



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 18.5.2004
COM(2004) 376 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL
CONSEJO**

REFORZAR LA COOPERACIÓN POLICIAL Y ADUANERA EN LA UNIÓN EUROPEA

*I. INFORME SOBRE LAS REALIZACIONES DESDE LA ENTRADA EN VIGOR DEL TRATADO DE
AMSTERDAM*

II. PROPUESTAS DE MEJORAS

ÍNDICE

1.	Introducción	4
I	INFORME SOBRE LAS REALIZACIONES DESDE LA ENTRADA EN VIGOR DEL TRATADO DE AMSTERDAM	7
1.	Obligaciones jurídicas y compromisos políticos sobre la cooperación policial y aduanera (TUE, Schengen, Plan de acción de Viena y Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere)	7
2.	Cooperación desde mayo de 1999 - logros y valoración	9
2.1.	Cooperación policial	9
2.1.1.	Aspectos policiales de la cooperación de Schengen	9
2.1.2.	Europol	15
2.1.3.	Cooperación policial operativa, incluido el Grupo de Trabajo de Jefes de Policía de la UE (GTJP)	20
2.1.4.	La Escuela Europea de Policía (CEPOL)	22
2.1.5.	Otras cuestiones mencionadas en el artículo 30 del TUE	24
2.1.5.1.	Técnicas de investigación	24
2.1.5.2.	Policía científica	26
2.1.6.	Otros temas de cooperación policial	28
2.1.6.1.	Terrorismo	28
2.1.6.2.	Otros temas de cooperación policial	30
2.1.6.3.	Artículo 32 del TUE	31
2.2.	Cooperación aduanera	32
2.3.	Los programas OISIN y AGIS como instrumentos para fomentar la cooperación policial y aduanera en la UE.	36
II	PROPUESTAS DE MEJORAS	38
1.	Factores que afectan a la cooperación policial y aduanera	38
1.1.	Naturaleza del trabajo policial	38
1.2.	Falta de enfoque estratégico	40
1.3.	Proliferación de instrumentos no vinculantes	41
1.4.	Procedimientos de toma de decisiones en el tercer pilar	41
1.5.	Aplicación insuficiente de los instrumentos jurídicos adoptados por el Consejo	41
1.6.	Ausencia de investigación empírica sobre la cooperación policial y aduanera	42

1.7.	La naturaleza de la cooperación entre la policía y las aduanas.....	43
1.8.	Bases de datos y sistemas de comunicación del tercer pilar	44
2.	Conclusiones y Recomendaciones	45
2.1.	Mejorar el flujo de información	46
2.2.	Mejorar la cooperación transfronteriza	47
2.3.	Crear una cultura común, unos método e instrumentos comunes.....	50
2.4.	Lucha antiterrorista	51
2.5.	Cooperación aduanera.....	53
3.	Observaciones finales	55

1. INTRODUCCIÓN

La política de justicia y asuntos de interior, incluida la cooperación entre los servicios policiales y las administraciones aduaneras de los Estados miembros, se incorporó por primera vez en un tratado europeo en el Tratado de Maastricht de 1992¹. El artículo K de dicho Tratado menciona la cooperación aduanera y policial como "de interés común ... (P)ara la realización de los fines de la Unión." El Tratado de la Unión Europea, modificado por el Tratado de Ámsterdam (abreviado en lo sucesivo como TUE)² abre mayores posibilidades de cooperación en el ámbito de la justicia y asuntos de interior. En este Tratado se incluyen unos objetivos más precisos y una descripción más detallada de las acciones que deben llevarse a cabo en el ámbito de la cooperación policial y aduanera. Por otra parte, refuerza el marco institucional y desarrolla aún más el proceso de decisión en este ámbito.

Desde un primer momento, los jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a avanzar en la aplicación de las disposiciones del Tratado relativas a los asuntos de justicia e interior. Por ello, el Consejo Europeo de Cardiff de 15 y 16 de junio de 1998 invitó al Consejo y a la Comisión a presentar en su reunión de Viena, en diciembre de 1998, un "Plan de acción sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Amsterdam relativas a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia." El Plan de acción resultante, Viena diciembre de 1998³, incluía un considerable número de medidas relativas a la cooperación policial y aduanera. Algunas de ellas debían ejecutarse en el plazo de dos años y otras en el de cinco tras la entrada en vigor del Tratado.

En octubre de 1999, en Tampere, se celebró un Consejo Europeo especial sobre asuntos de justicia e interior, sólo cinco meses después de la entrada en vigor del TUE. Por lo que respecta a la cooperación policial y aduanera, el Consejo Europeo de Tampere solicitó algunas medidas además de las ya mencionadas en el Plan de acción de Viena. El programa de Tampere solicitaba al Consejo y a la Comisión ejecutar la completa e inmediata aplicación del TUE sobre la base del Plan de acción de Viena y las medidas acordadas en Tampere. Tanto el Plan de acción de Viena como el TUE creaban la obligación de aplicar ciertas medidas en el plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado, es decir, en octubre de 2004.

