciones (*Art.3*): Para alcanzar sus objetivos Europol desempeñará prioritariamente las siguientes funciones:

- Facilitar el intercambio de información entre los EEMM.
- Recoger, compilar y analizar informaciones y datos.
- Facilitar las investigaciones en los EEMM.
- Gestionar sistemas informatizados de recogida de datos.
- Profundizar en los conocimientos especializados utilizados por los servicios competentes en sus investigaciones.

- Proporcionar datos estratégicos para facilitar y promover la utilización racional de recursos a nivel nacional en actividades operativas.
- Elaborar informes generales sobre el estado de los trabajos.

En la medida que lo permitan su dotación de personal y recursos, Euro-pol podrá asistir a los EEMM mediante asesoramiento e investigaciones en los ámbitos siguientes:

- Formación de los miembros de los servicios competentes.
- Organización y equipamiento de dichos servicios.
- Métodos de prevención de la delincuencia.
- Métodos de policía técnicos y científicos y métodos de investigación.

ELEMENTOS CLAVES DEL MODELO

174

Las Unidades Nacionales de EUROPOL

Unidades Nacionales de Europol -UNEs-(art.4): La Unidad nacional será el único órgano de enlace entre Europol y los servicios nacionales competentes de los EEMM. Cada Estado creará o designará una Unidad Nacional y asegurará la ejecución de sus funciones y, en particular, el acceso de la UNE a los datos nacionales pertinentes.

En el caso español la UNE se encuadra en la Unidad de Cooperación Policial Internacional de la Comisaría General de Policía Judicial, Dirección Adjunta Operativa del Cuerpo Nacional de Policía -Dirección General de la Policía y Guardia Civil-.

Se estructura en tres Secciones: Coordinación Operativa; Gestión de la Información y Gestión Técnica. De la misma depende funcionalmente la Oficina Nacional de Enlace de España en la sede de Europol en La Haya. En la UNE prestan servicio además de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía (CNP), un Oficial del Cuerpo de la Guardia Civil (GC) y en calidad de oficiales de enlace en la misma representantes de los Mossos d'Esquadra y de la Ertzaintza.

Aspectos prácticos que fundamentan la función y competencias de las Unidades Nacionales de Europol:

- Coordinación nacional.
- Búsqueda de interlocutor adecuado, especialmente, en las cuestiones operativas.
- Superación de barreras lingüísticas (La UNE, con el apoyo de la Oficina de Enlace, traduce sistemáticamente todos los intercambios de información al inglés, que de hecho es el idioma de trabajo de la organización).
- Seguridad y confidencialidad de la Información (empleo de los códigos de manejo y evaluación de la información) garantizando un “control” al propietario de la información.
- Asesoramiento sobre legislación y operativa policial de otros países europeos.
- Ampliación potencial del campo de actuación (visión global de la Delincuencia Transnacional) al posibilitar establecer conexiones de la información inicial con otras existentes en los diversos sistemas de Europol.
- Seguimiento personalizado de los diversos expedientes, tanto por la Oficina de Enlace como por la Unidad Nacional.

175

NUESTRA SEDE: COMPLEJO POLICIAL DE CANILLAS



Los oficiales de enlace

Los 118 Oficiales de Enlace (Diciembre 2009) que representan a los EEMM en la sede de Europol, constituyen el elemento diferenciador del modelo Europol, ya que implica tener en las mismas instalaciones, trabajando en estrecha relación entre ellos y el personal de Europol, a representantes de prácticamente todas los Cuerpos y Agencias Policiales de la U.E.

Los Oficiales de Enlace (Art. 5): Cada UNE enviará a la sede de Europol en La Haya por lo menos un funcionario de enlace que estará sujeto al Derecho nacional del Estado Miembro acreditante y que se encargará de la defensa de sus intereses en Europol y además de:

- Apoyar los intercambios de información entre las respectivas UNEs de los EEMM y con Europol.
- La coordinación de las medidas derivadas de los intercambios de información.
- Cooperar con el personal de Europol mediante el asesoramiento y análisis de la información que afecte a los EEMM acreditantes.
- Consultar las distintas bases de datos, de acuerdo con las disposiciones oportunas.
- Siguiendo instrucciones de su UNE: Integrarse en Grupos de Trabajo, Grupos de Análisis, apoyo a delegaciones nacionales, etc.

176

España, actualmente, dispone de 6 Oficiales de Enlace: 1 Inspector-Jefe del CNP, en calidad de Jefe de la Oficina Nacional de enlace; 4 Inspectores del CNP y 1 Capitán de GC.

Los Servicios Nacionales Competentes

Los Servicios Nacionales Competentes (Art. 2.4): A los efectos del presente Convenio, se entenderá por Servicios Competentes, todos los organismos públicos existentes en los EEMM, siempre que en virtud del Derecho nacional sean competentes para prevenir y combatir la delincuencia.

La Sede Central de EUROPOL (La Haya)

Europol se presenta como un escenario multi-agencia que ofrece, básicamente, a los servicios nacionales competentes de los Estados miembros:

- Un sistema de intercambio de información que permite obtener cualquier tipo de información e inteligencia de la propia organización, de los Estados Miembros y de los Terceros Estados y Organizaciones con los que dispone de Acuerdos de Cooperación.
- Acceso en las condiciones establecidas a sus sistemas informáticos, principalmente al Sistema de Información y los Ficheros de Análisis.
- Utilización de instrumentos de investigación: vigilancias transnacionales, entregas controladas, etc.
- Planificar, desarrollar y/o culminar investigaciones/operaciones conjuntas.
- Apoyo analítico centralizado por analistas y personal especializado.
- Posibilidad de uso de una Oficina Móvil que permite al personal de Europol el acceso sobre el terreno a las bases de datos de Europol.
- Productos analíticos especializados: Informe Amenaza del Crimen Organizado -OCTA- Informe de Situación y Tendencias del Terrorismo -T-SAT- y otros.
- Obtener asesoramiento y conocimientos especializados.

177

Europol ha afrontado sus actividades con los siguientes recursos en 2009.

- 486 Personas formaban la plantilla de Europol (de los que 100 son analistas).
- Presupuesto: 65.408.000 EUROS.
- Aportación España (Presupuesto CNP) 4.795.532 EUROS (8,62 % porcentaje de aportación de España).

Sistemas Informáticos de EUROPOL

Uno de los puntos fuertes de Europol es la posibilidad que ofrece para compartir información y centralizarla a través de sus sistemas informáticos, principalmente:

- **El Sistema de Información de Europol -SIE-** de contenido

limitado y definido con precisión que permite una rápida consulta de la información existente en Europol aportada por los EEMM. Las categorías de personas se indican expresamente en el Convenio de Europol y en general se refiere a personas condenadas y sospechosos (según las legislaciones nacionales) de cometer o haber cometido delitos competencia de Europol. Las UNEs tendrán acceso directo a los datos contenidos (salvo los relativos a los denominados “delitos de futuro” que se refieren a investigaciones sobre actividades presuntamente criminales preparatorias para la comisión de futuros delitos) y capacidad de introducción, modificación y supresión de datos.

- **Los Ficheros de Análisis - Analytical Work Files (AWF)** son un Instrumento exclusivo de Europol en los que trabajan conjuntamente analistas y expertos en delincuencia organizada y terrorismo de Europol y los Estados miembros. Son bases de datos sobre un fenómeno/organización delictiva determinados que permiten recopilar, cruzar y analizar la información facilitada por los diferentes EEMM. Igualmente, permite obtener conexiones entre investigaciones y determinar la dimensión transnacional del fenómeno criminal o de la organización delictiva e impulsar la adopción de medidas conjuntas para combatirlo y en el caso de las organizaciones conseguir su completa desarticulación. En diciembre de 2009 había 20 ficheros de trabajo operativos en Europol.

178

INDICADORES DE ACTIVIDAD A DICIEMBRE 2009

- Actividades EUROPOL (La Haya, 2009)
 - 303.613 mensajes operativos intercambiados (+ 7% respecto a 2008).
 - 26% Drogas; 15 % Falsificación de moneda; 11% Fraudes y Estafas; 7% Terrorismo y 7% Inmigración Ilegal, el 24% restante se distribuye entre las demás áreas de mandato.
 - 135.489 entidades grabadas en el Sistema de Información.
 - Los EEMM han realizado 10.760 aportaciones a los Ficheros de Análisis de Europol.
 - 37 requerimientos de la Oficina Móvil de Europol para apoyar

operaciones sobre el terreno en los EEMM.

- Actividad de España 2009

- 9.122 mensajes intercambiados (5º Estado por volumen de intercambios). España recibe el doble de requerimientos de los que realiza.
- 7.467 entidades grabadas en el sistema de Información (España ocupa el 4º puesto, entre los EEMM, por volumen de entidades aportadas.
- España realizó 523 aportaciones a los Ficheros de Análisis de Europol, ocupando la 7ª posición por número de aportaciones (si bien el número de entidades aportadas 9.524, fue sensiblemente inferior a la realizada por otros EEMM, como Países Bajos: 157.137; Bélgica: 81.554; Francia 80.914; Reino Unido 77.894, Alemania: 72.559), de las que un 45,8 % lo fueron al Fichero de Falsificación del Euro.
- España requirió la Oficina Móvil de Europol en 2 ocasiones. 179
(1 CNP CGC 1).

CONCLUSIONES PERÍODO 1999-2009

Europol ha sido la respuesta, desde sus primeros momentos, a una voluntad política de alto nivel, para cubrir una necesidad real orientada a la progresiva desaparición de las barreras/fronteras nacionales en la cooperación policial entre los EEMM y la de disponer de una visión del panorama criminal superador de las visiones puramente nacionales.

Europol durante este proceso ha sido dotada ampliamente de recursos humanos y financieros, ha dispuesto de un marco jurídico que apoyaba la consecución de los objetivos a conseguir y sin embargo, valorando muy positivamente los importantes avances conseguidos, su grado de implantación o aceptación real por parte de los destinatarios finales de sus productos y servicios, no ha terminado de ser suficientemente satisfactorio.

Recurrentemente, se ha insistido en que hay que potenciar la dimensión operativa de Europol, lo que indica que el objetivo no está todavía plenamente conseguido y si examinamos los indicadores de actividad del año 2009, aún

siendo positivos y marcando una tendencia de progreso, se puede afirmar que si comparamos las cifras de actividad de Europol, especialmente las aportaciones al Sistema de Información y los Ficheros de Análisis, con las cifras nacionales equivalentes, su volumen y quizás también su calidad son manifiestamente mejorables, lo que parece indicar que un volumen considerable de actividad se desarrolla en los Estados miembros al margen de Europol.

Las razones son, sin duda, complejas y de índole diversa y el nuevo escenario, al que se hace referencia más adelante, pretende ofrecer soluciones pudiendo hacer referencia a las siguientes:

- Flexibilización del marco jurídico de Europol. El Convenio ha resultado un instrumento rígido ya que los procesos de ratificación de sus modificaciones han demorado en exceso su entrada en vigor.
- Creación de un órgano responsable de desarrollar la estrategia de Seguridad Interior y de coordinar la actividad de las diferentes Agencias Europeas, incluida Europol.
- Potenciación del papel de Europol, haciéndola jugar un papel clave en el modelo de inteligencia europeo.

180

NUEVO ESCENARIO

A) Factores a considerar a nivel Unión Europea:

• El nuevo Comité de Seguridad -COSI-

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa, cuyo art. 61 D establece el Comité de Seguridad Interior (COSI) una de cuyas responsabilidades es el desarrollo de la Estrategia de Seguridad Interior y un papel fundamental en la coordinación de la actividad de las principales Agencia Europeas implicadas: Europol, Eurojust, Frontex. (El Director General de la Policía y la Guardia Civil ha sido el primer Presidente de este nuevo órgano)

***Artículo 61 D.** Se creará un comité permanente en el Consejo con objeto de garantizar dentro de la Unión el fomento y la intensificación de la cooperación operativa en materia de seguridad interior. Sin perjuicio del artículo 207, dicho comité propiciará la coordinación de la actuación de las autoridades competentes de los Estados miembros. Podrán participar en sus trabajos los representantes de los órganos y organismos de la Unión afectados. Se mantendrá informados de dichos trabajos al*

Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales.

• El Programa de Estocolmo

La Aprobación del Programa de Estocolmo 2010-2014, que se basa en los logros alcanzados en los anteriores programas plurianuales (Tampere y La Haya) y los debates iniciados sobre su Plan de Acción en base a una propuesta de la Comisión, son elementos que inciden en el nuevo papel de Europol.

El Consejo Europeo considera que la puesta en marcha de actuaciones a nivel europeo junto con una mayor coordinación con las iniciativas desarrolladas a nivel regional y nacional son los elementos claves para una mejor protección de las amenazas transnacionales: Terrorismo, Crimen Organizado, Tráfico de Drogas, Corrupción, Tráfico de Seres Humanos, Tráfico de Armas, entre otras y por ello la Estrategia Interna de Seguridad debe basarse en los siguientes principios:

- Enfoque proactivo y el enfoque basado en la “intelligence-led approach” (Enfoque basado en la inteligencia guiando la toma de decisiones).
- Estricta cooperación y coordinación entre las Agencias Europeas, incluyendo un reforzamiento del intercambio de información entre las mismas.
- Potenciación de la acción preventiva.
- El desarrollo de iniciativas regionales de cooperación.

181

• La Presidencia Española de la Unión Europea enero/junio 2010

España ha ejercido su Presidencia de turno de la Unión Europea en un momento crítico y ha tenido que hacer frente a importantes cambios institucionales y funcionales, razón por la cual y aún a pesar de que en estos momentos no se ha realizado un balance de los resultados obtenidos, los indicadores disponibles permiten augurar un importante trabajo que en el ámbito de Justicia e Interior (JAI) marcará un camino a seguir por las siguientes Presidencias de turno.

Un Presidente Español ejerce la Presidencia del Consejo de Administración de Europol desde el 1 de Enero de 2010 hasta el 30 de junio de 2011, con lo que ha asumido un papel de liderazgo en el impulso de la nueva etapa

de consolidación de Europol.

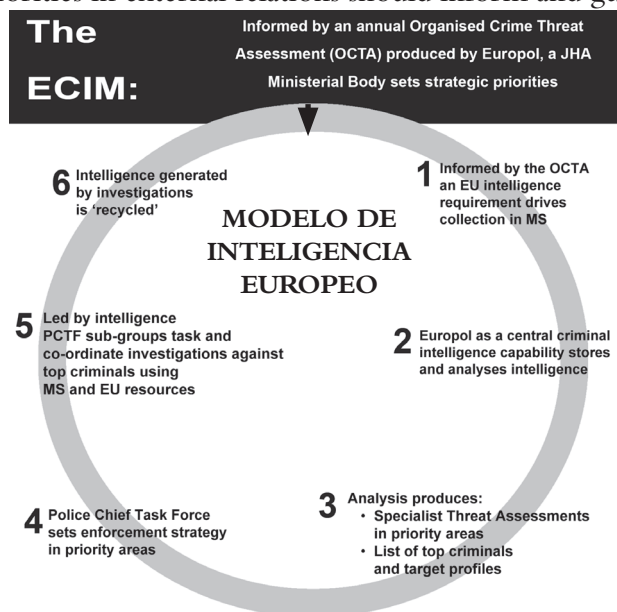
• **Programa Presidencia Española en ámbito de Justicia e Interior (JAI): Referencia a EUROPOL**

Europol está llamada a jugar un papel decisivo en la profundización de la cooperación operativa entre las fuerzas de seguridad de los Estados miembros. La Presidencia española apoyará decididamente el proceso de adaptación de este organismo a su nuevo estatuto jurídico como agencia comunitaria.

• **Nuevo enfoque Unión Europea en materia de seguridad**

- Enfoque proactivo, basado en el “intelligence led approach” y en la progresiva implantación del Modelo Europeo de Inteligencia Criminal-European Criminal Intelligence Model –ECIM-.
- Estricta cooperación y coordinación entre Agencias Europeas.
- Potenciación del papel de las Agencias Europeas.
- Actuaciones a nivel Europeo y desarrollo y mejor coordinación de iniciativas nacionales y regionales de cooperación.
- Sincronización Estrategia de Seguridad Interior y Exterior:

“Priorities in external relations should inform and guide the prio-



ritisation of the work of relevant EU agencies.” Las prioridades de las relaciones externas deberán informar y orientar el trabajo de las Agencias Europeas relevantes. (Programa de Estocolmo).

B) Factores vinculados a EUROPOL

Europol afronta esta nueva etapa con los siguientes recursos:

- 542 personas constituyen la plantilla en la organización. De ellos más de 100 analistas.
- 80,1 Millones de Euros de presupuesto comunitario para 2010, más 12,5 millones de Euros del presupuesto de 2009, lo que hace un total de: 92,6 millones de Euros de presupuesto total para 2010.

La nueva decisión del Consejo

La transformación de Europol en Agencia Comunitaria en base a la Decisión del Consejo 2009/371/JAI/ de 6 de abril de 2009, implica respecto al anterior marco jurídico (Convenio de Europol) las siguientes modificaciones:

- Mayor flexibilidad para afrontar futuras revisiones.
- Financiación del Presupuesto Comunitario, en lugar de basarse en las aportaciones directas de los Estados miembros (EEMM).
- Regulación Administrativa Comunitaria y por tanto una reducción de la carga burocrática en la gestión de Europol.
- Reforzamiento del papel del Parlamento Europeo, reflejado expresamente en la adopción del presupuesto, la plantilla de personal y la aprobación de la gestión.
- Nueva Regla General para la adopción de decisiones: Mayoría de dos tercios (en lugar de la unanimidad) y nuevo formato de Presidencia del Consejo de Administración (“profesionalización” de la misma, al establecerse por un período de 18 meses).
- Creación de la figura del Responsable de Protección de Datos y de la del Auditor Interno.
- Acceso de las Unidades Nacionales a todos los datos del Sistema de Información de Europol (incluyendo los denominados “delitos futuros” es decir, cuando se investiga la futura comisión de un delito) y

al fichero de ÍNDICE de los Ficheros de Análisis –AWFs– (anteriormente estos datos solo eran accesibles desde las Oficinas de Enlace).

- Art. 10.1: Europol podrá crear y mantener otros sistemas de tratamiento de datos personales.(diferentes del SIE y AWFs).
- Art. 10.4: Europol podrá almacenar y tratar datos con objeto de determinar si resultan pertinentes para sus cometidos y pueden incluirse en el SIE o AWFs, los plazos de conservación y supresión no podrán superar los 6 MESES.
- Art. 25: Los datos procedentes de entidades privadas y particulares podrán ser tratados por Europol. Europol podrá también recabar y tratar directamente, incluidos datos personales, procedentes de fuentes disponibles al público.
- Especial referencia hay que hacer a la nueva formulación de las competencias de Europol, que realiza la nueva Decisión del Consejo, que abarcarán la delincuencia organizada, el terrorismo y otras formas de delitos graves, en la medida en que dos o más Estados miembros se vean afectados, eliminando así el requisito de la existencia previa de indicios concretos de delincuencia organizada, lo que de hecho implica una ampliación del mandato original a cualquier forma grave de delito transnacional, sin necesidad de existencia prevista de tales indicios o requisitos.