El Consejo Europeo de Tampere encargó a la Comisión la preparación de un Marcador para tener constancia de los avances registrados hacia los objetivos establecidos en dicho programa. Al crear el Marcador, igual que con sus actualizaciones regulares, la Comisión se ha concentrado en las medidas solicitadas por el Consejo de Tampere. Este Marcador se ha revelado como un instrumento eficaz para supervisar la evolución del área de libertad, seguridad y justicia.

¹ DO C 191 de 29 de julio de 1992. Este Tratado está resuelto a "salvar una nueva etapa en el proceso de integración europea" e introduce un nuevo objetivo, el de "facilitar la libre circulación de personas, garantizando al mismo tiempo la seguridad y la defensa de sus pueblos, mediante la inclusión de disposiciones sobre justicia y asuntos de interior"

² DO C 340 de 10 noviembre 1997

³ "Plan de acción del Consejo y de la Comisión sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Amsterdam relativas a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia", DO C 19/1 de 23 de enero de 1999.

El Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001 realizó una revisión intermedia de la aplicación de las conclusiones de Tampere. La Comisión está preparando actualmente una evaluación de todo el periodo de cinco años desde Tampere. La presente Comunicación no pretende sustituir al ejercicio de evaluación formal. La intención es más bien identificar las medidas de cooperación policial y aduanera prioritarias que deberán seguir estando presentes en la agenda de la UE, o que deberían añadirse a ella, en los próximos años con el fin de alcanzar el progreso necesario.

Desde la entrada en vigor del TUE, la Unión Europea ha adoptado un considerable número de medidas para mejorar la cooperación entre los servicios policiales y las administraciones aduaneras. Hacia finales de 2002, sin embargo, la Comisión tuvo cada vez más conciencia de la necesidad de revisar los acontecimientos más importantes en este ámbito en una Comunicación.

Para empezar, se hizo evidente que cierto número de medidas incluidas en el Plan de acción de Viena no se estaban ejecutando y que algunos de los organismos creados en el Consejo Europeo de Tampere, como el Grupo de Trabajo de Jefes de Policía de la UE (GTJP), se estaban enfrentando a dificultades. Existían, además, indicaciones de que era necesario mejorar la cooperación entre los servicios policiales y aduaneros de los Estados miembros. También había ejemplos de cooperación muy eficaz entre algunos Estados miembros en regiones situadas en sus fronteras comunes que no se habían tratado a nivel de la Unión.

Además, la cooperación policial y aduanera es un ámbito amplio que cubre muchos aspectos diversos y muy técnicos, que se debaten en muchos grupos de trabajo y organismos distintos, por lo que resulta difícil tener constancia de todos los acontecimientos importantes. Una Comunicación permitirá tener una panorámica clara y amplia de la situación de la cooperación policial y aduanera en la UE.

La ampliación de la Unión también hace necesario clarificar y establecer prioridades para la cooperación aduanera y policial en el futuro próximo. La integración de diez nuevos Estados miembros en todas las estructuras de la cooperación policial y aduanera de la UE tendrá efectos considerables en un proceso de toma de decisiones ya de por sí complicado.

Por último, los avances en la cooperación policial y aduanera parecen ser más lentos que los realizados en la UE en el ámbito de la cooperación judicial en materia penal. Una Comunicación puede suministrar elementos para valorar mejor los factores que afectan al grado de avance de la cooperación policial y aduanera.

A la vista de lo anterior, la Comisión Europea consideró necesario ofrecer un panorama general y un análisis de la cooperación policial y aduanera en la UE en su evolución desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam en 1999. Su objetivo es clarificar qué medidas son necesarias con el fin de hacer que la cooperación sea más eficaz para alcanzar uno de los principales objetivos de la Unión, a saber "*... ofrecer a los ciudadanos un alto grado de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia...*" (artículo 29 del TUE).

La presente Comunicación se limita a la cooperación entre la policía y las autoridades aduaneras de los Estados miembros en su lucha contra la delincuencia.

Excluye materias relacionadas exclusivamente con la cooperación judicial, así como la asistencia administrativa en cuestiones aduaneras⁴ y la cooperación aduanera tal como se define en el artículo 135 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE)⁵, si bien se refiere brevemente a estas áreas relacionadas cuando es necesario. Por otra parte, la presente Comunicación no contempla medidas preventivas que o bien ya se hayan adoptado o bien estén en curso de adopción en el marco comunitario, aunque procede reconocer que la Comunidad ha ido progresivamente adoptando medidas para impedir los actos voluntarios ilícitos, en particular en relación con el terrorismo, en el campo del transporte marítimo y aéreo. Debe señalarse también que la Estrategia del milenio de la Unión Europea sobre delincuencia organizada de mayo de 2000 incluye una serie de recomendaciones respecto a la cooperación policial. Cuando procede estas medidas se examinan brevemente en la presente Comunicación⁶.

La Comunicación está estructurada del siguiente modo. La Parte I repasa las obligaciones jurídicas y los compromisos políticos relativos a la cooperación policial y aduanera que fijan el TUE, el Convenio de Schengen, el Plan de acción de Viena y el Consejo Europeo de Tampere. Presenta también un resumen y una breve valoración de la evolución en las principales áreas de la cooperación policial y aduanera, así como sugerencias para mejorar dicha cooperación en el futuro. La Parte II presenta un análisis de los principales factores que afectan a la cooperación policial y aduanera en la UE, así como recomendaciones sobre las medidas que, en opinión de la Comisión, deberían tomarse para garantizar un avance tangible en la cooperación en el futuro próximo.

⁴ DO L 82 de 22 de marzo de 1997, Reglamento CE nº 515/97 del Consejo de 13 de marzo de 1997, relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre éstas y al Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria.

⁵ DO C 325 de 24 de diciembre de 2002.

⁶ Prevención y control de la delincuencia organizada. Estrategia de la Unión Europea para el comienzo del nuevo milenio, DO C 124 de 03 de mayo de 2000.

I INFORME SOBRE LAS REALIZACIONES DESDE LA ENTRADA EN VIGOR DEL TRATADO DE AMSTERDAM

1. OBLIGACIONES JURÍDICAS Y COMPROMISOS POLÍTICOS SOBRE LA COOPERACIÓN POLICIAL Y ADUANERA (TUE, SCHENGEN, PLAN DE ACCIÓN DE VIENA Y CONCLUSIONES DEL CONSEJO EUROPEO DE TAMPERE)

Las obligaciones jurídicas y los compromisos políticos relativos a la cooperación policial y aduanera en materia penal en la UE pueden encontrarse en el Tratado de la Unión europea (TUE), el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen (en lo sucesivo Convenio de Schengen)⁷, el Plan de acción de Viena de 1998 y las Conclusiones del Consejo de Tempere de octubre de 1999.

El TUE afirma en su artículo 29 que *"...el objetivo de la Unión será ofrecer a los ciudadanos un alto grado de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia elaborando una acción en común entre los Estados miembros en los ámbitos de la cooperación policial y judicial en materia penal."* Este objetivo habrá de lograrse mediante la prevención y la lucha contra la delincuencia, organizada o no, a través, por ejemplo, de una mayor cooperación entre las fuerzas policiales, las autoridades aduaneras y otras autoridades competentes de los Estados miembros, ya sea directamente o a través de Europol.

El artículo 30 explica que la acción en común en el ámbito de la cooperación policial incluirá:

- (1) la cooperación operativa entre las autoridades competentes, incluidos los servicios de policía, de aduanas y otros servicios especializados de los Estados miembros con funciones coercitivas, en relación con la prevención, localización e investigación de hechos delictivos;
- (2) la recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de información pertinente, en particular mediante Europol;
- (3) iniciativas conjuntas en la formación, el intercambio de funcionarios de enlace y la investigación científica policial;
- (4) y la evaluación común de técnicas especiales de investigación.

Este artículo especifica también algunas obligaciones generales y específicas respecto a la cooperación a través de Europol.

Además de los artículos 29 y 30 del TUE, existen también obligaciones derivadas de la incorporación a la legislación comunitaria del Convenio de Schengen de 1990. El Convenio de Schengen establece la supresión de los controles fronterizos entre los Estados miembros, reforzando al mismo tiempo las medidas de control en la frontera exterior común. Las obligaciones de cooperación policial se introdujeron para combatir cualquier carencia de seguridad provocada por la supresión de los controles

⁷ DO C 239 de 22 septiembre de 2000.

en las fronteras interiores. Las cuestiones relativas a la inmigración, visados y asilo se incorporaron al Tratado sobre la Comunidad Europea (Título IV, 'primer pilar') y las cuestiones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal se incorporaron al Título VI del TUE, ('tercer pilar').

Además de estas obligaciones jurídicas existen otros importantes documentos que contienen compromisos al más alto nivel político para lograr avances concretos respecto a la cooperación policial: el Plan de acción para luchar contra la delincuencia organizada de 1997⁸, el Plan de acción de Viena de diciembre de 1998 y las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere de octubre de 1999. Más recientemente la Comisión publicó el documento "Prevención y control de la delincuencia organizada: estrategia de la Unión Europea para el comienzo del nuevo milenio"⁹.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el Consejo Europeo de Tampere añadió algunas medidas importantes que debían ejecutarse en el ámbito de la cooperación policial. Las principales fueron la creación de un grupo de trabajo de jefes de policía europeos que entre otras cosas debía contribuir a la planificación de acciones operativas; un llamamiento para permitir a Europol participar en equipos de investigación y pedir a los Estados miembros iniciar investigaciones; y la creación de una Escuela Europea de Policía para la formación de funcionarios de policía de alta graduación. Las conclusiones de Tampere señalan explícitamente que el Plan de acción de Viena sigue siendo válido.

El hecho de que dos Consejos Europeos acordaran tan importantes medidas justo antes e inmediatamente después de la entrada en vigor del TUE muestra claramente el compromiso para lograr un avance concreto y rápido en la cooperación policial y aduanera al más alto nivel político de la Unión.