184

Anteriormente, Europol solo podía gestionar información relacionada con investigaciones catalogadas como de Delincuencia Organizada (Documento 6204/97 Enfopol 35 rev. 2, considera que estamos ante Delincuencia Organizada cuando un grupo cumple obligatoriamente cuatro indicadores, 1,3,5 y 11 (marcados en negrilla), más, al menos, otros dos optativos (sin negrilla). Los indicadores son:

- 1. Concurrencia de más de dos personas para la comisión de delitos.**
2. Reparto específico de tareas entre sus miembros.
- 3. Actuación prolongada o indefinida en el tiempo.**
4. Existencia de disciplina o control interno.
- 5. Sospecha de que se hayan cometido delitos graves.**
6. Actividad a nivel internacional.

- 7. Uso de violencia o intimidación.
- 8. Uso de estructuras comerciales o empresariales.
- 9. Blanqueo de dinero.
- 10. Uso de influencia o corrupción.

11. Búsqueda de beneficios o de poder.

La nueva estrategia de EUROPOL

La aprobación de la nueva Estrategia de Europol y la de sus indicadores de actividad, que serán objeto de evaluación periódica por las más altas instancias de la UE y en los que los Estados miembros (EEMM) a través de sus Unidades Nacionales de Europol y sus Autoridades Nacionales competentes jugarán un papel relevante. Elementos clave:

- Potenciar el apoyo prestado a Operaciones Transnacionales, poniendo en marcha el Centro de Apoyo y Coordinación (24/7) y su apoyo analítico.
- Convertir a Europol en el Centro Neurálgico de la inteligencia criminal y el intercambio de información.
- Desarrollo de nuevas técnicas y especialización. Puesta en marcha de la Plataforma de Expertos (un foro seguro para el intercambio de experiencias, buenas prácticas, etc., entre los integrantes de diferentes especialidades policiales -no incluye el intercambio de datos personales-).
- Las amenazas identificadas por Europol son: Terrorismo, Tráfico Internacional de Drogas; Tráfico de Seres Humanos; Falsificación del Euro; Moneda y Tarjetas de Pago; Fraude; Corrupción y Blanqueo de Capitales. También la presencia de grupos criminales organizados en sectores económicos. Nuevos peligros emergen como la Ciberdelincuencia, Fraude del IVA, sofisticadas actividades criminales basadas en las nuevas tecnologías y en las oportunidades que ofrecen las libertades en el nuevo mercado interior de la Unión Europea.

Nueva estrategia exterior: elementos clave

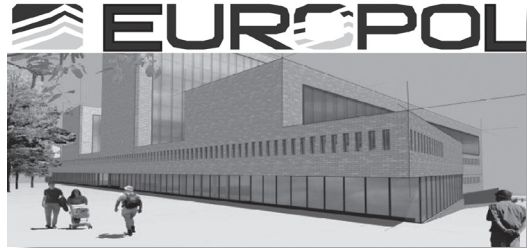
- Europol establecerá una red de socios claves para desarrollar una efectiva acción exterior.
- Europol desarrollará su acción exterior como una única fuente de recopilación e intercambio de información.
- Europol impulsará acuerdos eficaces para el desarrollo de su acción y relaciones exteriores.

Acuerdos terceras partes

- Acuerdos Operativos: permiten el intercambio de información en similares condiciones a las de los Estados miembros.
 - Terceros Estados con acuerdos operativos con Europol:
 - ★ Noruega; Islandia; USA; Canadá; Suiza; Croacia; Australia y Colombia (pendiente de firma).
 - Organizaciones Internacionales con acuerdos operativos:
 - ★ Interpol y Eurojust.
- Acuerdos Estratégicos: permiten intercambio de información de carácter estratégico, sin datos personales.
 - Terceros Estados con acuerdos estratégicos con Europol:
 - ★ Rusia; Turquía; Colombia; Bosnia; Albania; Moldavia; FYROM; Montenegro y Ucrania.
 - Terceras Organizaciones:
 - ★ FONTEX; CEPOL; EMCDDA; Banco Central Europeo; SITCEN; UNODC y Organización Mundial de Aduanas.
- Acuerdos Administrativos: OLAF; Comisión Europea y ESDP Civilian Missions.

La nueva sede y el nuevo logo

EUROPOL ha estrenado nuevo logo y estrenará nueva sede en 2011.



Nuevo equipo directivo

- Nuevo director:
Rob Wainwright (RU) sustituye a Max Peter Ratzel (AL).
- Nuevo Subdirector de Operaciones: Tom Driessen (PPBB) sustituye al Comisario Mariano Simancas (ES).

Nueva estructura

La nueva estructura de Europol, pretende acomodarse al nuevo escenario y aunque mantiene la arquitectura clásica, con tres departamentos o subdirecciones, que se distribuyen los cometidos básicos –operatividad, gestión y tecnologías de la información y comunicaciones– en la que además de una nueva distribución de actividades entre los departamentos, buscando formar bloques más homogéneos, la novedad más significativa se aprecia en el nuevo Departamento de Operaciones, que es abordada con más detalle en el punto siguiente.

187



DEPARTAMENTO DE OPERACIONES (ENFOQUE REGIONAL)



Departamento de Operaciones

El nuevo Departamento de Operaciones introduce tres nuevas Unidades (O6-O7 y O8) que reflejan el enfoque regional contemplado en el OCTA basado en el concepto de los “Criminal Hubs” (Áreas de Influencia criminal).

188

O8: Área del Sureste Europeo. Su competencia serán las organizaciones criminales que operan en esa zona.

O7: Área del Noreste Europeo. Su competencia serán las organizaciones criminales que operan en esa zona.

O6: Área del Oeste Europeo. Su competencia serán las organizaciones criminales que operan en esa zona.

Se mantienen tres Unidades basadas en un enfoque vertical o de actividad criminal.

O5: Falsificación de moneda.

O4: Contraterrorismo.

O3: Delincuencia financiera y tecnológica.

O1: Centro de Operaciones. Reúne todas las funciones de apoyo operativo:

- 24/7 Apoyo Operativo: Oficinas de Enlace, Terceros Estados y Organizaciones e iniciativas regionales de cooperación.

- Punto de entrada de información y gestión de “HITS” con los diferentes sistemas de información.
- Centro de monitorización de operaciones conjuntas.

O2: Centro de análisis y conocimientos:

- Informes Estratégicos (OCTA, TESAT...) e informes regionales.
- Monitorización del Entorno Criminal.
- Desarrollo de Técnicas Analíticas.
- Cooperación con el Sector Privado.
- Desarrollo de las Plataformas de Expertos: foros para debates e intercambio de información y buenas prácticas (excluyendo datos personales) para expertos nacionales. 2 Sitios Webs serán prioritarios:
 - EBDS (Bombas y explosivos).
 - IFOREX (Cybercrime).
 - ★ Intranet version (Europol Secure network): Usuarios previstos: ~1200.
 - ★ Internet versión (versión abierta) Usuarios previstos: ~12 000.

189

Futuras plataformas de expertos

- Técnicas Policiales Especiales –Special Law Enforcement Techniques (SPLET)–:
 - Protección de Testigos.
 - Vigilancia Transnacionales.
 - Gestión de Informadores.
 - Entregas Controladas.
 - Grupo de Homicidios.
- Paysafe (falsificación de moneda).

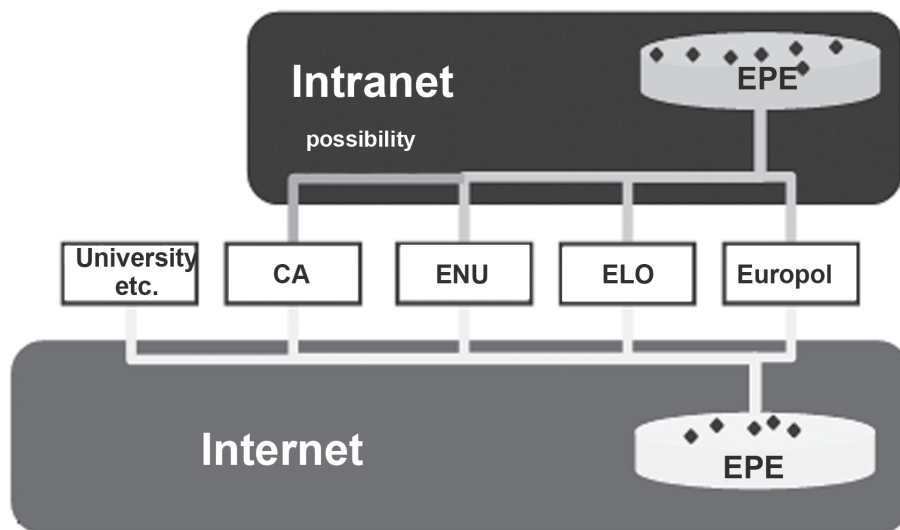
- Éxtasis, cocaína y cannabis –base de datos de logos–.
- Plataforma para Oficiales de Enlace.
- Entornos Sociales:
 - Plataforma Anti-explotación de Menores.
 - Plataforma de Analistas.
- Manual Policial Europeo.

ARQUITECTURA DE LAS PLATAFORMAS DE EXPERTOS DE EUROPOL (EPE)

CA: Autoridades Competentes

ENU: Unidades Nacionales de Europol

ELO: Oficiales de Enlace de Europol



S.I.E.N.A – Secure Information Exchange Network Application (Aplicación Segura de la red de Intercambio de Información)

SIENA, es la nueva aplicación para el intercambio seguro de información que reemplaza a la anterior INFOEX. Además de las mejoras técnicas y de

seguridad respecto a la anterior aplicación, ofrece la posibilidad de extensión de la red de comunicaciones a las Autoridades Nacionales competentes designadas y potencialmente posibilitará la comunicación directa entre Unidades Nacionales, entre las Autoridades competentes designadas y entre éstas y Europol, en función de la arquitectura que determine cada Estado miembro. Igualmente incorpora formularios para el desarrollo de intercambios de información en el marco de la conocida como Iniciativa SUECA.

SIENA, podrá ser utilizado y ya está en curso una experiencia piloto en la que participan diversos Estados miembros entre ellos España, por las Oficinas de Recuperación de Activos, permitiendo el intercambio de información directo entre tales Oficinas y en un futuro se plantea que sea también utilizada por las Unidades de Inteligencia Financiera.

C) Elementos clave de la nueva EUROPOL

- Extensión del mandato más allá de la delincuencia organizada a la delincuencia transnacional grave.
- Posibilidad de creación de nuevas bases de datos y de tratar datos provisionalmente (6 meses).
- Recibir información de entidades privadas.
- Red de Oficiales de Enlace.
- El Centro de Operaciones.
- La Oficina Móvil.
- La red segura de comunicaciones S.I.E.N.A, que incluye los formularios para intercambio de información en base a la Iniciativa Sueca.
- El Sistema de Información de Europol como sistema de referencia para investigaciones transnacionales.
- Sistema de Análisis de Europol: 22 Ficheros de Análisis activos actualmente. (Se va a poner en marcha un nuevo enfoque de los Ficheros de Análisis, orientado a potenciar la capacidad operativa de Europol y prestar un mejor servicio a las autoridades nacionales competentes de los EEMM).
- Informes estratégicos: OCTA; ACTA-WA; R-OCTA; T-SAT y otros.

- Plataformas de Expertos.
- Cometidos reforzados; Equipos Conjuntos de Investigación JITs -Oficina Central EURO-.
- Nuevos cometidos: Acuerdo TFTP entre U.E y USA.

Equipos conjuntos de investigación -JITs-: Papel de EUROPOL

- Participa en calidad de apoyo.
- Acuerdo entre el Director de Europol y Estados miembros participantes, a través de las Unidades Nacionales de Europol.
- No participa en la ejecución de las medidas coercitivas relacionadas con el arresto y la detención.
- Desempeña sus funciones bajo la autoridad del Jefe del Equipo.
- Asesoramiento en elaboración del acuerdo de constitución del JIT y posibilidades de obtención de financiación comunitaria.

192

Papel en falsificación del euro

- Fomentará la coordinación de las medidas tomadas por las autoridades competentes de los EEMM o en el contexto de los Equipos Conjuntos de Investigación, en su caso en contacto con organismos de la UE o de Terceros Estados.
- Europol podrá conceder apoyo financiero para efectuar investigaciones contra la falsificación del Euro.

Acuerdo TFTP-EU-USA (TERRORIST FINANCE TRACKING PROGRAMME) papel de EUROPOL

- EUROPOL ha sido designada como entidad de verificación del intercambio de información a nivel de la U.E, por lo que le corresponderá determinar si las solicitudes del Departamento del Tesoro (USA), en relación a los datos almacenados en el proveedor designado la Sociedad de Telecomunicaciones Financieras Mundiales (SWIFT- en inglés), cumplen los requisitos previstos en el Acuerdo,
- EUROPOL designará una Unidad especialmente dedicada a dicho

cometido, con la implicación del Oficial de Protección de Datos. La nueva Unidad se integrará en el Departamento de Operaciones y se denominará O9.

Últimas Iniciativas

- Posible financiación de reuniones operativas en Europol en el marco de los Ficheros de Análisis.
- Establecimiento de una red segura de comunicaciones entre los Centros Regionales de Cooperación (MAOC-N en Portugal, CeCLAD-M en France, SECI Center en Rumania, Plataformas Africanas en Senegal y Ghana) y ofrecer apoyo analítico a los mismos.
- Establecimiento de una red técnica-forense en material de cibercrimen.

CONCLUSIONES

El impulso político que refleja el nuevo escenario de seguridad en la Unión Europea y las referencias y nuevos cometidos atribuidos a Europol en el nuevo marco jurídico, permiten concluir que:

- EUROPOL se configura, a nivel de la Unión Europea, como la Agencia de referencia para los Cuerpos Policiales Europeos y de Terceros Estados y Organizaciones Internacionales, en la lucha contra la delincuencia grave transnacional y especialmente el crimen organizado y el terrorismo.
- EUROPOL se propone convertir en el centro neurálgico del intercambio de información, la inteligencia criminal y el conocimiento especializado.
- EUROPOL se propone orientar el proceso de toma de decisiones en la lucha contra la delincuencia a nivel UE y de los EEMM.

REFLEXIONES A NIVEL NACIONAL

Una vez más se pone a disposición de los Estados una serie de posibilidades diseñadas para satisfacer necesidades comunes de 27 Estados miembros y que por tanto precisarán de un esfuerzo de adaptación de las estructuras y métodos aplicados en los Estados, correspondiendo ahora a las instancias nacionales adoptar las medidas necesarias para asegurar su máximo aprovechamiento, para lo cual:

- Es necesario alinear eficazmente la voluntad política expresada en los foros de cooperación policial internacional, con los procesos de decisión en los niveles nacionales, especialmente en los ámbitos operativos.
- Es necesario disponer de un Protocolo de Gestión de la Información en el desarrollo de investigaciones transnacionales que garantice un flujo adecuado de información a los órganos de cooperación policial internacional.
- Es necesario potenciar el progresivo cambio de mentalidad operativa y de gestión de la información:
 - Intercambiar información puntualmente resulta insuficiente. Por principio hay que intercambiar y poner en común la información necesaria de las investigaciones transnacionales que se desarrollen, utilizando adecuadamente los diversos canales de cooperación policial internacional, salvo que se den las circunstancias operativas o legales que lo desaconsejen.
 - Incrementar la demanda de requerimientos de cooperación exterior. España es, principalmente, un país receptor de demandas de información y cooperación operativa.
 - La titularidad de la información debe atribuirse a la Corporación que debe establecer los flujos adecuados de información, siendo los investigadores y sus unidades correspondientes sus gestores y los responsables de su explotación eficaz y eficiente.
 - Debemos incrementar e incentivar la culminación de investigaciones transnacionales en operaciones conjuntas con implicación de Terceros Estados y organizaciones, utilizando todos los mecanismos de cooperación policial adecuados a cada caso.

El nuevo escenario en materia de seguridad interior a nivel de la U.E, es sólo eso un escenario, los Estados y especialmente sus Autoridades Nacionales competentes son los actores que pueden y deben aprovechar las oportunidades que se les ofrecen en ese escenario y que están orientadas a favorecer la cada vez mas compleja labor de la lucha contra la delincuencia transnacional y si bien es cierto que ya se han dado pasos importantes y no partimos de “cero”, es imprescindible avanzar progresivamente en las direcciones apuntadas si no queremos correr el riesgo de convertirnos en ejecutores de los requerimientos de Terceros (Estados, Organizaciones, etc.) cuyos procedimientos y esquemas funcionales se hayan adaptado mejor y más rápidamente al nuevo escenario.

EL PROGRAMA DE ESTOCOLMO EN LA LUCHA CONTRA LA INMIGRACIÓN ILEGAL

ENRIQUE TABORDA ÁLVAREZ
Comisario General de Extranjería y Fronteras

197

El Programa de Estocolmo fue presentado por la Presidencia de la U.E. el 16 de octubre de 2009. El Coreper mantuvo un primer cambio de impresiones sobre el Programa durante sus reuniones de los días 21 y 22 de octubre de 2009. Con posterioridad, los Consejeros JAI examinaron el texto entero en tres reuniones, respectivamente el 30 de octubre y el 6 y el 13 de noviembre.

En su sesión de 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2009, el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior mantuvo un extenso cambio de impresiones sobre el Programa, que concitó un amplio consenso.

Es hora, dice el comunicado de la Presidencia al Consejo de la Unión Europea, por tanto, de que una nueva agenda permita a la Unión y a sus Estados miembros aprovechar los logros obtenidos y enfrentarse a los desafíos futuros. Con este fin, el Consejo Europeo de 9 y 10 de diciembre de 2.009, adoptó este nuevo Programa plurianual que se conocerá como el Programa de Estocolmo, para el período 2010-2014.

El programa define unas directrices estratégicas para la planificación legislativa y operativa dentro del espacio de libertad, seguridad y justicia de conformidad con el artículo 68 del TFUE (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea).

El Consejo Europeo considera que una prioridad para los próximos años será centrarse en los intereses y las necesidades de los ciudadanos. El reto será asegurar el respeto y la integridad de las libertades fundamentales garantizando al mismo tiempo la seguridad en Europa, todo ello teniendo en cuenta, la prioridad que el Tratado de Lisboa otorga al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales lo que lo hace, a todas luces, más abierto y más democrático.

Dentro de las prioridades políticas se establecen, con carácter general:

- El fomento de la ciudadanía y los derechos fundamentales.
- Una Europa de la Ley y la Justicia.
- Una Europa que protege.
- Acceso a Europa en un mundo globalizado.
- Una Europa de la responsabilidad, la solidaridad y colaboración en los ámbitos de la migración y el asilo.
- El papel de Europa en un mundo globalizado. La dimensión exterior.

198

Para llevar a cabo con éxito dichas estrategias, en aplicación del Programa plurianual, se requiere de los siguientes instrumentos:

- La confianza mutua, como base de una colaboración eficaz.
- Aplicación de los instrumentos ya existentes.
- Legislación, que respete los principios de proporcionalidad y subsidiariedad.
- Aumento de la coherencia, que sirva para coordinar las actuaciones de las diferentes agencias (Europol, Eurojust, Frontex, Cefpol, etc...).
- Evaluación de la eficacia de los instrumentos a utilizar; del resultado de las evaluaciones se dará cuenta al Parlamento Europeo.

Por su nombre usual, el Tratado es, en realidad, dos tratados: el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Por motivos de facilidad de lectura, en el Programa se usan, a veces, las expresiones “el Tratado de Lisboa” o “el Tratado”.

- Formación, para estimular una cultura judicial y policial europea.
- Comunicación, como fórmula de que las políticas emprendidas lleguen mejor a las instituciones y a los ciudadanos.
- Diálogo con la sociedad civil.
- Financiación, dentro de las rúbricas y los límites máximos del marco financiero actual.
- Un Plan de acción, que deberá ser presentado en el primer semestre del 2.010.
- Revisión del Programa, el Consejo Europeo invita a la Comisión a presentar una “revisión” intermedia del Programa antes del 30 de junio de 2.012.

Todos estos presupuestos y la fórmula de conseguirlo vienen encaminados, fundamentalmente, a conseguir: UNA EUROPA QUE PROTEGE Y UNA EUROPA DE LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS, con una mención expresa a las clases más desfavorecidas y a los grupos más vulnerables (menores, minorías étnicas, mujeres, víctimas de delitos violentos, etc.); “las medidas para hacer frente a la discriminación, el racismo, el antisemitismo, la xenofobia y la homofobia deberán aplicarse firmemente (sic)

199

En abril de 2.010, la Comisión Europea, en cumplimiento de lo explicitado en el Programa, establece un “Plan de Acción por el que se aplica el Programa de Estocolmo” del que da comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: dicho Plan recoge un inventario de “peligros” que acechan al ámbito de la Unión y establece una serie de acciones dirigidas a conjugarlos.

En paralelo, por lo que respecta al ámbito de responsabilidad del Ministerio del Interior, C.N.P., Comisaría General de Extranjería y Fronteras, y en consonancia con las marcadas por la Comisión, se establecen acciones dirigidas a:

Lucha contra la trata de seres humanos

“La trata de seres humanos y la introducción ilegal de personas es un delito muy grave que conlleva una violación de los derechos humanos y de la dignidad humana y que la UE no puede tolerar. El Consejo Europeo considera necesario reforzar y aumentar la prevención y la

lucha contra la trata de seres humanos y la introducción ilegal de personas. Esto requiere una respuesta política coordinada y coherente que va más allá del espacio de libertad, seguridad y justicia y, teniendo en cuenta las nuevas formas de explotación, implica a los sectores de relaciones exteriores, cooperación para el desarrollo, asuntos sociales y empleo, educación y salud, igualdad de sexos y no discriminación. Debería también ser objeto de un diálogo ampliado entre todos los interesados, incluyendo especialmente a la sociedad civil, orientado a mejorar la comprensión y la investigación de la trata de seres humanos y la introducción ilegal de personas en la UE y a escala internacional”, (Programa de Estocolmo).

Gestión integrada de las fronteras exteriores

“La Unión debe continuar facilitando el acceso legal al territorio de los Estados miembros, a la vez que toma medidas para luchar contra la inmigración ilegal y la delincuencia transfronteriza y para mantener un nivel elevado de seguridad. El refuerzo de los controles fronterizos no debe impedir que las personas que tengan derecho a ello accedan a sistemas de protección, y en especial las personas y grupos en situaciones vulnerables. Las necesidades en materia de protección internacional así como la acogida de los menores no acompañados deberán constituir prioridades a este respecto. Es esencial que las actividades de Frontex y de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo se coordinen en lo que respecta a la recepción de migrantes en las fronteras exteriores de la UE. El Consejo Europeo pide que se siga desarrollando la gestión integrada de las fronteras, incluido el refuerzo de las funciones de Frontex, para aumentar su capacidad de responder con mayor eficacia a los cambiantes flujos de migración”, (Programa de Estocolmo).

Política de visados

“El Consejo Europeo cree que la entrada en vigor del Código de Visados y la puesta en servicio gradual del VIS creará nuevas oportunidades de importancia para seguir desarrollando la política común de visados. Esta política de visados debe formar parte asimismo de una visión más amplia que tenga en cuenta las preocupaciones políticas interiores y exteriores pertinentes. El Consejo Europeo, por tanto, anima a la Comisión y a los Estados miembros a que aprovechen esta evolución para intensificar su cooperación consular regional mediante programas de cooperación consular regional en los que se podría incluir en particular la creación de centros comunes

de solicitud de visados en caso necesario, con carácter voluntario”. (Programa de Estocolmo).

Políticas de migración y asilo

“El Consejo Europeo hace un llamamiento para el desarrollo de un marco político europeo general y sostenible de migración y asilo que, dentro de un espíritu de solidaridad, pueda gestionar de manera suficiente y anticipatoria las fluctuaciones de los flujos migratorios y dar respuesta a situaciones como la actualmente existente en las fronteras exteriores meridionales. Son necesarios intensos esfuerzos para construir y reforzar el diálogo y la colaboración entre la UE y los Terceros Países, regiones y organizaciones, a fin de lograr una mejor respuesta, basada en las pruebas, a estas situaciones, teniendo en cuenta que la inmigración ilegal entra en la Unión también a través de otras fronteras o haciendo un uso inadecuado de los visados. Evitar la repetición de tragedias en el mar es un objetivo importante. Cuando, por desgracia, acontecen situaciones trágicas, deberían estudiarse modos de registrar mejor y, a ser posible, de identificar a los migrantes que tratan de llegar a la UE”. (Programa de Estocolmo).

201

Políticas eficaces para combatir la inmigración clandestina

“Una política de retorno efectiva y sostenible constituye un elemento esencial de un sistema bien gestionado de migración en el marco de la Unión. La Unión Europea y los Estados miembros deberían intensificar sus esfuerzos para repatriar a los nacionales de terceros países que residen ilegalmente. Se deberían asignar los medios financieros necesarios para ello. Una política de este tipo debe ponerse en práctica respetando plenamente el principio de no devolución, así como los derechos fundamentales y la dignidad de los repatriados. Debería darse preferencia al retorno voluntario, aunque se reconoce la inevitable necesidad de medios eficaces para ejecutar las repatriaciones cuando sea necesario”. (Programa de Estocolmo).

El Programa expone, además, las diferentes políticas de inmigración/migración, desde la óptica de las migraciones legales, haciendo ver los efectos positivos que tienen los movimientos migratorios controlados en el desarrollo de los pueblos, concretando la bondad de las mismas para el futuro de la Unión Europea, que adolece de problemas estructurales de carácter demográfico; atiende asimismo a las “políticas anticipatorias” con respecto a los migrantes y sus derechos poniendo el énfasis en “el éxito de la integración de los nacionales de Terceros Países con residencia legal sigue siendo la clave

para aprovechar al máximo las ventajas de la inmigración”, acciones que se insertan en el ámbito de competencias de otros Ministerios u Organismos oficiales así como en el de organizaciones no gubernamentales.

PRESIDENCIA ESPAÑOLA (BALANCE ESTRATÉGICO)

202

Por parte del Ministerio del Interior, durante la Presidencia Española, recientemente concluida, se llevaron a cabo una serie de acciones en consonancia con las establecidas por la Comisión Europea y en desarrollo del espíritu y la letra del Programa de Estocolmo; acciones recogidas en un “Balance Estratégico” (50 Acciones en el ámbito de Interior), que reflejan la consonancia de políticas y por lo que respecta a nuestro ámbito de actuación; en dicho documento se establece la correlación de intereses, cuando se dice: “En cumplimiento del mandato contenido en el Programa de Estocolmo, la Presidencia Española impulsó la adopción de una Estrategia de Seguridad Interior de la U.E. que define de forma sencilla y metódica el modelo de seguridad europeo. Aspirábamos, añade, a comunicar a los ciudadanos nuestro modelo de seguridad interior, trasladándoles tres mensajes fundamentales: que compartimos unos riesgos y amenazas comunes, que nos hemos ido dotando, según ha sido necesario, tanto a nivel nacional como de la U.E., de numerosos mecanismos para hacerlos frente y que tenemos en común unos principios y valores irrenunciables sobre los que debe asentarse nuestro modelo de seguridad europeo y el modo de afrontar los retos futuros”.

En el ámbito de la inmigración y asilo, que recoge dicho documento, la Presidencia Española trató de reforzar y estimular la política común de inmigración y asilo; se avanzó en la creación de un marco de diálogo y cooperación fluido con los países de origen y tránsito de la inmigración, así como el reforzamiento de la gestión integral de fronteras y de la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos, potenciando el papel de la Agencia Europea de Fronteras (FRONTEX), cuyo nuevo Reglamento ha sido impulsado bajo Presidencia Española y el avance en las iniciativas estratégicas de control y vigilancia fronteriza.

Aunque el Plan de acción de la Comisión Europea establece lo que podríamos denominar una hoja de ruta de desarrollo del Programa de Estocolmo, en la cual, las iniciativas corresponden, prácticamente en su totalidad, a la propia Comisión, los Estados miembros desarrollan, por su parte sus propias iniciativas en consonancia con aquellas y siguiendo pautas comunes.

ACCIONES PROMOVIDAS POR ESPAÑA

Sin perjuicio de las acciones que a España le ha correspondido promover en su rol de Presidencia Europea, a lo largo del pasado semestre, en un momento marcado por la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la renovación de la Comisión y del Parlamento Europeo y la puesta en marcha del Programa de Estocolmo, tercer programa de desarrollo del Espacio de Libertad Seguridad y Justicia; dichas actividades tienen una continuidad de desarrollo en el tiempo, así podemos establecer, dentro de los campos antes señalados, las acciones más relevantes que se han realizado y se vienen realizando:

1º) Lucha contra la trata de seres humanos:

Por el Gobierno español se ha aprobado el plan integral de lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual (TSHES).

Este Plan contempla una serie de acciones y medidas que afectan a diversos ministerios y tiene una duración prevista de tres años (2009-2012), periodo de tiempo que se estima necesario para poder en marcha las medidas y acciones que el mismo contempla.

203

En cuanto a las acciones y medidas que afectan al Ministerio del Interior, y al Cuerpo Nacional de Policía, la Dirección Adjunta Operativa ha elaborado un Plan Operativo Funcional de desarrollo directo del Plan aprobado por el Gobierno.

Dicho Plan Operativo Funcional, implica de manera directa a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, a la que hace gestor responsable y coordinador de otras Comisarías Generales y Divisiones, en la práctica totalidad de las acciones contempladas en el referido Plan.

La duración del referido Plan Operativo Funcional es de dos años (2010-2011), el cual será seguido y evaluado por la Dirección Adjunta Operativa del C.N.P.

A continuación se exponen las acciones previstas y los resultados esperados que contempla el referido Plan Operativo Funcional:

- 1.- Incremento del número y la eficacia de las investigaciones sobre TSHES. Se espera un incremento de un 5% total acumulado en periodo de desarrollo del Plan en el número de detenidos en redes de explotación sexual.

2.- Mejora cuantitativa y cualitativamente de los recursos personales y materiales de las unidades afectadas. Se espera que en el período de desarrollo del Plan se haya reforzado en un 5% acumulado el número de funcionarios destacados en las UCRIF e incrementado la capacidad investigadora.

3.- Agilización de los procedimientos de identificación y documentación de las víctimas en colaboración con los países de origen y con las ONG. Se espera que en el periodo de desarrollo del Plan se incremente en un 100% el número de víctimas que hayan regularizado su situación.

4.- Potenciación de la investigación financiera de delitos relacionados con la TSHES. Se espera que en el periodo de desarrollo del Plan se haya incrementado en un 100% el número de investigaciones patrimoniales realizadas sobre redes TSHES.

5.- Especialización de todos los funcionarios de unidades de investigación de TSHES. Se espera que en el periodo de desarrollo del Plan la totalidad de los funcionarios CNP de UCRIF, sin distinción de categoría, hayan recibido un curso de formación específica sobre TSH.

6.- Formación en TSHES de todos los consejeros de Interior, agregados, oficiales de enlace (CNP), y funcionarios de Asilo dependientes del CNP. Se espera que en el periodo de desarrollo del Plan la totalidad de los funcionarios CNP destinados en dichos puestos hayan recibido un módulo de formación básica sobre TSH.

7.- Formación en TSHES de todos los funcionarios CNP que participen en misiones de paz. Se espera que en el periodo de desarrollo del Plan la totalidad de los funcionarios CNP destinados en dichos puestos hayan recibido un módulo de formación básica sobre TSH.

8.- Actualización de los contenidos sobre TSHES en los programas formativos de los tres centros de formación, especialización y perfeccionamiento del CNP. Se espera que en el periodo de desarrollo del Plan se haya realizado la actualización efectiva de la totalidad de los módulos de formación básica sobre TSHES incorporados en los programas del Centro de Formación, Centro de Promoción y Centro de Especialización.

9.- Elaboración de un código de buenas prácticas para la investigación. Se espera que en el periodo de desarrollo del Plan se hayan practicado

la totalidad de las encuestas a los investigadores CNP en TSHES, y se haya elaborado y difundido este código en toda la Corporación.

10.- Elaboración de material divulgativo específico sobre derechos y recursos asistenciales en el ámbito policial, para su distribución a las víctimas. Esta distribución deberá hacerse, al menos, a través de la web policia.es, con el fin de que sea posible su consulta, descarga e impresión por cualquier ciudadano o por el funcionario actuante.

11.- Agilización y simplificación de los procedimientos administrativos para la concesión de autorizaciones de residencia a las víctimas de TSHES. Se espera que en el periodo de desarrollo del Plan se hayan adoptado las medidas administrativas necesarias para posibilitar la reducción del tiempo de concesión en cuatro días (10%). Para ello, se espera que desde CNP se formulen las propuestas necesarias para la inclusión de medidas agilizadoras en la redacción del Reglamento que desarrollará la Ley de Extranjería tras su reforma más reciente (LO 2/2009).

12.- Potenciación del intercambio de información policial con los países de origen, tránsito y destino. Se espera que a la finalización del periodo de desarrollo del Plan se haya incrementado en un 8% el número de notas de inteligencia recabada de países de origen y tránsito de TSHES.

13.- Potenciación de la acción operativa concertada con la Inspección de Trabajo. Se espera un incremento de un 5% en el número de intervenciones conjuntas.

En cuanto a la aplicación de la Directiva 2004/81/CE, sobre expedición de permisos de residencia a víctimas de trata que hayan colaborado con las autoridades, se significa que tal situación está contemplada en el artº .59 de la actual Ley Org. 4/ 2000 sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social.

Además, dicha Ley, en su última modificación (l.O. 2/ 2009) contempla en su artº 59 bis, el reconocimiento a estas víctimas de un periodo de reflexión para que puedan decidir si colaboran o no con las autoridades. A este respecto, por la Secretaría de Estado de Seguridad, se ha dictado la Instrucción 1/2010 sobre aplicación transitoria a las víctimas de trata de seres humanos del referido artº 59 bis.

En la actualidad el Código Penal Español, no diferencia específicamente la inmigración ilegal de la trata de seres humanos, pues, en su artº 318 bis,

introducido por la Ley Orgánica 11/2003 de 29 de septiembre, regula las dos realidades criminológicas de forma única, en contra de lo previsto en la normativa internacional:

La Ley Orgánica 5/2010 de 22 de junio (BOE 23 de junio), por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995 de 23 de noviembre del Código Penal, introduce el nuevo artículo 177 bis, en el que se tipifica de forma independiente el delito de trata de seres humanos, siguiendo con las directrices impuestas por la normativa internacional:

“ Será castigado con la pena de cinco a ocho años de prisión como reo de trata de seres humanos, el que, sea en territorio español, sea desde España, en tránsito o con destino a ella, empleando violencia, intimidación o engaño, o abusando de una situación de superioridad o necesidad o de vulnerabilidad de la víctima nacional o extranjera, la capture, trasladare, acogiere, recibiere o alojare con cualquiera de las finalidades siguientes: a) la imposición de trabajo o servicios forzados, la esclavitud o prácticas similares a la esclavitud o a la servidumbre, o a la mendicidad b) la explotación sexual, incluida la pornografía c) la extracción de sus órganos corporales”.

206

Los pasados días 4 y 5 de marzo, tuvo lugar en Madrid, una Conferencia sobre “trata de seres humanos”.

Se ha solicitado el liderar la medida 16 del COSI (Comité Permanente de Seguridad Interior) que concierne a la trata de seres humanos, en cuanto al intercambio de información sobre “modus operandi” de las redes implicadas en dicho ilícito.

2º) Gestión integrada de fronteras exteriores

Modificación del Reglamento de FRONTEX, dando respuesta a la propuesta de la Comisión Europea de 24 de febrero de 2010, fue presentada en Presidencia Española; los trabajos del Grupo de Fronteras del Consejo, presidido por un funcionario del C.N.P (Comisaría General de Extranjería y Fronteras) consiguieron dar por finalizada la segunda lectura; se siguen los trabajos para su tramitación y aprobación posterior por los órganos correspondientes de la U.E.

España participa de forma muy activa en los Consejos de Administración de FRONTEX, donde se gestionan las actuaciones de la Agencia con resultados muy positivos para los intereses de España y por ende de la Unión Europea en su conjunto.

En Presidencia Española se llevó a cabo la celebración del “Día europeo del guardia de fronteras”, organizado por FRONTEX en Varsovia, como fórmula de excitar y reconocer la labor de los más de 400.000 guardias de fronteras de la Unión.

Se han elaborado y adoptado unas Conclusiones del Consejo que contienen un programa de 29 medidas urgentes para el refuerzo de fronteras exteriores, distribuidas en 5 grandes áreas; España, a través de la D.G. de la Policía y de la Guardia Civil (Ministerio del Interior) ha solicitado en el COSI (Comité Permanente de Seguridad Interior) el liderazgo de la medida 4 (patrullas conjuntas en el Mediterráneo) y la medida 16 (lucha contra la inmigración ilegal, trata de seres humanos y utilización fraudulenta de documentos de viaje falsos o falsificados).