Además de las medidas solicitadas por el TUE, el Plan de acción de Viena y las conclusiones de Tampere, otros acontecimientos han dado un impulso político para avanzar en cierta áreas. Así, tras las alteraciones del orden público durante los Consejos Europeos de Niza y Gotemburgo en 2001, se intensificó la cooperación en el mantenimiento del orden público. De forma similar, a raíz del 11 de septiembre de 2001 se acordaron muchas medidas para intensificar la cooperación en la lucha contra el terrorismo.

La cooperación policial en la Unión amplía y complementa la bilateral ya existente con excelentes resultados entre los Estados miembros. Un hecho más reciente en la cooperación bilateral es la formalización e intensificación de la cooperación entre los Estados miembros que comparten una frontera común mediante puestos conjuntos de policía o centros conjuntos de cooperación policial y aduanera. La interconexión entre los aspectos bilaterales y la cooperación policial de la UE se plasma en el Plan de acción de Viena, que hace un llamamiento específico para seguir desarrollando esta cooperación en toda la Unión.

⁸ DO C 251 de 15 de agosto de 1997.

⁹ DO C 124 de 03 de mayo de 2000.

2. COOPERACIÓN DESDE MAYO DE 1999 - LOGROS Y VALORACIÓN

2.1. Cooperación policial

2.1.1. Aspectos policiales de la cooperación de Schengen

Como se recoge en el Capítulo 2, el Tratado de Amsterdam de 1997 incorporó el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 1990 en el marco de la Unión Europea.

El objetivo de Schengen era “la supresión de controles en las fronteras comunes en la circulación de personas¹⁰”. La cooperación policial se consideró una de las “medidas complementarias para salvaguardar la seguridad”¹¹.

El Convenio de Schengen supone una serie de obligaciones para los Estados miembros¹² respecto a la cooperación policial en sus fronteras interiores comunes, en las fronteras exteriores del territorio de Schengen (tierra, aeropuertos internacionales, mar) y dentro del espacio de Schengen en general para combatir cualquier carencia de seguridad provocada por la supresión de los controles en las fronteras interiores. El Plan de acción de Viena de 1997 y las Conclusiones del Consejo de Tampere de 1999¹³ establecieron la normativa y, en menor grado, las bases operativas en el ámbito de libertad, seguridad y justicia. La importancia de ‘Schengen’ en ese contexto es fundamental, porque es el núcleo de esa área, ofrecer la libertad de viajar junto con las medidas mínimas para compensar los déficits de seguridad y garantizar que el sistema de justicia puede hacer frente a las consecuencias de una mayor movilidad. El Convenio de Schengen presenta el marco legislativo para la supresión de los controles en la frontera interior, su introducción en las fronteras exteriores sobre la base de modelos comunes y las normas obligatorias y de habilitación con el fin de estimular la cooperación para la aplicación de la ley.

Las obligaciones que figuran a continuación creadas por el Convenio de Schengen son las más importantes respecto a la cooperación policial.

El artículo 39 establece que los Estados miembros “se comprometen” a que sus servicios de policía se presten asistencia para prevenir e investigar hechos delictivos. Las solicitudes de asistencia podrán intercambiarse entre “los órganos centrales encargados de la cooperación policial”, salvo cuando la urgencia del asunto justifique que las solicitudes se intercambien directamente entre las autoridades policiales competentes. Sin embargo existen retos, ya que las competencias de la policía en los distintos Estados miembros difieren ampliamente, y también porque el apartado 2 del artículo 39 del Convenio de Schengen establece que la información escrita sólo se puede usar como prueba en procedimientos penales en el Estado miembro requirente con el consentimiento de las autoridades judiciales competentes del Estado miembro requerido.

¹⁰ Véase el preámbulo al Convenio de Schengen

¹¹ Art. 17 del Acuerdo de Schengen de 1985.

¹² El Convenio de Schengen habla de "Partes Contratantes". La expresión "Estados miembros" se utiliza en la presente Comunicación para facilitar su lectura.

¹³ Véase el Anexo III.

Este artículo, junto con el artículo 46 (véase más adelante), ha sido la base de gran número de acuerdos bilaterales entre los Estados de Schengen. Los acuerdos más amplios son los que crean estructuras permanentes de cooperación e intercambio de información en forma de Puestos Conjuntos de Policía (PCP) y Centros de Cooperación Policial y Aduanera (CCPA) en las fronteras interiores. Sirven como ejemplos los CCPA de Kehl/Offenburg (Alemania/Francia)¹⁴, de Tournai (Bélgica/Francia)¹⁵; Ventimiglia y Modane¹⁶ (Francia/Italia), Canfranc-Somport-Urdos, Le Perthus-La Junquera, Melles Pont du Roy-Les y Biriadou-Irún (Francia/España)¹⁷, Tuy/Valença do Minho, Caya/Elvas, Vilar Formoso/Fuentes de Oñoro, Vila Real de Santo Antonio/Ayamonte (España/Portugal)¹⁸.