Se han llevado a cabo y están previstas en el futuro reuniones de expertos, con el fin de unificar criterios y buenas prácticas en el control fronterizo exterior; entre las llevadas a cabo recientemente (Presidencia Española) cabe destacar: Eurosur Proyecto piloto (Madrid); Conferencia de Jefes de Aeropuerto (Barcelona); Reunión de la Red europea de los jefes de patrulla (Madrid); reunión del Grupo de Análisis de Riesgo (FRAN) de la Agencia Europea de Fronteras (Madrid).

207

Con el fin de facilitar a los ciudadanos europeos el cruce de fronteras exteriores se han elaborado y adoptado unas Conclusiones del Consejo que animan a los E.E.M.M. a impulsar el establecimiento de sistemas electrónicos de cruces de fronteras exteriores de la U.E., interoperables entre sí, basados en el uso del pasaporte biométrico europeo. España ha diseñado un Sistema de control rápido que con las siglas A.B.C. (Automatic Border Control) fue presentado en los Aeropuertos de Barcelona y Madrid el pasado mes de mayo. A nivel europeo fue presentado en los Grupos de trabajo del Consejo (Fronteras y Cooperación policial).

En la línea del apartado anterior y manteniendo los postulados que venimos manifestando, en los puestos fronterizos que constituyen frontera exterior, se vienen aplicando las nuevas tecnologías al servicio del control de la seguridad, mediante la utilización de un “sistema de verificadores” por el cual es posible un chequeo de determinados documentos de viaje (pasaportes y tarjetas de identidad de españoles o permisos de residencia españoles expedidos a extranjeros) por aplicación de un escaneado de luces UV, IR y visible; así como que se viene aplicando sistemáticamente, con resultados altamente positivos, el Sistema de Información Avanzada de pasajeros A.P.I., el cual se está aplicando plenamente en fronteras aéreas y se están comenzado a procesar listados remitidos por las compañías marítimas.

Las actividades operativas con la Agencia Europea de Fronteras FRONTEX se concretan en la realización de numerosas Operaciones conjuntas, con la participación de diversos países en las mismas. Se hace cotidiana la presencia de expertos españoles en puertos, aeropuertos y fronteras terrestres de otros países de la Unión, como expertos de dichos países en nuestras fronteras. En fronteras aéreas las operaciones más destacadas que se han y se vienen desarrollando son la FOCAL POINT, de control de los flujos provenientes de Sur y Centro América; la HUBBLE 2.010, para el control de las redes, en general, dedicadas a la inmigración ilegal; la HAMMER, va ya por su quinta fase, para el control general de la inmigración ilegal, especialmente la de China y el Lejano Oriente; respecto de las dedicadas al control de fronteras marítimas, destacar la HERA que se viene llevando a cabo en aguas del Atlántico desde el año 2.006 y que ha prevenido de forma eficaz la inmigración ilegal que, teniendo como punto de salida la plataforma continental africana, especialmente Senegal y Mauritania, llegaba masivamente a las Islas Canarias; la INDALO, en aguas del sur Peninsular y la MINERVA de control de flujos provenientes de Marruecos, con ubicación en la zona del Estrecho. Asimismo, se han realizado diversas operaciones en las fronteras verdes del Este de Europa, con participación de expertos españoles, en el mes de junio pasado se llevó a cabo una de estas operaciones conjuntas bajo la denominación de UNITY en Kuznica (Polonia). Fronteras con Bielorrusia.

En el mismo orden de cosas pero con un planteamiento de cooperación bilateral, se vienen desarrollando operaciones conjuntas con Francia, Italia, Portugal, Países Bajos, en relación con problemas concretos que se detectan a través del permanente análisis de riesgo que se lleva a cabo por la Unidad encargada de las labores de inteligencia y las informaciones que llegan del FRAN (Análisis de riesgo de FRONTEX) que aglutina a su vez la estadística y la información necesaria para llevar a cabo las funciones que le han sido encomendadas.

3º) Política de visados

Desarrollo y entrada en funcionamiento del Sistema de Información de Visados VIS y despliegue gradual del mismo; en consonancia con las actuaciones de la D. G. de Infraestructuras y Material de Seguridad, del Ministerio del Interior, y del Área de Informática de la D.G. de la Policía y de la Guardia Civil (CNP), a su vez el Ministerio del Interior en acción conjunta con el de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Participación activa en la delegación española que asiste a las reuniones del Grupo de Trabajo de Visados del Consejo (asiste una funcionaria del C.N.P. de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras). En la actualidad y en

un futuro inmediato se trata de los problemas que surgen de la denominada “política común de visados” y más concretamente de la entrada en vigor del Código de Visados (Reglamento CE 810/2.009, del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de julio de 2.009).

4º) Políticas de migración y asilo

Dentro del marco de la política de asilo desarrollada en la Unión Europea, que arranca con el Tratado de Ámsterdam de 1997 y que ha producido una serie de normas comunitarias en esta materia, tales como la Directiva 2004/83/CE, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de Terceros Países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida; la Directiva 2005/85/CE, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado; y la Directiva 2003/86/CE, sobre el derecho de reagrupación familiar relativo a los refugiados, en España se ha puesto en vigor una nueva Ley reguladora del Derecho de Asilo y de la protección subsidiaria, la Ley 12/2009, de 30 de octubre, que recoge las novedades contenidas en la citada regulación comunitaria y que sustituye a la anterior norma, Ley 5/1984, modificada por Ley 9/1994.

209

Recoge así el derecho a la protección internacional de personas, que se concreta en dos instituciones:

- a) El derecho de asilo: concesión del estatuto de refugiado.
- b) El derecho a la protección subsidiaria: concesión del estatuto así denominado.

En ambos estatutos se garantiza la protección concedida, que se plasma en la no devolución ni expulsión de las personas a las que se les haya reconocido cualquiera de ellos.

Por otra parte, el procedimiento para sustanciar las solicitudes y la concesión de ambos estatutos de protección internacional, es único.

Se está trabajando actualmente en el desarrollo reglamentario de las normas recogidas en la mencionada Ley. Mientras tanto se han impartido instrucciones para completar la reglamentación aún vigente para, principalmente, garantizar que los solicitantes de protección internacional reciban una información completa de sus derechos y obligaciones en los procedimientos en los que son parte.

5º) Políticas eficaces para combatir la inmigración clandestina

Se están potenciando las relaciones bilaterales, formales e informales, con representantes homólogos de los países origen y tránsito de la inmigración ilegal (Argelia, Marruecos, Malí, Senegal, Mauritania, Brasil, Paraguay, etc... ,etc...) en aras a promover políticas de control de flujos y de repatriación de ciudadanos de dichos países llegados de forma irregular.

Firma de Acuerdos de colaboración operativa, tanto de forma bilateral (Mauritania-Comisaría conjunta en Nouadhibou), como bajo el “paraguas” de FRONTEX (Senegal-Operación HERA).

Firma de Acuerdos de Repatriación con aquellos países que no tengan ni estén en período de conversaciones para la firma de un acuerdo de singular naturaleza con la Unión Europea.

Se mantienen intensos contactos con las legaciones diplomáticas de los países de origen y tránsito de los irregulares en aras a la identificación de sus nacionales, cuando ello es necesario, tanto a través de la propia Embajada como mediante la constitución de comisiones de reconocimiento e identificación.

210

Desarrollo y firma de Protocolos de aplicación de los Acuerdos de Readmisión firmados por la U.E. con Terceros Países (Rusia, Serbia, Bosnia Herzegovina).

Se está llevando a cabo una política de repatriaciones muy activa, tanto a iniciativa propia, a través de vuelos fletados expresamente y mediante los vuelos regulares y líneas marítimas, tal es el caso de Argelia, como mediante la política de vuelos conjuntos, generalmente, coordinados y financiados por FRONTEX.

Gestión eficaz de la presencia de M.E.N.A.s (menores no acompañados) tanto con los países de origen, para su repatriación, sin que se cause perjuicio a dichos menores, como con Instituciones y organismos del ámbito nacional para su integración, en caso de no ser posible la repatriación, cosa por otra parte habitual.

Firma de acuerdos con los países de origen de los menores para su repatriación (Memorandum con Argelia).

La suma de éstas y otras políticas llevadas a cabo por órganos del Ministerio del Interior, en colaboración con los de Exteriores, Trabajo e Inmigración

ción, Igualdad y otras Instituciones del Estado configuran la respuesta a los retos de la Unión Europea que, con posterioridad al Tratado de Lisboa y en la línea del Programa de Estocolmo, configuran un marco de referencia de seguridad y protección a sus ciudadanos.

LA LUCHA CONTRA LA INMIGRACIÓN ILEGAL EN EL MAR Y EN LAS COSTAS

SANTIAGO MACARRÓN PÉREZ
General de Brigada de la Guardia Civil.
Jefe de la Jefatura Fiscal y de Fronteras

INTRODUCCIÓN

213

La inmigración es un fenómeno natural que se ha manifestado a lo largo de la historia de la humanidad.

El enorme desequilibrio económico entre algunos continentes y la inseguridad, inestabilidad y frecuentes conflictos armados de muchos países, en un mundo globalizado en el que los medios de difusión llegan a todos los rincones, ha propiciado en las dos últimas décadas un significativo flujo irregular de personas hacia la Europa Comunitaria.

Aún cuando la llegada de inmigrantes ilegales por vía marítima es inferior a la que accede a través de otras fronteras como las terrestres y las aéreas, las precarias condiciones de los medios que se utilizan para realizar las travesías por mar, el elevado número de pérdidas de vidas humanas que provocan los frecuentes naufragios y la lamentable situación en que arriban los inmigrantes a nuestras costas, la convierten en la más dramática y, por ello, motivo de una especial preocupación.

La situación geográfica de la Península con un litoral de casi 8000 Km., apenas separado 14 Km. del continente africano en el Estrecho de Gibraltar,

y la proximidad de las Islas Canarias a la costa occidental africana confieren a España un especial protagonismo en la inmigración por vía marítima.

La llegada de inmigrantes se inicia a finales de la década de los años ochenta, aprovechando las rutas que empleaban los traficantes de hachis para alijar en nuestras costas.

Como antecedentes históricos documentados es de significar que el 1 de noviembre de 1988 se produjo el primer naufragio de una patera frente a las costas de Tarifa, perdiendo la vida 18 inmigrantes; mas tarde, el 28 de agosto de 1994 llegó la primera patera a la Isla de Fuerteventura; en tanto que el primer cayuco alcanzó Canarias el 16 de agosto de 2005, y el que portaba mas personas, 230, el día 30 de septiembre de 2008.

LA VIGILANCIA MARÍTIMA

214 En nuestro país el control de fronteras a que hace referencia el Código de fronteras Schengen en sus definiciones esta compartido: las inspecciones fronterizas corresponden al Cuerpo Nacional de Policía y la vigilancia de fronteras al de la Guardia Civil.

En la normativa española, la Ley Orgánica 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad encomienda a la Guardia Civil la custodia, entre otros, de las costas, fronteras, puertos y aeropuertos (Art. 12).

En el año 1940, con motivo de la integración del Cuerpo de Carabineros en el de la Guardia Civil, este último asumió las misiones a aquel encomendadas en materia de vigilancia de costas, fronteras, puertos y aeropuertos, entonces enfocada fundamentalmente a la lucha contra el contrabando, como correspondía a un Cuerpo que dependía funcionalmente del Ministerio de Hacienda.

El servicio heredado era duro, se desempeñaba de sol a sol, asignando a las parejas de servicio una posta de varios kilómetros de longitud, según la morfología del terreno, que habían de recorrer a pie constantemente; todo ello, previo un sorteo de las postas antes del inicio del servicio para evitar posibles connivencias con los contrabandistas. La costa española estaba salpicada de pequeños cuarteles, entre los que habitaban en unas condiciones muy precarias unos guardias civiles que, en su mayoría, prestaban el servicio de noche, cuando los alijos eran más frecuentes.

Esta situación se prolongó hasta muy entrada la década de los años 70, coincidiendo con la motorización de la Guardia Civil, hasta entonces caminera.

La prestación del servicio en vehículos todo terreno y la progresiva incorporación de medios técnicos, como las cámaras térmicas de visión nocturna, confirió al servicio un aire nuevo, en una etapa en la que los alijos de hachis procedentes del norte de África alcanzaban unas elevadas cotas.

La entrada de España en la Unión Europea y en el Espacio Schengen va a ser el punto de partida para la gran transformación que va a experimentar la vigilancia del mar y de las costas en nuestro país.

Conscientes del reto que se asumía en la vigilancia de las costas, ahora frontera exterior de la Unión Europea, se inició una andadura que, progresivamente, ha contribuido a crear un sistema de vigilancia de las costas y del mar, moderno y eficaz.

Veamos los pasos que se han ido dando estos años.

EL SERVICIO MARÍTIMO

215

En el año 1992, coincidiendo con los Juegos Olímpicos de Barcelona y la Exposición Universal de Sevilla, las primeras unidades del Servicio Marítimo de la Guardia Civil comenzaron a prestar servicio.

Durante estos años, sus unidades, Servicios Marítimo Provinciales (SMPs), se han ido desplegando a lo largo de nuestro litoral, hasta alcanzar el despliegue actual, aun no completado, integrado por 23 SMPs y un total de 116 embarcaciones, de ellas 2 oceánicas, con una eslora superior a los cincuenta metros, dieciocho de altura, 36 medias, 5 ligeras y 55 semirígidas, algunas de ellas cabinadas.

El Servicio Marítimo es un importante medio en la detección e interceptación de las embarcaciones con inmigrantes que se dirigen a nuestras costas, acción esta que extiende, como se verá mas adelante, a las aguas de otros países con la realización de patrullas conjuntas.

LAS PATRULLAS DE FISCAL Y FRONTERAS

Por otro lado, aprovechando el personal que se recuperó de muchas de las aduanas suprimidas en las fronteras con Francia y Portugal, se constituyeron las que se denominaron Patrullas de Puertos y Costas, hoy día reconvertidas en Patrullas de Fiscal y Fronteras.

A lo largo de todo el litoral español se crearon estas unidades, generalmente coincidentes con las cabeceras de las compañías territoriales con demarcación marítima, a las que se encomendó la vigilancia de la costa y de los numerosos puertos deportivos y pesqueros que no cuentan con vigilancia permanente.

Se las dotó de material específico de vigilancia, como prismáticos de visión nocturna y cámaras térmicas, éstas últimas portátiles y fijas sobre vehículos, que permitieron extender la acción de la vigilancia, especialmente de noche, al mar territorial.

El SIVE

Pero el paso más importante fué, sin lugar a dudas, la puesta en marcha del Sistema Integral de Vigilancia Exterior, conocido por las siglas SIVE.

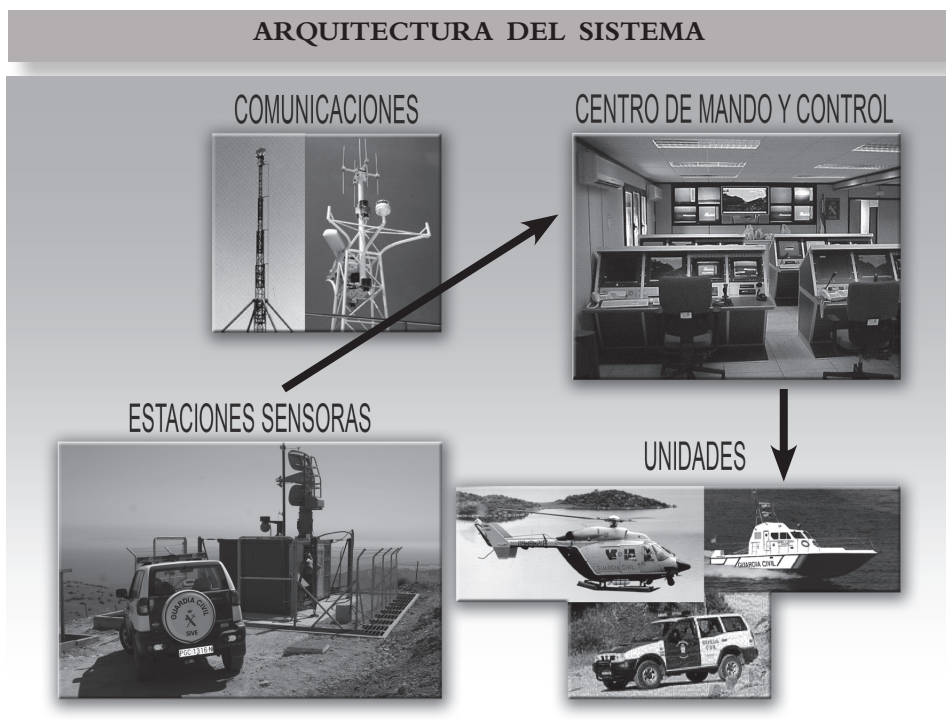
La experiencia adquirida a lo largo de tantos años y las posibilidades que ofrecía la tecnología movió a la Guardia Civil, con el asesoramiento de la empresa Ingeniería de Sistemas para la Defensa (ISDEFE), a diseñar un sistema de vigilancia que adelantara ésta lo más lejos posible de la costa.

Al SIVE podríamos definirlo como un “Dispositivo operativo basado en un soporte técnico, integrado por radares y medios optrónicos, que facilitan la vigilancia de una franja de mar territorial español y su entorno, aportando la información obtenida en tiempo real a unos Centros de Mando y Control desde los que se dan las órdenes precisas para la interceptación de cualquier elemento susceptible de entrar ilegalmente por la frontera meridional de la Comunidad Europea.”

Las características del SIVE se podrían sintetizar en presencia adelantada, detección temprana, mando único, fácil reposición, progresividad, adaptabilidad o interoperatividad.

Las funciones que desarrolla son: en primer lugar la detección, en base a radares especialmente diseñados para este tipo de vigilancia; la identificación por medio de cámaras de visión diurna y nocturna; y el seguimiento y posterior interceptación, sea en el mar o en la costa.

El SIVE se completa con un sistema de comunicaciones que transmite toda la información que captan las estaciones sensoras a un Centro de Mando y Control (CMC), desde el que se operan todos los sensores y se coordinan los medios disponibles, marítimos, terrestres y aéreos, para proceder a la interceptación de las amenazas detectadas.



El SIVE se articula en estaciones sensoras fijas distribuidas a lo largo de nuestro litoral y en unidades móviles de vigilancia, éstas últimas instaladas sobre camiones todo terreno, con las mismas prestaciones que una estación fija, sea en apoyo del SIVE, sea sustituyendo a una estación averiada o actuando en aquellas provincias que aún no disponen del Sistema.

Su misión, en el caso de la inmigración irregular, no es impedir la arribada de inmigrantes, como erróneamente se cree en ocasiones, sino la llegada desapercibida de los mismos a nuestras costas y, sobre todo, la prestación de

auxilio a las embarcaciones que lo necesitan, lo cual es muy frecuente con los inmigrantes. No obstante, su efecto disuasorio es muy importante.

Este sistema, como veremos a continuación, ha influido con su progresivo despliegue en las rutas de la inmigración ilegal por mar.

EMBARCACIONES LLEGADAS A LAS COSTAS ESPAÑOLAS

Año y Provincias	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10
												*
Cádiz	162	378	589	157	130	89	56	45	135	87	54	12
Fuerteventura	75	179	277	470	390	239	69	66	20	3	2	2
Almería	71	129	134	126	101	89	124	318	165	98	180	22
Lanzarote				162	145	17	26	62	45	24	9	2
G. Canarias				11	32	36	107	160	97	50	10	1
Granada	6	12	10	58	99	103	70	43	29	24	24	9
Murcia					1	1		1	78	71	67	5
Tenerife					13	2	17	245	86	68	17	
La Gomera								43	4	3	3	
Hierro								43	14	11	7	

* Datos correspondientes al primer semestre de 2010.

En los años 1999 al 2001, las embarcaciones que arribaban a nuestras costas lo hacían especialmente a las áreas del Estrecho, Fuerteventura y Almería.

La instalación del primer despliegue en el año 2002, integrado por tres estaciones sensoras, en la zona del Estrecho, y su progresiva extensión al resto del litoral gaditano, redujo drásticamente la llegada de embarcaciones en dicha provincia. Por el contrario se incrementó en las islas de Fuerteventura y Lanzarote.

Instalado el Sistema en Fuerteventura a finales del año 2003 y seguidamente, en Lanzarote se redujo la llegada de pateras a estas islas, tendencia que continua hasta el día de la fecha; sin embargo, iniciaron su llegada a la isla de Gran Canaria, en constante aumento hasta el año 2006, pues a partir del 2007, con la instalación del SIVE en esta isla, se inicia el descenso en la llegada de embarcaciones.

En Almería, asimismo, se apreció una disminución en la llegada de embarcaciones a partir del 2007 (el SIVE se instaló a mediados del 2006), en tanto que se incrementó en Murcia a partir del mismo año, provincia ésta a la que no llegaban inmigrantes hasta esa fecha.

En Granada se producía un efecto similar, la instalación del SIVE en 2004

propiciaba un descenso en la llegada de embarcaciones que se mantiene hasta el día de hoy.

El despliegue actual del SIVE se extiende desde la frontera marítima con Portugal, en Huelva, hasta la provincia de Castellón, Islas Canarias y Baleares, y Ceuta; en tanto, que se esta instalando en el litoral de Tarragona y de Pontevedra.

El SIVE ha sido también desplegado en países como Rumania, Estonia y Polonia, en Hong Kong, y está en fase de instalación en Portugal.

EL CENTRO DE COORDINACIÓN REGIONAL DE CANARIAS (CCRC)

La progresiva extensión del SIVE y la colaboración de Marruecos en las fronteras de Ceuta y Melilla con motivo de los asaltos masivos a las vallas que se llevaron a cabo hasta el año 2005, en que fue necesario el despliegue de dos compañías del Ejército, van a abrir otra nueva vía en la llegada de embarcaciones con inmigrantes por mar, en esta ocasión, procedente de países como Guinea Bissau, Gambia, Senegal y Mauritania con destino a las Islas Canarias, con una incidencia muy especial en las más occidentales como Tenerife, Hierro y La Gomera. En el año 2006 llegaron a Canarias 31.678 inmigrantes.

219

Ello obligó a extender el SIVE a estas islas, lo cual se consiguió a finales de 2008, pero, sobre todo, a dar otro paso muy importante, la creación de la Autoridad de Coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias.

Para hacer frente a la llegada masiva de inmigrantes durante la primavera y verano del 2006 a las Islas Canarias, se movilizaron por las Autoridades competentes los recursos disponibles tanto de la Administración General del Estado (Fuerzas de Seguridad del Estado, Fuerzas Armadas y Salvamento Marítimo) como de la Comunidad Autónoma de Canarias (Dirección General de Emergencias y Seguridad, Servicio Canario de Salud y Grupo de Intervención de Emergencias) y de diversas ONG,s, principalmente la Cruz Roja.

La diversidad de Instituciones participantes obligó al Consejo de Ministros a dictar un Acuerdo de fecha 6 de octubre de 2006, por el que creó una Autoridad de Coordinación, ejercida por un Oficial General de la Guardia

Civil dependiente del Director General de la Policía y de la Guardia Civil con el objeto de llevar a cabo la centralización de la coordinación y el seguimiento de todas las actuaciones relacionadas con la inmigración ilegal en Canarias y los mecanismos necesarios para la utilización eficaz de todos los recursos humanos y materiales disponibles y la rápida y oportuna transferencia de información relativa a la inmigración, optimizando los resultados de todas las actuaciones en curso, que permiten colaborar en impedir la salida de embarcaciones de inmigrantes en los países de origen y evitar la llegada inadvertida de embarcaciones a Canarias; todo ello, de acuerdo con la legislación nacional e internacional vigente y con los convenios suscritos en materia de seguridad marítima y salvamento de la vida humana en la mar, protegiendo la vida de los inmigrantes náufragos y respetando su dignidad.

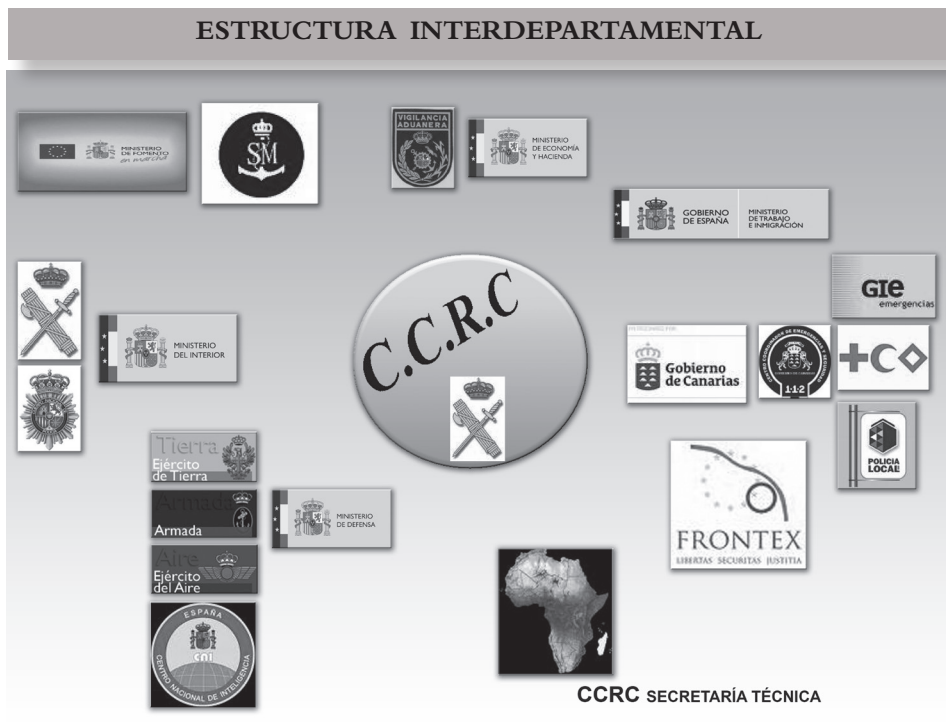
A dicha Autoridad de Coordinación el Acuerdo le atribuyó amplias competencias en materia de coordinación operativa, excluyendo expresamente la actuación administrativa referida a la identificación y repatriación de los inmigrantes, correspondiente al Cuerpo Nacional de Policía.

220 Como órgano de trabajo se creó el Centro de Coordinación Regional de Canarias (CCRC) que, dotado de la correspondiente infraestructura tecnológica, está en condiciones de actuar como Centro de situación y seguimiento, en tiempo real, de todas las operaciones.

El CCRC está constituido por personal de la Guardia Civil para atender funciones de “staff”, operadores de CECOM, auxiliares de Plana Mayor, intérpretes y conductores; los dos últimos grupos para atender las necesidades derivadas de la presencia en el Centro, con carácter estable, de Oficiales de Enlace de los países africanos con los que se han establecido acuerdos de colaboración, Marruecos, Mauritania y Senegal, y de los países europeos que participan en la operación HERA, organizada por la Agencia Europea de Fronteras, que ha integrado su Centro de Coordinación Internacional (ICC) en el CCRC.

Además, se hallan acreditados ante el Centro Oficiales de Enlace de todas las Instituciones nacionales que participan en operaciones coordinadas desde el mismo, Ejército de Tierra, Armada, Ejército Aire, CNI, Cuerpo Nacional de Policía, Salvamento Marítimo, Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera, Dirección de Emergencias y Seguridad del Gobierno de Canarias y Cruz Roja.

Desde el Centro se coordinan todas las operaciones implicadas en el control de la inmigración ilegal por vía marítima hacia Canarias, desde las costas africanas hasta su entrega en las costas canarias al Cuerpo Nacional



de Policía; todo ello sin perjuicio del respeto a la línea de mando propia de las Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y a las relaciones orgánicas y funcionales previstas legalmente para las instituciones y organismos afectados.

Dicha coordinación quedó plasmada en un Protocolo firmado por los representantes de tales Instituciones con fecha 11 de diciembre de 2006.

Las operaciones objeto de coordinación tienen como finalidad, en su conjunto, impedir o, por lo menos frenar, y en ultimo extremo disuadir, la llegada de inmigrantes irregulares a las costas canarias. Es evidente que la finalidad de disuadir se basa en la credibilidad del sistema, en la que las operaciones son la primera parte mientras que la segunda la constituye el régimen de extranjería que debe garantizar las repatriaciones de los irregulares a sus países de origen; sin una eficaz segunda parte el conjunto se resiente.

Esencialmente se trata de operaciones aeromarítimas mediante el despliegue de medios de detección, helicópteros y aviones de ala fija en misiones de patrulla de reconocimiento marítima, y de medios de interceptación.

En la zona contigua y en el mar internacional próximo a la misma, la Armada y el Ejército del Aire están llevando a cabo una operación conjunta, la Noble Centinela, cuya finalidad es garantizar la detección avanzada de las embarcaciones que intentan acceder con inmigrantes irregulares, controlando su progresión para transferir la responsabilidad de su interceptación a las unidades del Servicio Marítimo de la Guardia Civil, ya en el mar territorial.

En esta última zona la responsabilidad de dicho Servicio Marítimo consiste en evitar la llegada inadvertida de inmigrantes, tratando de garantizar su interceptación.

En ambos tipos de operaciones se cuenta con la colaboración de Salvamento Marítimo en todo lo relacionado con la localización, ayuda y asistencia a las embarcaciones de los inmigrantes, y al rescate de sus ocupantes.

La última fase de las operaciones tiene como finalidad auxiliar en tierra a los recién llegados con todo tipo de apoyos humanitarios, sanitarios, alimenticios, etc., a cargo, fundamentalmente, de la Cruz Roja y del Servicio de Urgencias Canario, movilizados desde el CCRC a través del Centro de Comunicaciones (CECOES) de la Dirección General de Emergencias y Seguridad.



LAS PATRULLAS MIXTAS GUARDIA CIVIL GENDARMERÍA REAL MARROQUÍ

En el año 2004, ante el elevado número de inmigrantes que llegaban a las Islas Canarias, se pusieron en marcha unas patrullas integradas por personal de la Guardia Civil y de la Gendarmería Real marroquí que, alternativamente, actúan en uno u otro país, sea en la costa, puertos o en las aguas territoriales, utilizando medios terrestres, marítimos y aéreos españoles o marroquíes, según el lugar en que se actué.

Estas patrullas, que comenzaron a operar en el eje Las Palmas-El Aaiún, se extendieron ese mismo año al de Algeciras –Tánger, y más tarde a los de Granada-Alhucemas y Almería-Nador.

En la actualidad se realizan con una periodicidad de dos veces al mes, intensificándolas cuando se cree conveniente o coincidiendo con el desarrollo de la Operación Paso del Estrecho.

El pasado año se puso en marcha otra nueva patrulla, en esta caso sólo aérea, en el eje Canarias-Dakhla, para frenar la inmigración procedente de la Península de Cabo Blanco (Mauritania).

223

LAS PATRULLAS CONJUNTAS EN LOS PAÍSES AFRICANOS

Paralelamente se habían iniciado determinadas acciones en países como Mauritania, Senegal y Gambia, a los que se había donado por España patrullas para que vigilaran sus costas.

El Mecanismo de Reacción Rápida de la Unión Europea permitió la formación del personal que había de operar las patrullas, en tanto que operaciones como Cabo Blanco y Goreé, desarrolladas en Mauritania y Senegal, respectivamente, fueron el inicio de las patrullas conjuntas con las Fuerzas policiales y las Armadas de esos países con la subvención, en un principio, de fondos comunitarios.

La posterior suscripción de memorandos con Mauritania, Senegal, Gambia y Cabo Verde permitió la continuación de las patrullas marítimas conjuntas en las aguas de dichos países; en algunas, como Senegal, hasta el límite de las 200 millas (Zona Económica Exclusiva).



Actualmente, el despliegue por parte de la Guardia Civil es el siguiente:

224

- Mauritania:
 - 1 Oficial de Enlace
 - 2 Patrulleros de altura
 - 1 Avión
 - 1 Helicóptero
- Senegal:
 - 1 Oficial de Enlace
 - 2 Patrulleros de altura
- Gambia:
 - 1 Oficial de Enlace
 - 1 Contingente del Servicio Marítimo que forma al personal de la Armada en el manejo de las embarcaciones cedidas

- Cabo Verde:
 - 1 Oficial de Enlace

Este despliegue se completa con las patrullas, también conjuntas, que llevan a cabo en las aguas de esos países los buques oceánicos Río Miño y Río Tajo.

Los resultados de las patrullas conjuntas están a la vista.

INMIGRANTES Y EMBARCACIONES INTERCEPTADOS EN LAS COSTAS AFRICANAS		
Años	Inmigrantes detenidos	Embarcaciones interceptadas
2007	8.574	93
2008	6.659	59
2009	2.570	22

225

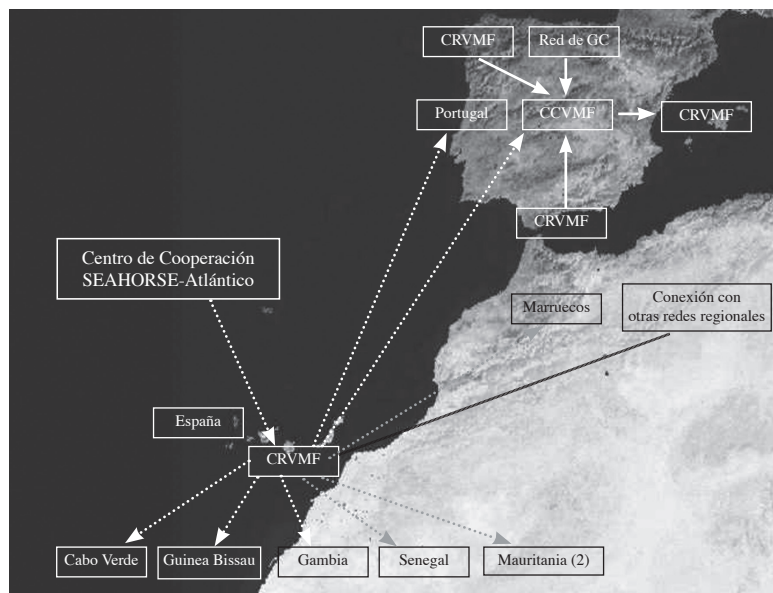
LOS PROYECTOS SEAHORSE

También contemplados en la Orden de creación del CCRC, se iniciaron en el año 2006, primero con el Programa AENEAS, y después con el Programa Temático de asistencia financiera y técnica a los Terceros Países en los ámbitos de la migración y el asilo.

El primero de ellos, SEAHORSE, se desarrolló durante los años 2006-2008, con un presupuesto de 2.500.000 euros, como proyecto integral a largo plazo, destinado a fortalecer la cooperación policial Euro-Africana para mejorar la lucha contra la inmigración ilegal por vía marítima en el Atlántico, mediante la ejecución de diferentes actividades a varios niveles, como la realización de patrullas mixtas con Marruecos; intercambio de una red de Oficiales de Enlace, tanto propios, en países africanos, como africanos en el CCRC; y la realización de cursos de formación específica en materia de inmigración ilegal, patrones de embarcaciones marítimas y de actividades subacuáticas.

El segundo, denominado SEAHORSE NETWORK, con un presupuesto similar, se llevó a cabo a lo largo de 18 meses en los años 2007 y 2008, y

consistió, fundamentalmente, en el establecimiento de unos puntos de contacto en Nouadhibou y Nouakchott (Mauritania), Dakar (Senegal), Praia (Cabo Verde), Lisboa (Portugal) y en el CCRC de Canarias, conformando una red de comunicaciones denominada actualmente Seahorse Atlántico (SHA).



Estos puntos de contacto, similares en todos los países, están dotados de estaciones de trabajo, monitores, teléfonos, impresoras, ordenadores modem satelitarios y antenas parabólicas.

Conforman una red que asegura las comunicaciones, a través de doble cifrado de datos; capacidad para el envío de ficheros, imágenes, textos, ...; enlaces telefónicos y posibilidad de integración con redes externas (Sirdee, Telefónica, Movistar, ...).

Asimismo, disponen de un archivo automatizado, ordenado y jerarquizado de documentos, cartografía digital, servidor de correos electrónico e interfaz multiidiomas (inglés, francés, portugués y español).

El último de los proyectos, SEAHORSE COOPERATION CENTRES, con idéntico presupuesto, afecta a los años 2009 y 2010, y se centra en acciones formativas, en la extensión de la red SHA a otros países como Marruecos, Gambia y Guinea Bissau, y en la entrega a la Gendarmería mauritana de medios de locomoción y técnicos para la vigilancia de costas y recintos portuarios, en el marco de un curso práctico de cuatro meses de duración que se está impartiendo en la actualidad.



Es de resaltar, que en el marco de la presidencia española de la Unión Europea, organizado por la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil, se celebró en Madrid una Conferencia para el establecimiento de una Red Marítima de Comunicaciones en el Mediterráneo, similar a la Seahorse Atlántico, en la que participaron numerosos países ribereños del Mediterráneo, europeos y africanos, e instituciones comunitarias como la Comisión, Frontex y Europol.