Se han desarrollado importantes formas de cooperación policial trilateral entre los Países Bajos, Bélgica y Alemania en la zona de Maastricht, Aquisgrán y Eupen. Se ha celebrado un acuerdo entre Francia y Luxemburgo¹⁹ que todavía no es operativo. Esta cerca de formalizarse una estructura de cooperación cuadrilateral entre Luxemburgo, Francia, Bélgica y Alemania. Estos centros de cooperación se han revelado eficaces para hacer frente a las 'carencias de seguridad' de las regiones fronterizas causadas por la supresión de los controles fronterizos y el hecho de que la intervención de los servicios encargados de la aplicación de la ley debe detenerse en las fronteras interiores. La cooperación supone facilitar los intercambios de información, las operaciones y controles conjuntos y la planificación de acciones coordinadas. Debe señalarse que estas formas de cooperación las consideran útiles tanto los servicios de los Estados miembros participantes como la población de las regiones en las que se llevan a cabo.

El Plan de acción de Viena pide que se amplíe esta cooperación transfronteriza. La Comisión ha llegado a la conclusión de que una aplicación más amplia de este modelo en la Unión sería una contribución importante a la lucha contra la delincuencia y mejoraría la confianza mutua y la cooperación entre los servicios con funciones coercitivas de los distintos Estados miembros. Sería útil que los ejemplos de esta cooperación se pudieran adoptar como modelo que pudieran aplicar aquellos Estados miembros que todavía no lo han hecho. El proyecto de Recomendación del Consejo sobre comisarías comunes y centros de cooperación policial y aduanera²⁰ preparado por Bélgica durante su presidencia sería una excelente base. La Comisión utilizará el programa AGIS para seguir fomentando la creación de estos modelos de cooperación.

¹⁴ Acuerdo de 7 de diciembre de 1995 sobre cooperación policial en las regiones fronterizas mediante el desarrollo de comisarías conjuntas franco-alemanas permanentes así como el Acuerdo Intergubernamental de Mondorf-les-bains de 9 de octubre de 1997 sobre cooperación entre las autoridades policiales y aduaneras en las regiones fronterizas (en vigor desde el 1 de abril de 2000).

¹⁵ Acuerdo de 5 de marzo de 2001 sobre cooperación policial y aduanera en las regiones fronterizas (por el que se crea el Centro de Cooperación Policial/Aduanera de Tournai).

¹⁶ Acuerdo de Chambéry de 30 de octubre de 1997 por el que se crean los servicios conjuntos de Ventimiglia y Modane.

¹⁷ Acuerdo de Blois de 7 de julio de 1998 sobre cooperación transfronteriza en materia aduanera y policial.

¹⁸ Acuerdo de 19 de noviembre de 1997.

¹⁹ Acuerdo de 15 octubre 2001 con Luxemburgo.

²⁰ Documento del Consejo ENFOPOL 45 de 5 de abril de 2002.

El artículo 44 del Convenio de Schengen incluye las obligaciones a corto plazo, así como los compromisos a largo plazo, para mejorar los enlaces de comunicación, en particular en las zonas fronterizas. Sin embargo no se dispone de la suficiente información para determinar el alcance de lo realmente efectuado. Los enlaces que deben crearse no se limitan al teléfono y al fax, abarcan también las transmisiones de datos y los enlaces informáticos. Las opciones que se examinan a largo plazo se centran en la mejora de las comunicaciones por radio.

Las comunicaciones por radio se ven obstaculizadas por la diversidad técnica de las dos principales normas de comunicación, TETRA y TETRAPOL. Para superar este problema, gran número de los acuerdos bilaterales citados prevén el intercambio de equipos de radio entre los servicios policiales de las regiones fronterizas. Con el fin de fomentar la interoperabilidad, el Comité del artículo 36 de 15 de diciembre de 2002 respaldó las conclusiones de un seminario celebrado en Helsinki los días 20 y 21 de septiembre de 1999²¹ que proponían la interoperabilidad entre TETRA y TETRAPOL. En este contexto la Comisión se congratula del cuestionario elaborado por la Presidencia Griega en el primer semestre de 2003 para disponer de una visión más clara de la evolución respecto a la obtención, instalación, funcionamiento e interoperabilidad de los sistemas digitales inalámbricos²².

Las comunicaciones directas de radio son especialmente necesarias en caso de operaciones transfronterizas. En los demás casos, los intercambios de información basados en los artículos 39 o 46, efectuados cada vez más a través de enlaces directos (por radio) con los CCP o CCPA, son por lo general suficientes para cubrir las necesidades de comunicación. Como no se dispone de datos sobre las operaciones transfronterizas, no se puede valorar si siguen desatendidas las necesidades reales de comunicación. Además de los sistemas interoperables de comunicación, el intercambio de números de teléfono y cuadros de frecuencias, más el conocimiento de la lengua del otro Estado miembro son igualmente necesarios para una comunicación eficaz. Por ello, la Comisión apoya decididamente la formación lingüística de la policía como uno de los aspectos clave para que funcione la cooperación policial transfronteriza.