227

En el desarrollo de la Conferencia se evidenció la conveniencia de establecer tal red de comunicaciones, mediante el establecimiento de centros de comunicaciones dotados de los más modernos medios técnicos, que enlazarían los Servicios de Guardacostas de los países mediterráneos. Se trata de un proyecto ambicioso en el que se sigue trabajando.

LAS CONFERENCIAS POLICIALES EURO-AFRICANAS SOBRE INMIGRACIÓN IRREGULAR

Con el paso de los años los proyectos Seahorse se han ido consolidando como un ejemplo de cooperación entre las fuerzas encargadas de la lucha contra la inmigración irregular por vía marítima entre África y Europa, destacando en todos ellos, la “Conferencia Policial Euro-Africana sobre Inmigración Irregular” que anualmente se celebra en las Islas Canarias.

Esta Conferencia se viene realizando desde el año 2006, con una participación que aumenta en cada una de sus ediciones. En la cuarta, celebrada el pasado año, participaron delegaciones de 46 países (21 europeos, 24 africanos y Estados Unidos), 6 organismos comunitarios e internacionales y 7 instituciones españolas.



228

Como se expresa en una de las conclusiones de la cuarta edición, la Conferencia Euro-Africana ha alcanzado un grado de madurez que permite afrontar los retos que se persiguen en la misma, como la colaboración multilateral, el auxilio humanitario, la dotación de medios técnicos, campañas de sensibilización, equipos conjuntos de investigación, intercambios de información, repatriaciones, operaciones conjuntas y otros.

LOS CENTROS DE LA GUARDIA CIVIL PARA LA VIGILANCIA MARÍTIMA DE COSTAS Y FRONTERAS

Por último, y para concluir con esta serie de iniciativas que se han llevado a cabo en nuestro país en el contexto de la lucha contra la inmigración ilegal en el mar y en las costas, quiero referir brevemente estos nuevos Centros creados en el año 2008 (Orden PRE 2523/2008).

La coordinación de las actividades que la Guardia Civil lleva a cabo en el mar y en las costas, entre ellas la inmigración ilegal, se coordina a nivel provincial a través de los Centros de Mando y Control, en muchos casos dotados ya del SIVE.

Sin embargo, no existe una coordinación a nivel regional ni central, necesario en aquellos casos en que las operaciones que se llevan a cabo exceden del ámbito provincial, cuando no del regional.

Con este fin se crearon estos Centros, que “deben permitir adecuar las capacidades operativas presentes y futuras a los nuevos retos de seguridad, proporcionando, en plena coherencia con los principios de dirección estratégica del Cuerpo, una respuesta eficaz y actualizada para el desarrollo de la política de seguridad del Gobierno”.

Los Centros se articulan en un Centro de Coordinación (CCVM) a nivel central, ubicado en la Sala de Operaciones y Servicios de la Dirección Adjunta Operativa, y cuatro Centros Regionales a establecer en Valencia, Algeciras, Las Palmas y La Coruña.

El objetivo de estos Centros es la coordinación, asesoramiento y dirección de las operaciones de vigilancia marítima, así como el seguimiento de las actuaciones en este ámbito.



Al Centro de Coordinación, en especial, le corresponde, en el ámbito de las competencias de la Guardia Civil, la coordinación de las actuaciones a nivel nacional mediante el empleo de los diferentes medios y especialidades de la Guardia Civil ante emergencias, operaciones conjuntas o situaciones que requieran una rápida toma de decisiones.

LA UNIÓN EUROPEA Y LA INMIGRACIÓN ILEGAL POR VÍA MARÍTIMA

La Unión Europea, con los Tratados de Maastricht, en 1992, el de Ámsterdam, en 1999, y el último, el de Lisboa de 2009, ha ido definiendo las líneas básicas de la política migratoria en la Europa Comunitaria.

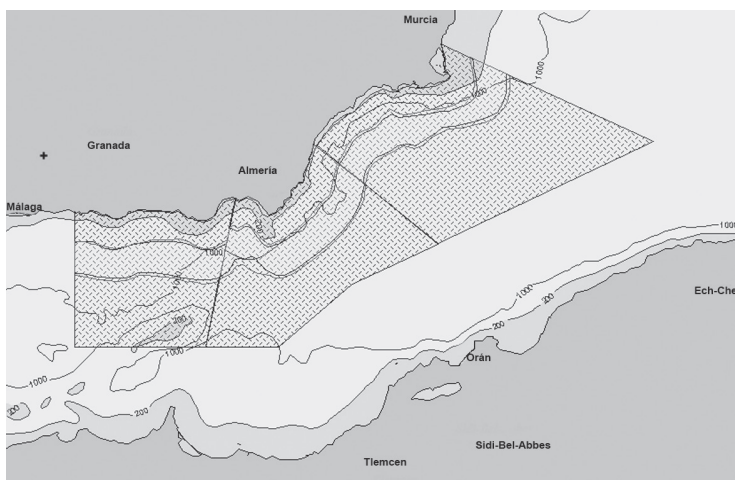
Consejos europeos como los de Tampere y Sevilla han sido también, junto al Programa de La Haya, hitos importantes en la definición de esa política migratoria comunitaria, de la que quiero destacar, ante la brevedad de este trabajo, tres importantes iniciativas: Frontex, Eurosur y la Vigilancia Marítima Integrada.

La Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa de las Fronteras exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea (Frontex), que inició su andadura en el año 2005, a pesar de su bisoñez, ha avanzado notablemente en materia de fronteras.

230 Centrándonos en el campo marítimo cabría destacar la Red de Patrullas Europeas (EPN), en la que incardinan ya las operaciones conjuntas.

De estas quiero resaltar las marítimas como la HERA e ÍNDALO que se desarrollan en España, la HERMES en Italia, NAUTILUS en Malta y POSEIDON en Grecia; en las que se concentran medios y expertos de diferentes países para colaborar en la lucha contra la inmigración ilegal en una determinada zona marítima.

Me quiero referir aquí a una de ellas, la EPN-ÍNDALO 2009, desarrollado el pasado año del 11 de septiembre al 30 de octubre frente a las costas de Granada, Almería y Murcia.



En la misma participaron los siguientes medios humanos y materiales:

Participantes

Países

- España (Líder)
 - Guardia Civil
 - ★ Centro de Coordinación Internacional, (ICC) en la Comandancia de Almería
 - ★ Patrulleras SMP,s Granada, Almería y Murcia
 - ★ Avión CN-235 con base en Getafe (Madrid)
 - ★ Helicóptero UHEL-MÁLAGA con base en Almería
 - Cuerpo Nacional de Policía
 - ★ Oficial de Inteligencia en el ICC
 - ★ 7 expertos en entrevistas
 - Armada
 - ★ 1 Patrullero durante toda la Operación
 - ★ Oficial de enlace en el ICC
- Portugal,
 - Patrullero de la Guardia Nacional Republicana. “Mindanao”
 - Patrullero de la Guardia Nacional Republicana. “Barcos”
 - Helicóptero Kamov KA-32A del Servicio de Extranjería y Fronteras.
 - 1 experto en entrevistas
- Italia,
 - Patrullero de la Guardia Costiera CP S271 Avión ATR 42 de la Guardia de Finanza
 - 2 expertos en entrevistas
- Francia,
 - Patrullero de la Armada “Arago”
 - Avión Armada “F50”
 - Avión Aduanas “F406”

- Patrullero de Aduanas “Sirocco”
- 2 expertos en entrevistas
- Alemania ,
 - 1 experto en entrevista
- Bélgica.
 - 1 experto en entrevista

Organismos

- Agencia Europea de Fronteras (FRONTEX)

Terceros países

- Marruecos, con un Oficial de Enlace de la Gendarmería Real

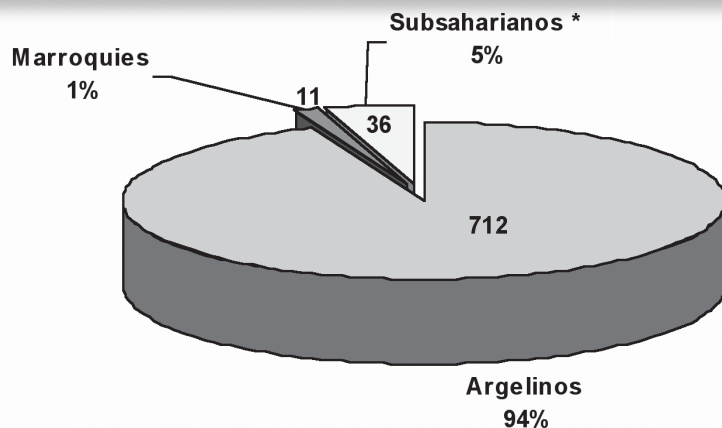
Los resultados obtenidos fueron los siguientes:

232

COMANDANCIA	EMBARCACIONES	HOMBRES	MUJERES	MENORES
Almería	40	482	8	17
Murcia	19	189	2	14
Granada	3	45	2	0
TOTAL	62	716	12	31

759

NACIONALIDADES INMIGRANTES OPERACIÓN INDALO



Las interceptaciones se llevaron a cabo en los siguientes puntos:



Por último, de las entrevistas y labor de análisis efectuada por el Cuerpo Nacional de Policía con el apoyo de los expertos de otros países, se extrajeron las siguientes conclusiones:

Perfil del inmigrante:

- Varón
- Joven, entre 18-28 años
- Con educación básica
- Sin trabajo fijo
- Con familia en Europa, principalmente España y Francia
- Nacionalidad argelina

Rutas y modus operandi:

- Punto de partida: playas cerca de Orán (Argelia), normalmente sobre las 3:00 horas
- Dos zonas de llegada:
 - Almería: entre Cabo de Gata y Punta Polacra
 - Cartagena: entre Cabo de Palos y Escombreras
- Horas de llegada: entre las 17:00 y las 23:00

Embarcación:

- Neumáticas de 5 metros de eslora y 1,5 de manga
- Botes de fibra de vidrio de 4-6 metros de eslora
- Entre 10 y 15 inmigrantes a bordo
- Motor de 30 a 90 CV (Yamaha, Suzuki, Tohatsu)
- Petacas de combustible de 30 litros(5 por bote)
- Instrumentos de navegación: brújula o GPS (lo arrojan al mar una vez que son interceptados)

El Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR)

La Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico Social y al Comité de Regiones de 13 de febrero de 2008, trata sobre la creación de un Sistema europeo de vigilancia de fronteras, conocido como EUROSUR.

Como se recoge en uno de los documentos referidos a este Sistema:

234

“Eurosor podría verse como un “sistema de sistemas” con el objetivo de apoyar a las autoridades nacionales encargadas del control de las fronteras marítimas del sur y la frontera terrestre oriental de la UE, en detectar, identificar, seguir e interceptar personas que traten de entrar ilegalmente en la UE por puntos no habilitados mediante la recogida, elaboración, análisis y difusión de información procedente de sistemas de vigilancia nacionales (SIVE,VTS, SPATIONAV, SIVICC, etc.), herramientas comunes de vigilancia (radares, satélites, UAV,s, etc), sistemas europeos de información (VMS, AIS, SafeSeaNet, etc) y puntos de inteligencia (Servicios nacionales, satélites ópticos, red de enlace, etc.).

En suma se trata de un sistema que persigue la integración de la vigilancia fronteriza entre los países comunitarios mediante la utilización de instrumentos de vigilancia uniformes que permita un permanente intercambio de información, y que apoye a Terceros Países en la creación de infraestructuras de vigilancia fronteriza.

La Vigilancia Marítima Integrada (VMI)

En su Comunicación sobre un política marítima integrada para la Unión Europea, la Comisión se comprometió a avanzar “hacia un sistema más inte-

grado de vigilancia que aúne los sistemas de supervisión y seguimiento existentes utilizados a efectos de la seguridad marítima, la protección del medio ambiente marino, el control de la pesca, el control de las fronteras exteriores y otras actividades dirigidas al cumplimiento de la ley”.

Como expresa uno de los párrafos de la Introducción de la Comunicación de la Comisión “Hacia la integración de la vigilancia marítima: Entorno común de intercambio de información sobre cuestiones marítimas de la U.E”:

Existe una clara necesidad de compartir información sobre vigilancia marítima. Autoridades de sectores diferentes que realizan actividades de control y vigilancia en el mar recopilan datos e información operativa para obtener la mejor imagen posible del conocimiento marítimo para su propio uso. En muchas comunidades de usuarios, actualmente, esta imagen no incluye la información complementaria recopilada por otros usuarios del sector debido a la falta de intercambio mutuo. Si se desarrollan los medios necesarios para permitir el intercambio de datos e información, la imagen del conocimiento marítimo de los distintos usuarios mejorará y esas imágenes aumentarán a su vez la eficacia de las autoridades de los Estados miembros y mejorará la rentabilidad.

235

El actual desarrollo de las tecnologías, incluidas las de seguimiento y vigilancia de los mares, permite la integración de los datos en una medida desconocida hasta hace poco.

Ello permite un enfoque integrado para la vigilancia marítima mediante el establecimiento de un entorno común de intercambio de información que facilite a todos los actores que intervienen en el mar un conocimiento de la situación marítima.

Como expresa la referida comunicación de la Comisión, “en lugar de reunir toda la información en una base de datos única, cada comunidad de usuarios debe hacer que sus datos sean accesibles a las demás comunidades de usuarios que los necesiten y estén autorizados para recibirlos. De este modo, cada comunidad de usuarios se convertirá en el editor de su propia información y en destinatario de la información facilitada por los demás, en la medida en que la necesite”.

Y en esta línea están trabajando varias agencias comunitarias como la Agencia Europea de Seguridad Marítima, la Agencia Europea de Medio Ambiente, la Agencia Europea de Fronteras y la Agencia Europea de Defensa.

Por otro lado, distintas Direcciones Generales de la Comisión como las de Justicia, Libertad y Seguridad; Empresa e Industria; Asuntos Marítimos y Pesca; y Energía y Transportes han iniciado numerosos proyectos que persiguen la interoperabilidad de todos los sistemas de vigilancia de la UE, entre ellos el SafeSeaNet que integra el AIS y VTS, el LRIT que transmite la señal de todos los barcos con bandera europea y la CleanSeaNet, dedicado a la lucha contra la polución mediante satélites; y, asimismo, la puesta en marcha de otros muchos sobre aspectos tan importantes como la interoperabilidad de los sistemas europeos de vigilancia marítima (OPERAMAR), la integración de sistemas de vigilancia (AMASS), red europea de satélites de vigilancia en las fronteras exteriores (LIMES), aeronaves no tripuladas (WIMASS), integración de todos los radares de vigilancia marítima de ámbito militar (MARSUR), detección de aeronaves que vuelan a baja cota y poca velocidad y de pequeñas embarcaciones en el mar (ESRIF) y otros más que harían esta lista interminable.

236

De ellos, quiero destacar el proyecto piloto sobre la integración de la vigilancia marítima en el Mar Mediterráneo y en la Zona adyacente del Atlántico, presentado por la Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca (DG MARE) denominado BLUEMAS MED, cuyo objetivo es aumentar la interoperabilidad de los actuales sistemas de control y seguimiento integrado, en el que participan numerosas agencias que operan en el mar, entre ellas la Guardia Civil, de países como Francia, Portugal, Italia, Grecia, Malta y España.

Tales iniciativas, cuyos resultados se verán en breve, influirán notablemente en la cooperación entre los diferentes organismos que operan en la mar, conformando unos modelos mucho más avanzados que los actuales, por cuanto permitirán una mayor integración de la vigilancia marítima en general, lo cual, facilitara, entre otros, la localización y el seguimiento de las embarcaciones con inmigrantes.

CONCLUSIÓN

Como conclusión cabría afirmar que España ha avanzado notablemente en la protección de las fronteras marítimas, hasta el punto de ser un referente en la Unión Europea.

Iniciativas que la Europa comunitaria quiere desarrollar como la colaboración con Terceros Países, el empleo de medios técnicos en la vigilancia del mar y de las costas, o el establecimiento de redes de comunicación y centros de coordinación, ya se ha realizado, con éxito, en nuestro país.

Los resultados están a la vista, basta con ver la estadística de inmigración en la última década.

Año	Embarcaciones	Inmigrantes
99	475	3.569
00	807	15.195
01	1.060	18.517
02	1.020	16.670
03	942	19.176
04	740	15.675
05	567	11.781
06	1.048	31.836
07	738	18.229
08	488	18.555
09	440	7.481
10*	79	1.015

* Datos correspondientes al primer semestre 2010.



QUINTO PANEL

FRAUDE ONLINE, PREVENCIÓN DESDE LA RED

PEDRO JAVIER ALFARO CALVO
Director de Defensa y Seguridad Nacional
de Telefónica de España

241

¿CUÁL ES LA SITUACIÓN ACTUAL?

Tengo una gran noticia que darles... Existe un nuevo modelo de empresa, que:

- Tiene una alta rentabilidad.
- La inversión a realizar es mínima, y los costes ridículos.
- Me permite trabajar desde casa y contratando personal reducido.

Se preguntarán a qué se dedica esta empresa, la respuesta es sencilla, es una empresa de servicios online. Como toda empresa, tiene a su personal y su estructura: expertos autores de malware, que le permitan mantener unos cientos de miles o incluso millones de usuarios de Internet con sus PCs secuestrados. Estas redes de PCs secuestrados se conocen como BotNet.

Los ingresos de esta “empresa” se basan en la contratación de sus redes de PCs secuestrados.

¿Qué tipo de acciones son las que venden o comercializan?

Aquí tenemos unos ejemplos:

- Lanzar publicidad de servicios o productos sin que sean detectados o acusados de spam. Para ello, utilizan esta red de Pcs zombies para que lo haga a través de ordenadores y direcciones IP que nada tienen que ver con la empresa en sí. Cuando las autoridades investigan el origen de dicho spam, lo que van a encontrar son víctimas que ni siquiera sabían que sus PCs estaban enviando mensajes, por lo que la empresa queda impune, los que controlan la red de PCs también y la víctima, por desconocimiento, también.
- Lanzar ataques de denegación de servicio. Es decir utilizar esos Pcs secuestrados para que de forma perfectamente orquestada accedan simultáneamente a un sitio web determinado, consiguiendo generar tal numero de accesos simultáneos que supongan la caída de un servidor de una empresa que opera en Internet. Esta caída significa pérdidas económicas, ya que durante el tiempo del ataque, dicha empresa no puede prestar sus servicios. Alguien podría llamar a dicha empresa y hacerle chantaje: “Si quieres que tu web esté operativa, haz un ingreso de xxx euros en la cuenta corriente xxx”.
- Hacen Phishing, es decir crean sitios web fraudulentos que intentan suplantar a uno original con el fin de robar información. El término Phishing define el delito informático mediante el cual se intenta conseguir información confidencial de forma fraudulenta, con el objetivo de cometer estafa con dicha información del usuario. ¿Y cómo es posible que suceda esto? La forma más usual es a través de un mail suplantando la identidad de la empresa. En este correo, se nos redirige a una web fraudulenta en la cual se recogen contraseñas, datos personales, etc.

TELEFÓNICA TAMBIÉN SE HA VISTO AFECTADA

Ejemplo de intento de phishing a Movistar:

- Se recibe un correo con una promoción para recarga de tarjetas con un acceso a una URL.
- Cuando accedemos a esa URL falsa, captura los datos relativos a la tarjeta de crédito.

Las alertas llegan cuando los usuarios llaman para quejarse de que han recargado su móvil y siguen sin saldo:

- Instalar troyanos en miles de PCs con el fin de conseguir los login y password de los bancos on-line dónde accederán los propietarios de dichos PCS, Los troyanos es un malware que no produce efectos realmente visibles o apreciables desde el momento que llegan y hasta su ejecución. A partir de ese momento se encargan de realizar captura de pantallas, el acceso y recogida de datos personales (como contraseñas) que envían a otros ordenadores, apertura de huecos de seguridad para dejar indefenso al ordenador atacado. Es sin duda el comodín de las amenazas.

Hemos visto troyanos bancarios capaces de:

- Robar credenciales de banca online.
- Una vez capturadas las credenciales se realizaban transacciones a otras cuentas.
- El usuario, mientras tenía el troyano y accedía a la banca online desde su PC, no era consciente del fraude porque el troyano estaba diseñado para sumar el dinero robado al total de la cuenta.

243

Las posibilidades son enormes. Y lo que está claro es que este negocio está en auge en la actualidad.

Los encargos van desde pedir un ataque informático, al envío de spam o la obtención ilícita de documentos personales como DNI, tarjetas de crédito, etcétera. Pero si hay algo llamativo es que algunas de estas “tiendas” on line se han hecho tan populares que emplean estrategias de captación de clientes típicas del comercio normal. Por ejemplo, se anuncian con banners, o realizan descuentos por volumen. También devuelven el dinero si la información de la tarjeta de crédito no funciona.

El importe en el mercado negro de un ataque DDoS por hora (un tipo de ataque que hace inaccesible un servicio a sus usuarios legítimos), oscila entre los 10 euros y los cuarenta euros. Enviar un millón de correos basura a direcciones específicas cuesta entre 300 y 800 euros. Realizar DNIs y carnets de conducir falsos entre 50 y 2.500 euros, según la calidad de la falsificación. Una tarjeta de crédito falsa sale entre 2 euros y 300 euros. Una lista de precios que, a primera vista, parece tan normal como la del supermercado pero que oculta una siniestra realidad: Empresas de delincuentes

expertos que a cambio de unos pocos euros están dispuestos a hacer daño a particulares.

Pero pongamos un caso real: Rosebanditz

- Telefónica identifica una banda de phishing llamada Rosebanditz,
- Monitorizando su comportamiento, identificamos que la banda utilizaba 10 botnets.
- Buscan webs vulnerables para instalar nuevos phishings.
- Nuestro servicio ha conseguido cerrar 3 de las botnets que utilizaba, una de ellas denominada Martha:
 - Martha estaba formada por cientos de servidores.
- Esta botnet podía:
 - Realizar ataques de DDoS, a los que llamaba Tsunami.
 - Realizaba búsquedas de vulnerabilidades en 24x7 y las explotaba con unos resultados de 2300 webs por semana.
 - Capaz de crackear un password con hash irreversible.
 - Capaz de ejecutar programas de forma virtual en los servidores contaminados.

244

Algunos datos sobre sus resultados:

- Unos 380 websites comprometidos en menos de 2 semanas, muchas de ellas con propósitos de phishing.
- Usan gmail y hotmail para almacenar credenciales robadas.

También tenemos ejemplos en España:

- Desarticulada una botnet controlada desde España (Noticia sacada de prensa, marzo 2010).
- Probablemente una de las botnets más grandes que se han detectado a nivel mundial, 'Mariposa' estaba controlando a más de 13 millones de ordenadores infectados por su algoritmo.

La botnet en cuestión tenía el tierno nombre de Mariposa y los mails que enviaba no eran correos basura sino que era utilizada para robar números de tarjetas de crédito, cuentas bancarias y muchos otros datos sensibles. Mariposa, que nació en el 2008, infectó a ordenadores de 190 países, a más de la mitad de las mil empresas más grandes del mundo y, al menos, 40 instituciones financieras.

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado españolas, en estrecha colaboración con el FBI y la compañía especializada en seguridad Panda, han detenido a tres personas que presuntamente estaban controlando este ejército de zombies. Los delincuentes utilizaban la botnet para recopilar información privada de los dueños de los equipos, como nombres de usuario y contraseñas, cuentas de correo electrónico, servicios a banca electrónica... los cuales eran utilizados para uso propio o bien vendidos al mejor postor.

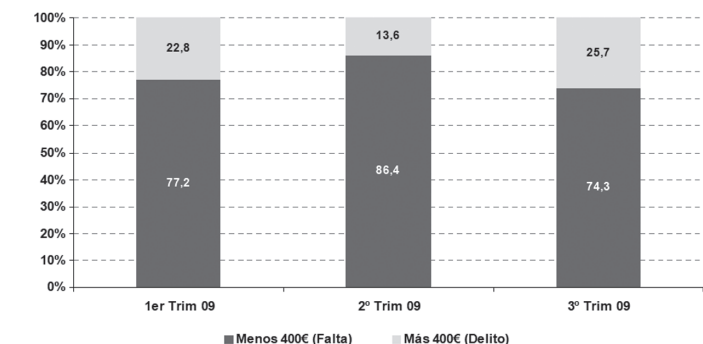
Detuvieron a 3 personas en Bilbao por ser los presuntos responsables de manejar 12.7 millones de infectados. Los tres son españoles y podrían llegar a pasar 6 años tras las rejas y lo curioso de todo esto es que las autoridades revelaron que no son los clásicos crackers que suelen atrapar porque no son “brillantes” sino personas comunes y corrientes con muchos contactos que los ayudaban externamente para poder realizar esta tarea.

245

Hace un tiempo cuando estas noticias surgían me parecía realmente una exageración que una botnet estuviera conformada por casi 13 millones de ordenadores zombies, pero considerando que 247 mil millones de correos electrónicos se envían diariamente y 200 mil millones son spam, todo encaja.

Según últimos estudios en los que han participado diferentes operadoras, cerca de un 18% del tráfico de red IP está relacionado con ataques, malware o tráfico no deseado, y cerca del 80% de los PCs están infectados con algún tipo de malware.

Algunos datos sobre el impacto económico del fraude (*fuentes INTECO - Gráfico 1*) La mayor parte de las pérdidas económicas consecuencia del fraude son de escasa cuantía: el 74,3% son inferiores a 400 euros en el tercer trimestre de 2009. (Es más, el 44,5% de los usuarios españoles de Internet declara haber sufrido pérdidas inferiores a 100 euros.)

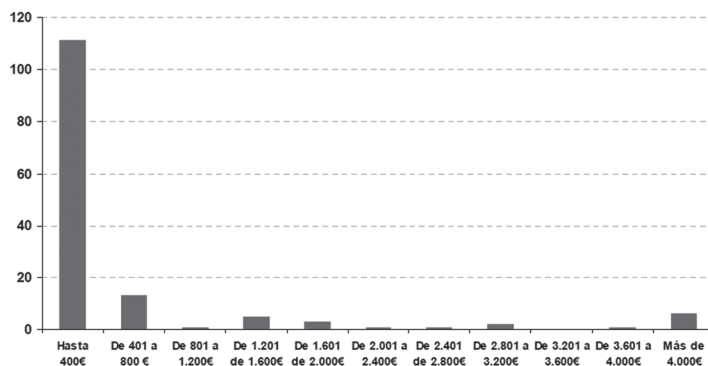
GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE LA CUANTÍA ECONÓMICA DERIVADA DEL FRAUDE (%)

Fuente: INTECO

Dada la escasa trascendencia del importe, existe el riesgo de que el fraude pase inadvertido a la víctima y por tanto no sea denunciado ante la autoridad competente.

El Código Penal español establece en 400 euros el límite entre lo que se considera falta y delito. La distinción es relevante, y afecta a la severidad de la pena a aplicar al estafador (más grave en el caso de un delito que de una falta). Quizás este sea el motivo que justifique la comisión de fraudes con cuantías reducidas: aproximadamente el 75% de los fraudes declarados por los usuarios en el tercer trimestre de 2009 no llegan a los 400 euros.

(GRAFICA 2) Profundizando en los datos del 3er trimestre de 2009, el Gráfico muestra visualmente cómo se distribuye la cuantía defraudada. Se trata de una distribución asimétrica positiva, donde la mayor parte de los casos se concentran en las cantidades más reducidas.

GRÁFICO 2. DISTRIBUCIÓN DEL IMPORTE DEFRAUDADO EN EL 3º TRIMESTRE DE 2009 (FRECUENCIA)

Fuente: INTECO

La mediana se sitúa en 120 euros, e indica el punto que deja a la mitad de los casos por debajo y por encima de él.

¿Cómo afrontar la complejidad actual de problema del fraude por internet y el robo de información?

Realmente la casuística actual se vuelve cada vez más compleja, dónde la convergencia ha pasado de ser una tendencia a consolidarse como una necesidad: los usuarios quieren acceder a los servicios independientemente del momento, el lugar y con el dispositivo que estén usando en ese instante: en la oficina bancaria, banca online, banca online móvil, cajero, TPVs, ... En muchos casos es difícil cotejar la información, y en otros, la novedad abre nuevas brechas de seguridad.

Los nuevos canales para llegar al usuario desencadenan nuevas tendencias a la hora de crear malware que se propague por estos canales, como los troyanos. Las REDES SOCIALES constituyen el medio preferido para la propagación de malware por parte de los ciberatacantes. El tiempo promedio de visita de los usuarios en este tipo de plataformas está en aumento constante y los atacantes aprovecharán este factor para continuar explotando las diversas oportunidades que estas redes ofrecen para enlazar a contenidos maliciosos.

247

El carácter distribuido de los incidentes genera problemas de jurisdicción, sin estar clara la responsabilidad en muchas ocasiones.

Los usuarios siguen siendo el eslabón débil, a pesar de que mejora su conocimiento en lo relativo al fraude online. Además las medidas que las empresas incorporan no transmiten credibilidad y confianza a los usuarios. Nuevas técnicas de ingeniería social y de innovación para propagar malware (troyanos): utilizando redes sociales, noticias falsas, etc.

Y la creatividad para este tipo de delincuentes no tiene límite... como el caso de un nuevo tipo de estafa en Internet que utiliza falsos números de teléfono en lugar de falsos sitios web como el phishing. Se llama vishing porque los ladrones de datos utilizan la Voz sobre IP (VoIP).

El nuevo tipo de estafa por Internet utiliza números de teléfono IP, muy baratos y fáciles de conseguir, como si fuesen los números de atención al cliente de tarjetas de crédito o servicios financieros. La estafa vishing sigue el mismo procedimiento que el phishing: el usuario recibe un falso e-mail en el que se le advierte de alguna circunstancia relacionada con su cuenta bancaria o tarjeta de crédito donde se incluye un teléfono -en lugar de una dirección web- al que puede llamar para aclarar dudas o resolver el problema. Este telé-

fono es en realidad un número asociado a una cuenta de voz sobre IP, que se puede obtener fácilmente en Internet a través de servicios como Skype.

Un ejemplo: en uno de los casos de vishing los destinatarios de la estafa eran usuarios del servicio de pagos online PayPal. El e-mail incluía un número de teléfono al que los usuarios debían llamar. En otro caso eran los estafadores los que directamente llamaban a los usuarios con un sistema automático que reproducía una grabación en la que se advertía sobre el uso fraudulento de su tarjeta de crédito y se les pedía que llamasen a cierto número telefónico. Cuando llamaban, se les solicitaban datos personales para utilizarlos fraudulentamente.

Los troyanos financieros no son una novedad. Que se programen para dispositivos Android, sí. En el nuevo juguete de Google. Según un aviso de seguridad de la First Tech Credit Union se ha localizado malware puesto a la venta bajo el seudónimo Droid09 en el propio marketplace de Android, lugar a donde acuden los usuarios de este sistema para la adquisición de aplicaciones de su interés para sus teléfonos.

O el caso de Ikee, el primer gusano en afectar el iPhone (finales del 2009).

248

El gusano no hace ningún daño fatal; por ahora solamente cambia el wallpaper por una imagen del cantante del los 80' Rick Astley y busca otros iPhones para infectar.

Por último dos ejemplos propagación de virus a través de dispositivos USB legítimos:

- Un CD de drivers Sony traía troyanos,
- Los teléfonos HTC distribuidos por Vodafone también vienen infectados: Vodafone ha estado distribuyendo teléfonos HTC con malware: en cuanto enchufabas el terminal al PC se infectaba este y los de la red en la que se encontraba. Los terminales incluían full equipo:
 - Conficker.
 - Un troyano de robo de credenciales genéricas.
 - El troyano de la famosa BotNet Mariposa (de la que hemos hablado anteriormente).

EL PAPEL DE TELEFÓNICA

Telefónica trabaja con sus Grandes Clientes para combatir estos abusos en cuatro grandes bloques:

- a) La detección y mitigación de los ataques de phishing.
- b) La detección y mitigación de los ataques de troyanos.
- c) La detección y protección contra los ataques de denegación de servicio.
- d) El filtrado de virus y spam.

En cuanto a los dos primeros bloques, hemos gestionado ya unos 25.000 casos desde la aparición de este tipo de fraude. En cuanto a la protección frente a ataques de denegación de servicio y filtrado de virus y spam, actuar desde la Red nos permite atajar el problema antes de que llegue a nuestros clientes. En la actualidad prestamos este tipo de servicios a más de 500 grandes clientes.

249

El phishing, dentro de la categoría de ataques por Internet, es sufrido principalmente por las entidades financieras. El daño directo e indirecto que estos ciber-ataques generan a clientes y entidades se calcula en miles de millones de euros anuales.

- Prestamos el servicio a más de 30 clientes (principalmente entidades financieras).
- Gestionamos 12.804 casos en 2009 a nuestros clientes.
- El cierre de diversas botnets y medidas aplicadas por los clientes como la autenticación robusta está reduciendo el volumen de casos detectados en 2010 en nuestro servicio.
- Nuestra concienciación en este tema nos ha llevado a colaborar y participar en organismos como el APWG, del que Telefónica es miembro Premium desde 2008.-APWG - “ Antiphishing Working Group ”El Anti-Phishing Working Group es una de las principales organizaciones en el ámbito mundial focalizada en la lucha contra el fraude informático, suplantación de identidad y robo electrónico. Está conformada por mas de 3000 miembros de todo el mundo, destacando los fabricantes de tecnología, operadores de telecomu-

nicaciones, proveedores de internet, browsers, motores de búsqueda, universidades, centros de investigación, fuerzas militares y policiales, bancos, financieras, tarjetas de crédito, etc.

Los nuevos troyanos informáticos se han convertido en una verdadera epidemia silenciosa. El peso de los ataques de phishing sobre el total de incidentes se reduce progresivamente. Esto no debe interpretarse como un retroceso de la ingeniería social en aras de ataques más sofisticados, sino como un crecimiento desigual de cada una de las técnicas de estafa.

Nos encontramos en un contexto en el que, año tras año, el volumen total de incidentes aumenta.

El ritmo de crecimiento de los troyanos es muy superior al ritmo de crecimiento del phishing.

En cualquier caso, lo que es cierto es que el fraude ya no se produce exclusivamente como consecuencia de un engaño (ingeniería social). En la actualidad, está llegando a través de códigos maliciosos, como los troyanos. Esto quiere decir que para ser víctima de un fraude no hace falta contar con la interacción del usuario.

250

Los ataques de denegación de servicio buscan que un servicio o recurso sea inaccesible a los usuarios. Normalmente provoca la pérdida de la conectividad de la red por el consumo del ancho de banda de la red de la víctima o sobrecarga de los recursos informáticos del sistema de la víctima.

La gráfica muestra como cada vez los ataques que se detectan consiguen generar flujos cada vez de más Gbps. En 2008 se detectó un pico de 49Gbps.

Por comparar las magnitudes de los ataques, el tráfico total que tiene Telefónica en la red internacional es de 80G (es decir en un

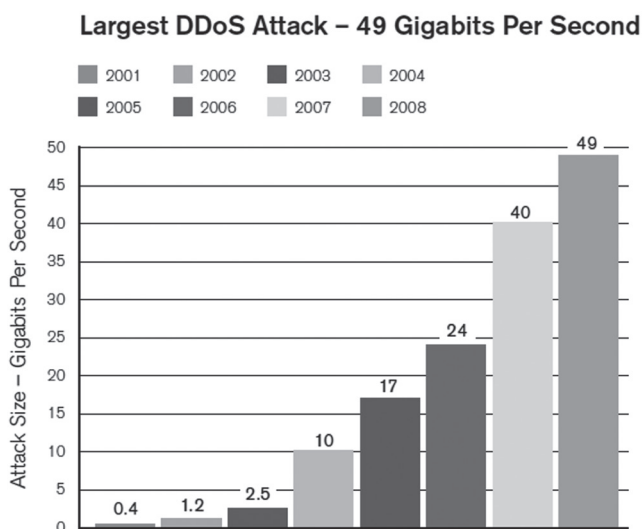


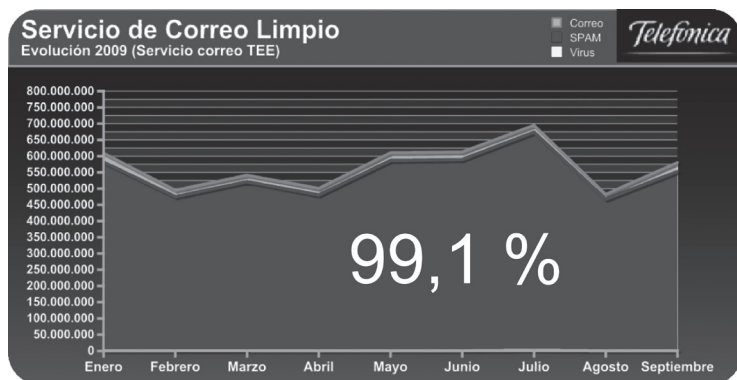
Figure 1: Largest DDoS Attack – 49 Gigabits Per Second

Source: Arbor Networks, Inc.

solo ataque se generó un tráfico de más de la mitad del tráfico máximo que soporta la red internacional de Telefónica).

En este sentido, Telefónica ofrece un servicio que monitoriza continuamente la red. Cuando se detecta un posible ataque a alguno de nuestros clientes del servicio, se activa el proceso de mitigación.