La policía de las zonas fronterizas también podría tener en cuenta la utilización de los teléfonos móviles (GSM/GPRS) para ponerse en contacto con sus equivalentes del otro lado de la frontera cuando sean necesarios los contactos directos. Si bien esto podría parecer evidente, existe resistencia por parte de algunos servicios policiales debido a los riesgos de confidencialidad y de dependencia de proveedores comerciales. Pero como han demostrado las policías de algunos Estados miembros, estos problemas pueden resolverse codificando las comunicaciones.

El artículo 45 establece que los Estados miembros “se comprometen a adoptar las medidas necesarias” para garantizar que los extranjeros cumplimenten y firmen las fichas de declaración de los alojamientos alquilados comercialmente y que justifiquen su identidad mediante la presentación de un documento de identidad vigente, y que las fichas de declaración así cumplimentadas sean conservadas por las autoridades competentes o transmitidas a éstas. Esta información puede ser

²¹ Véase el documento del Consejo 11626/2/99 ENFOPOL 64 Rev. 2, y 142117/99 CATS 40.

²² Véase el documento del Consejo 15788/02 ENFOPOL 159.

importante para la aplicación de la ley, como han mostrado logros anteriores en la lucha contra el terrorismo.

Sin embargo, no queda claro actualmente cómo plasman los Estados miembros esta obligación y cómo se utiliza la información a la hora de hacer aplicar la ley. Por ello parece necesario debatir esta cuestión en el Consejo.

Los datos que se transmitan deberán estar protegidos de conformidad con el artículo 129, así como con los artículos 126 y 127 del Convenio de Schengen, que establece, entre otras cosas, que se cumpla la Recomendación R (87) 15 de 17 de septiembre de 1987 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, dirigida a regular el uso de los datos de carácter personal en el sector de la policía. Una obligación que vale la pena mencionar aquí debido a su utilidad operativa en la cooperación transfronteriza es el compromiso de revisar cada seis meses el denominado "Vademécum de cooperación policial transfronteriza". Esta obligación se deriva de la decisión del Comité ejecutivo de Schengen de 16 de diciembre de 1998²³. La importancia del Vademécum reside en que ofrece detalles prácticos sobre cómo llevar a cabo la cooperación entre las autoridades policiales a través de las fronteras interiores. El Vademécum incluye información como direcciones de contacto y números de teléfono, así como los límites y las obligaciones de la cooperación transfronteriza. Los Estados miembros llevaron a cabo la tarea de integrar el Vademécum en sus resoluciones nacionales y actualizarlo. Por ello deben acogerse favorablemente la iniciativa de la Presidencia griega del Consejo de 2003 de actualizar el Vademécum y la presentación por la Presidencia italiana de una versión revisada.

Junto a las citadas obligaciones, el Convenio de Schengen creó los siguientes instrumentos de cooperación, o normas de habilitación, para facilitar el cumplimiento de sus objetivos.

El primero se refiere a la vigilancia discreta a un sospechoso (artículo 40) y el segundo al caso en que se descubra a una persona en flagrante delito y escape a la detención cruzando fronteras internacionales (la denominada 'persecución en caliente', artículos 41 a 43). Dado que el permiso para actuar fuera de la jurisdicción nacional es una excepción, en el conjunto de normas se incluyen las garantías y limitaciones jurídicas, lo que hace que su aplicación por parte de la policía sea muy engorrosa. Si bien no se dispone de cifras precisas, hay indicaciones de que se hace poco uso de estos instrumentos.

Estas restricciones pueden suavizarse mediante acuerdos bilaterales, pero no se dispone de información sobre un mayor uso de operaciones transfronterizas en ese contexto. A nivel de la UE se ha tomado cierto número de iniciativas para facilitar la aplicación de estos artículos. Por esta razón, en octubre de 2000 el Consejo adoptó una Decisión para simplificar el procedimiento de modificación de las referencias, entre otras, de "agentes" y "autoridades" de los artículos 40 y 41 del Convenio de Schengen²⁴. También se adoptó una Decisión del Consejo para ampliar el alcance del artículo 40 autorizando la vigilancia de más hechos delictivos y también para vigilar

²³ Documento del Consejo SCH Com-ex (98) 52

²⁴ Decisión del Consejo de 28 de septiembre de 2000, DO L 248 de 3 de octubre de 2000.

a personas que puedan conducir al sospechoso²⁵. En el segundo semestre de 2001, la Presidencia belga del Consejo convocó a un grupo de expertos para que hiciera recomendaciones concretas sobre la forma de ampliar la posibilidad de efectuar persecuciones transfronterizas por aire, ferrocarril (trenes internacionales) y vías marítimas y fluviales. Estas recomendaciones no se volvieron a tratar en el Consejo.