El tráfico sospechoso es desviado de la red de Telefónica a una ruta de desvío para la mitigación. Una vez el tráfico ha sido analizado y se ha separado el tráfico malicioso del legítimo, el tráfico malicioso es descartado y el legítimo es reinyectado en la red. Las empresas mas afectadas por este tipo de ataques suelen ser casas de apuesta, casinos online y Entidades Financieras.



251

Sobre las gráficas correspondientes al Servicio de Correo limpio que prestamos a nuestros clientes:

- Continúa el aumento de SPAM debido al beneficio que sacan los spammers y las empresas que los contratan: el 99,1% del correo que procesamos para nuestros clientes es SPAM.
- Como dato adicional, existe un decremento en los virus detectados ya que actualmente la distribución de malware se envía por otros medios distintos al correo.

No nos quedamos en una visión local, sino que internamente, Telefónica está potenciando la colaboración internacional para:

- 1.- Buscar soluciones globales.
- 2.- Reaprovechar el conocimiento y la experiencia local.

3.- Ser más efectivos a la hora de actuar, gracias a las relaciones establecidas internacionalmente.

En resumen, las acciones iniciadas internamente en Telefónica guardan mucha similitud con las que se están llevando a cabo en Europa entre los cuerpos policiales para combatir el crimen y el terrorismo.

Las alianzas establecidas con los principales fabricantes de seguridad así como acuerdos internacionales de cooperación han permitido a Telefónica ofrecer soluciones innovadoras en el mercado.

Algunos ejemplos de estas alianzas de colaboración para, por ejemplo, el servicio de antiphishing:

- Bloqueo en Navegadores. Este tipo de bloqueo es una medida preventiva adoptada conjuntamente con los principales navegadores para proteger a los usuarios mientras se procede al cierre de los sitios web fraudulentos. Se basa en la utilización de listas negras en constante actualización con los datos aportados por los proveedores de servicio antiphishing, como Telefónica. A efectos prácticos, el usuario recibirá notificación de la peligrosidad de acceder a ciertas páginas web cuando este intente visitarlas. Telefónica trabaja con Microsoft, Google y Firefox.
- Proveedores de correo, para neutralizar las cuentas en las que se envía información sensible capturada (como credenciales).
- Laboratorios antivirus, para la detección de malware.
- Relaciones establecidas con los principales ISPs a nivel mundial.

Este Centro de Gestión de Seguridad (SOC) de Telefónica forma parte, a su vez, del Centro de Gestión y Administración de Sistemas (CeGAS) de Telefónica, en el que más de 250 profesionales, con el respaldo de los principales fabricantes de sistemas, aplicaciones y seguridad (Internet Security Systems, RSA Security, Optenet, Verisign, Symantec, McAfee, Panda, Check Point, Juniper Networks, Trend Micro, ...), ofrece servicios altamente especializados para grandes empresas del sector de las finanzas, las telecomunicaciones, las aseguradoras, organismos públicos, fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, etc.

Telefónica dispone de un Centro de Gestión de Seguridad SOC (Security Operations Center), denominación asociada a las instalaciones destinadas

exclusivamente a la prestación ininterrumpida de servicios externalizados de gestión de la seguridad de la información desde la red.

Los profesionales que componen el SOC (alrededor de 150) están especializados en las distintas áreas de la seguridad de la información.

Puntos clave del SOC:

- Inteligencia colectiva: desarrolladas por operadores con control de los servicios y visibilidad de todos los paquetes y ataques a todos sus clientes de manera simultánea, desarrollando capacidades de respuesta rápida,
- Múltiples clientes: esta capacidad de detección y respuesta en múltiples clientes se está convirtiendo en un elemento crítico según crece la complejidad y la distribución en los nuevos modelos de ataques.

PROPUESTAS Y CONCLUSIONES

Durante los últimos diez años la Unión Europea ha tratado de encontrar la forma adecuada de optimizar los instrumentos con los que cuenta y reforzar su capacidad de actuación.

Al mismo tiempo, cada vez son más quienes desean una actuación colectiva de la UE para solucionar los problemas que nos afectan a todos, ya se trate del cambio climático, la seguridad energética o el terrorismo internacional. Como la UE ha crecido y tiene nuevas responsabilidades, es lógico que actualice su modo de proceder. Con sus mejoras, el Tratado dota a la Unión de los medios necesarios para enfrentarse a los desafíos del mundo de hoy.

Actualmente, la creación de nuevos órganos, como el Comité de Seguridad Interior (COSI), y la definición y puesta en marcha de nuevas medidas de coordinación entre Agencias Europeas relacionadas con la Seguridad están reforzando la lucha contra el crimen en Europa.

El sector privado es responsable de la creación de nuevos retos, ya que posee y gestiona una gran parte de la infraestructura de comunicaciones, software y redes. Desde el punto de vista de Telefónica el papel central que juegan las empresas tecnológicas dicta la necesidad de que participen en alguna medida en la respuesta a los ataques: la capacidad para compartir la información es un factor clave.

Telefónica puede aportar como proveedora de servicios de Internet y a su vez, prestadora de servicios de Seguridad que apuesta por la colaboración entre gobiernos y del sector privado, (necesitamos encontrar la forma de compartir información sobre la naturaleza exacta de los ciberataques para ser más eficaces a la hora de combatirlos):

- **Experiencia y visión de la red de Telefónica:** conocemos la problemática y evolucionamos con ella. Llevamos más de seis años prestando servicios de seguridad a nuestros clientes con el fin de mitigar los ataques. Por otro lado, la visión que como operador tenemos de la red nos permite afrontar el problema desde una perspectiva diferente: compartiendo el conocimiento.
- **Equipo:** somos muchos “equipos” (SOCs, CERTs, Las Unidades de Delitos Informáticos de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, ...) luchando contra el mismo problema, con una experiencia sólida, pero afrontándolo y entendiéndolo desde diferentes ángulos, desde diferentes perspectivas y con procedimientos y formas de actuar distintas, pero complementarias.
- **Compromiso:** Telefónica está comprometida y concienciada en la lucha contra el problema universal del ciberdelito, utilizando las mejores prácticas y participando activamente en organismos Internacionales de lucha contra el fraude.
- **Compromisos de la RED activa** para:
 - Combatir amenazas más rápidamente.
 - Ofreciendo mayor conocimiento sobre el tipo de tráfico cursado, usuarios y puestos de trabajo comprometidos.
 - Ofreciendo control y planificación sobre la seguridad de los datos transferidos.

Realmente si quisiéramos visualizar a Internet como un río, su aspecto actual sería algo así (estaría plagado de basura), sin embargo con la ayuda y colaboración de todos podemos aspirar a que en un futuro próximo pueda verse con un magnífico aspecto.



CLAUSURA

JOSÉ CABANILLAS SÁNCHEZ
Director General de la Fundación Policía Española

Me permitirán una serie de reflexiones como punto final a estas jornadas y quisiera comenzar recordando a Jean Monnet, que fue uno de los constructores de la Unión Europea, seguramente el más importante intelectualmente de todos los creadores de la Unión. Éste hombre que fue un economista y político francés vivió las dos grandes guerras que enfrentaron a los europeos durante el siglo XX. Cuando acababa de concluir la Segunda Guerra Mundial, con la enorme cantidad de víctimas que provocó, él escribió: **“No habrá paz en Europa si los Estados se construyen sobre la base de la soberanía nacional. Los países de Europa son demasiado pequeños para asegurar a sus pueblos la prosperidad y los avances sociales indispensables. Esto supone que los Estados de Europa se agrupen en una federación o entidad económica común”**. Esto es lo que veía él en 1943. La reacción en Europa tras la sangría que se produjo, obligó, aunque sólo fuera por razones de seguridad, a trabajar juntos. El tema que hemos estado tratando aquí estos días es ese camino, que es una necesidad para que aquello no vuelva a repetirse entre los europeos.

257

Tras esas dos grandes tragedias que nunca habían sido conocidas en la historia de la humanidad, no es de extrañar que las mentes más preclaras de Europa señalaran los nacionalismos como un problema. El mismo Jean Monnet afirmaba: **“Nosotros no coaligamos Estados; nosotros unimos a las personas”**. Esto lo diría años más tarde, cuando empezaba el germen de la Unión Europea. En la Unión Europea uno de sus lemas es el de “Una Europa orientada a los ciudadanos”, unos ciudadanos que no sólo exigen bienestar económico sino también seguridad. Una seguridad que es una de las demandas primarias de la sociedad, de esta y de todas.

Sin embargo desde la época de Jean Monnet hasta ahora se han producido cambios en los escenarios. Hoy vivimos en un mundo globalizado, especialmente tras la caída del Muro de Berlín, han aflorado nuevas amenazas

a la seguridad que han pasado de ser eso, amenazas, para transformarse en tragedias como en el caso del terrorismo yihadista del 11 S en Nueva York y Washington, el 11 M. en Madrid o el 7 J en Londres, donde, además de las numerosas víctimas, su realización se ha convertido en una demostración palpable de la incapacidad de los Estados, por sí solos, para garantizar la seguridad de sus ciudadanos. La seguridad de los ciudadanos es, ya lo decía Locke, el primer deber de todo Estado. Si no es capaz de garantizar esa seguridad, el Estado queda deslegitimado. Por eso la única solución es trabajar juntos.

Los terroristas yihadistas hablan de las guerras de cuarta generación, como modelo en el que operan y que consiste en que un ejército, el ejército del estado, no pueda identificar al enemigo porque este se encuentra camuflado entre los ciudadanos a los que ese ejército tiene que proteger. Es un proyecto diabólico y precisamente en eso consiste el terrorismo de todos los tipos, especialmente el yihadista que, a diferencia de otros, camufla hasta la identidad del grupo autor en multitud de nombres para generar la correspondiente confusión.

258 Por ello debemos procurar que, no sólo que no consigan sus objetivos, sino que ni siquiera puedan crearse las condiciones para que esa batalla se pueda dar. Para eso tenemos que luchar.

Hemos trabajado y venimos trabajando, desde entonces, a través de la cooperación policial internacional y de alguna manera hemos parado estos ataques en los últimos años. Unos ataques que no sólo se producen en Europa sino también en los países musulmanes y especialmente en algunos de ellos, en donde, curiosamente, hay problemas de delincuencia organizada, como es el caso de Afganistán.

El concepto de delincuencia organizada, que lo estableció Naciones Unidas, de alguna manera nace del tráfico de drogas. En países como Afganistán es difícil que puedan sustraerse al poder de los clanes de traficantes, que terminan después en guerras, en guerras tremendas. Algo que no sólo se ha producido en Afganistán, sino también en otros países, algunos de ellos muy queridos para los españoles, como puede ser el ejemplo de Colombia en su momento, o lo que estamos viviendo en México actualmente.

Nos encontramos con efectos de la delincuencia organizada como es el de los Estados fallidos. ¿Estados fallidos por qué?: porque efectivamente estos grupos, en un momento determinado, pueden retar a los Estados y humillarlos, a través de sus instituciones o de sus representantes, en ataques directos que a veces llegan incluso a la muerte, en acciones auténticamente terroristas, como es el caso del narcoterrorismo.

Los policías que estamos aquí y sobre todo los que tenemos muchos años, hemos visto los efectos del tráfico de drogas, pero de este tráfico de drogas inicial, que como un cáncer se fue generando en muy poco tiempo y a gran velocidad, mientras nosotros nos íbamos organizando para luchar contra ello, aprendiendo, pero a una velocidad inferior a la que ellos distribuían su veneno y que hoy está mundializado, creo que debe servirnos de ejemplo para evitar en el futuro la velocidad de crecimiento de la delincuencia organizada, que ya no es solamente el tráfico de drogas, sino que hay multitud de escenarios nuevos; este vivir entre el mundo real y el mundo de Internet, el universo virtual. Hay tantos peligros en ese mundo nuevo, en esa revolución tecnológica en la que nos encontramos, que hemos de aprender a caminar por ella.

Hablábamos de que la delincuencia organizada ya no solamente es el tráfico de drogas y que no tiene por qué manifestarse en situaciones límite como en los Estados fallidos, con violencia contra el Estado o contra los ciudadanos. Se presenta también con actividades aparentemente más inocuas y pacíficas, pero que alimentan en otros puntos del planeta esas otras actividades tan peligrosas. Hemos visto cómo el tráfico de drogas alimenta guerras, como la guerra afgano-soviética, la de los tigres tameses en la antigua Ceylán; lo hemos vivido en el Líbano en su momento; cuando yo comenzaba a trabajar en el tema de estupefacientes nos contaban en el curso de formación que ambos contendientes, en el Valle de la Bekaa, a mediados de los años 80, paraban los enfrentamientos armados en un momento determinado para que pasaran camiones cargados con droga, fueran de una facción o de otra, procedimiento acordado entre las partes porque era la única manera de financiarse ambos; lo hemos vivido con el fenómeno del narcoterrorismo o con revoluciones o conflictos, como en Colombia y en otros países. Todo eso está ahí y forma parte de la historia, pero también de la amenaza actual, pero no solamente es eso, sino también son los fraudes en Internet que hemos estado hablando aquí; los fraudes con las tarjetas de crédito o el blanqueo de capitales. En fin, todo eso son amenazas que están ahí, que tenemos que detectar y trabajar para la seguridad de los ciudadanos. Ellos crecen en progresión geométrica y es necesario que las fuerzas de la ley tomen la iniciativa, porque la verdad es que hasta ahora estamos yendo detrás de ellos. Son ellos los que tienen la iniciativa hasta ahora.

Pero para poder luchar tenemos que tener recursos adecuados a esas nuevas realidades. Probablemente los policías, especialmente los que llevamos años en esta profesión, recordamos que se nos decía que el delincuente es un individuo marginal, quien tenía que robar para comer o para alimentar a su familia. Hoy, además de esos delincuentes de cuello blanco, están los delincuentes violentos también, pero ninguno de ellos, segura-

mente, necesita para comer, y lo reconocen, y admiten también que lo hacen para enriquecerse exclusivamente, con falta de respeto a la ley y con rompimiento de los procesos de socialización.

Nos encontramos, los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad, con personas organizadas que nos superan en recursos técnicos y también en recursos económicos.

Digamos que estos son los dos grandes retos de la seguridad en Europa en los próximos años: el terrorismo y la delincuencia organizada. El Tratado de Lisboa y especialmente el Programa de Estocolmo ponen recursos y estrategias para luchar contra ellos.

260 Una de las asistentes a este curso afirmaba que las soluciones de la Unión Europea parecen el parto de los montes, y es verdad, al menos hasta ahora. Se tarda demasiado en llegar a acuerdos y ponerlos en práctica, cuando estamos viendo, y quizás lo más claro haya sido lo expuesto en la ponencia anterior, de cómo están cambiando constantemente de normativas. Es lógico que no podemos tardar tanto tiempo en reaccionar. Esperamos que este nuevo cambio de sistemas, que establece el Tratado de Lisboa de toma de decisiones por mayorías, en lugar de la unanimidad anterior, facilite la adopción de decisiones de forma mucho más rápida y eficiente.

Tenemos que aprender, como ya decíamos antes, que la difusión mundial de las toxicomanías se produjo en un tiempo corto y que no podemos volver a perder esta guerra. Los Estados no pueden enfrentarse individualmente a las nuevas amenazas. Los cuerpos policiales individualmente no podemos ser lo suficientemente eficientes, por lo que nuestra filosofía de trabajo tradicional ha quedado obsoleta y hablo especialmente de aquella afirmación de que el que tenía la información la trataba como patrimonio suyo y podía explotarla inmediatamente o guardarla y esperar a momentos más oportunos para usarla, oportunos para él. Hoy, podemos afirmar que quien haga esto actúa de forma temeraria y hasta criminal, porque pone en riesgo grave a todos los ciudadanos. No pueden ser toleradas esas actitudes y teniendo en cuenta que aquí hay mandos policiales les invito a que transmitan a sus subordinados que esto ya no puede hacerse, por mucha tradición que hubiera hace años. Aunque creo que estas posturas están actualmente superadas, no está de más recordarlas y poner de manifiesto sus peligros.

Con la información ocurre lo que con el dinero, según la teoría keynesiana de la circulación del dinero: mientras más circula la información más se va enriqueciendo con la que se va agregando y más nos vamos enrique-

ciendo todos. Por eso es importante que la información circule, en lugar de quedar sólo para el que la obtiene. Es necesaria la seguridad de todos y por lo tanto debemos invitar a que la hagan circular, aunque eso sí, por circuitos seguros: en España dentro del cuerpo y entre los cuerpos y en Europa entre el resto de policías y servicios de inteligencia. Para eso tenemos instrumentos como Europol, Frontex y Eurojust y en el orden interno: el CICO, el CNCA y la UCIC.

Éstas son mis reflexiones. Desde la Fundación Policía Española hemos preparado este curso con todo el cariño y esperando que para ustedes haya sido un foro donde reunidos policías y no policías, españoles y no españoles, europeos y otros que nos visitan, ciudadanos en fin, para poder hablar de la seguridad que creo que nos interesa a todos. Uno de los principios del Tratado de Lisboa y especialmente del Programa de Estocolmo es la implicación de los ciudadanos en los temas de seguridad. En esa línea hemos preparado este seminario y si simplemente hemos conseguido transmitir un poquitín de la ilusión con la que nosotros lo hemos preparado, nos sentiremos contentos.

No puedo concluir sin reiterar mi agradecimiento especialmente al Ministro del Interior, por haber aceptado nuestra invitación para inaugurar este curso y a nuestro Director General por abrirlo con la primera ponencia, y como no, a todos los especialistas que han pasado por esta tribuna. Es difícil reunir a tantos especialistas como ponentes; personas que han trabajado personalmente desde hace muchos años en la Unión Europea con importantes papeles. Es difícil encontrarlo en este número fuera de este ámbito y yo tengo que agradecer su presencia y el cariño con el que nos han tratado durante esta semana. Tengo que citar también el Instituto de Estudios de Policía, porque de alguna manera es el soporte de este proyecto.

261

También tengo que agradecer a Telefónica el patrocinio que nos viene brindando año tras año, no sólo en materia económica sino también con ponencias tan interesantes como la que ustedes han disfrutado hace unos momentos.

Y no quiero cansarles más. Esperamos haber satisfecho las expectativas de quienes han venido aquí e invitar a que tomemos conciencia de esta nueva realidad en la que nos movemos, que necesita también de estrategias nuevas y medios adecuados para poder garantizar la seguridad de los ciudadanos. Ofrecer esa seguridad es nuestro oficio, pero también es nuestra vocación y nuestra pasión.

Muchas gracias.



PUBLICACIONES
DE LA FUNDACIÓN POLICÍA ESPAÑOLA
Colección Estudios de Seguridad