La Comisión considera que la creación de un espacio de seguridad exige que se eliminen los obstáculos a la cooperación causados por el tipo o los medios del movimiento transfronterizo. La policía debería poder utilizar las persecuciones transfronterizas para más tipos de delitos y, en aquellos casos en los que las autoridades locales competentes de los Estados miembros en los que tiene lugar la persecución no pueden intervenir con rapidez, disponer de los medios para intervenir eficazmente con el fin de establecer la identidad de la persona perseguida y transferir a dicha persona a las citadas autoridades locales. Recomienda por ello que el grupo de expertos antes citado prosiga sus tareas y continúe examinando las condiciones y competencias de las operaciones transfronterizas. La Comisión opina que la eficacia y viabilidad del instrumento aumentaría si los Estados miembros aplicaran un conjunto uniforme de normas y condiciones.

El artículo 46 del Convenio de Schengen da a las autoridades policiales el derecho a intercambiar informaciones “que puedan ser importantes [...] con el fin de ayudarla” a prevenir infracciones y peligros para el orden público con otro Estado miembro por iniciativa propia “sin haber sido invitada a ello”. No se dispone de datos comparables para determinar el grado de aplicación de este artículo, ni si ha habido actuaciones policiales sobre la base de la información intercambiada con arreglo al mismo. Éste es también el caso de la aplicación y utilización de otros artículos a que se hace referencia en esta sección.

Un medio eficaz de obtener e intercambiar información es el envío de funcionarios de enlace en comisión de servicios, al que hace referencia el artículo 47. El procedimiento específico para poder utilizar los servicios de esos funcionarios destinados en terceros países se modificó por una Decisión del Consejo adoptada el 27 de febrero de 2003 por iniciativa de la presidencia danesa del Consejo²⁶. No está claro en qué amplitud se utiliza en la práctica esta Decisión. Por ello la Comisión propone que el Consejo examine esta cuestión.

Los artículos que cubren el Sistema de Información de Schengen (SIS) establecen la obligación de crear y mantener un sistema de información común describiendo los pasos que deben seguirse cuando se efectúe una identificación positiva sobre la base de los artículos 95-100 y fijando el régimen de protección de datos. Estos artículos ofrecen la posibilidad de introducir y consultar determinados datos tal como se describe en los artículos 95-100. Los enlaces entre el Estado miembro que introduce los datos SIS y los funcionarios encargados de la aplicación de la ley que identifiquen a una persona u objeto buscados serán las oficinas SIRENE de cada Estado miembro. En la mayoría de los Estados miembros, SIRENE es también el ‘órgano central’ mencionado en los artículos 39 y 46 (véase más arriba).

²⁵ Decisión del Consejo de 02 de octubre de 2003, DO L 260 de 11 de octubre de 2003.

²⁶ Decisión del Consejo 2003/170/JAI de 27 de febrero de 2003, DO L 067 de 12 de marzo de 2003.

En 1999 usaron el SIS diez Estados miembros. En marzo de 2001 el número había aumentado a 15, después de que los cinco países nórdicos se sumaran al SIS. El 29 de mayo de 2000, el Consejo aprobó la solicitud del Reino Unido para participar en algunos aspectos de Schengen, entre otros la cooperación policial, la lucha contra la droga y el SIS. Una decisión similar se tomó el 28 de febrero de 2002 respecto a Irlanda. Se están llevando a cabo los preparativos para conectar el Reino Unido al SIS en 2004. Se espera que le llegue el turno a Irlanda posteriormente. Ello llevará a 17 el número total de usuarios del SIS.

El SIS actual sólo tiene capacidad para dieciocho participantes y en el futuro deberán conectarse diez nuevos Estados miembros. Se confió por ello a la Comisión que desarrollara un SIS de segunda generación. Debido a las iniciativas legislativas de la Presidencia española del primer semestre de 2002 de sumar nuevas funciones al SIS²⁷ y las conclusiones del Consejo sobre SIS II²⁸, el nuevo SIS tendrá un número mucho mayor de usuarios (no sólo los Estados miembros, sino también Eurojust y Europol) e incluirá también nuevas funciones (p. ej. búsqueda de datos incompletos, interconexión de las descripciones de personas) y más categorías de datos (p. ej. biométrica, aeronaves y contenedores). Teniendo en cuenta el profundo y positivo efecto operativo y la importancia del SIS para combatir la delincuencia, debe potenciarse la rápida introducción de nuevas funciones, de ser posible en el actual SIS.

En julio de 2003 la Comisión presentó una propuesta para dar a las autoridades de matriculación de vehículos acceso al SIS para evitar que se matriculen vehículos robados²⁹. Los procedimientos para la interconexión SIS-SIRENE se recopilan en un manual que debe actualizarse regularmente con el fin de garantizar que se satisfacen con eficacia las nuevas obligaciones jurídicas y las organizativas. Hasta la fecha nunca ha sido así. En el primer semestre de 2003 la presidencia griega tomó la iniciativa de que adoptara un procedimiento formal para poner al día el manual con regularidad. Se propuso que la Comisión se encargara de esta tarea. Es esencial que el procedimiento se adopte pronto³⁰.

El SIS es un logro importante en el ámbito de la cooperación policial de la Unión. En marzo de 2003 se habían registrado más de 11 millones de entradas de personas y objetos reclamados. Cada año se informa de 35.000 identificaciones positivas de personas u objetos al SIRENE nacional. El éxito se debe principalmente al papel central que desempeña SIS en el concepto de abolición de los controles fronterizos, el rendimiento de los controles de las fronteras exteriores, su integración en las aplicaciones nacionales normales de la policía y del control fronterizo y el intenso seguimiento de los grupos de trabajo del Consejo en cada presidencia del Consejo de UE.

²⁷ DO C 160 de 04 de julio de 2002.

²⁸ Adoptado por el Consejo JAI de 5 y 6 de junio de 2003.

²⁹ COM (2003) 510 final

³⁰ Iniciativa de la República Helénica con vistas a la adopción de un Reglamento del Consejo relativo a los procedimientos para modificar el Manual Sirene DO C 082, 05 de abril de 2003, así como la Iniciativa de la República Helénica con vistas a la adopción de una Decisión del Consejo sobre los procedimientos para modificar el Manual Sirene DO C 082, 05 de abril de 2003.

SIS ha colmado las grandes expectativas de los servicios encargados de la aplicación de las leyes y ahora está preparada para una ambiciosa ampliación (SIS II) con más funciones. Con el tiempo, las funciones más complejas significan que el SIS podrá evolucionar gradualmente hacia una herramienta que podría usarse para otros fines, para reflejar mejor la realidad de las responsabilidades compartidas en una zona de seguridad común. Ejemplo de estas funciones más sofisticadas sería la posibilidad de almacenar datos biométricos. Una ventaja esencial de esta evolución sería la posibilidad de efectuar consultas más precisas con el fin de evitar los problemas de las actuales consultas alfanuméricas que se irán haciendo inevitablemente menos precisas al crecer la base de datos. Ello no significa, como confirmaron los Ministros de Justicia e Interior en su reunión de 5 y 6 de junio de 2003, que se modifique la naturaleza del sistema como un sistema “*hit-no hit*” simple y rápido. En cualquier caso, esta posible evolución no afectaría al SIS actual, sino más bien al futuro SIS II.

2.1.2. *Europol*

Los artículos 29 y 30 del TUE y las conclusiones de Tampere destacan el papel de Europol en la cooperación para la aplicación de la ley en la Unión Europea e incluyen algunas medidas concretas que deberán tomarse en el plazo de cinco años tras la entrada en vigor del TUE. Previamente, el Plan de acción de Viena había enumerado algunas de las medidas que debían tomarse respecto a Europol.

Oficialmente, la mayoría de los temas relacionados con Europol mencionados en el TUE y en el programa de Tampere se han tratado mediante decisiones del Consejo. Muchas de las medidas mencionadas en el Plan de acción de Viena también se han empezado a aplicar.

El primer paso se tomó en 2000, con la adopción por el Consejo de un Protocolo para ampliar la competencia de Europol al blanqueo de dinero en general. En el momento de imprimir la presente Comunicación, sigue habiendo nueve Estados miembros que no han ratificado todavía el Protocolo.³¹

En diciembre de 2001, reconociendo que la delincuencia organizada internacional no limitaba sus actividades a las áreas sobre las que tiene competencia Europol, el Consejo decidió ampliar las competencias de Europol a todas las formas de delincuencia internacional enumeradas en el anexo del Convenio Europol³². La ampliación, por la que se facilitará que Europol organice su trabajo con eficacia, entró en vigor el 1 de enero de 2002.

En noviembre de 2002, el Consejo adoptó un Protocolo por el que se modifica el Convenio Europol con artículos específicos sobre la participación de Europol en los equipos conjuntos de investigación y la posibilidad de que Europol solicite a las autoridades competentes de los Estados miembros iniciar o coordinar investigaciones penales en casos específicos. El Protocolo se encuentra actualmente en proceso de ratificación por los Estados miembros³³.

³¹ DO C 358 de 13 de diciembre de 2003. Hasta el 5 de junio de 2003, el protocolo había sido ratificado y notificado por DE, ES, FR, GR, PT y SW.

³² DO C 362 de 18 de diciembre de 2001.

³³ DO C 312 de 16 de diciembre de 2002.

En noviembre de 2003 se adoptó por el Consejo un nuevo Protocolo, en el que se abordan diversos problemas que impiden la extensión de las capacidades operativas de Europol y se facilitan los contactos directos entre Europol y los oportunos departamentos policiales de los Estados miembros, así como la consulta por éstos del Sistema de Información de Europol.

La evolución de Europol en los últimos años no se limitó a las medidas que exigían el TUE, el Plan de acción de Viena y Tampere. Ya en el primer año de funcionamiento de Europol se observó que la organización no era todo lo efectiva que debía ser.

Uno de los problemas clave son las reticencias de los Estados miembros a transmitir datos de los servicios de información e inteligencia a Europol, lo que afecta a la capacidad de Europol de suministrar el valor añadido necesario a los análisis de la delincuencia a nivel de la UE. En consecuencia, los Estados miembros consideran con frecuencia que Europol no satisface las demandas de sus clientes, sus servicios encargados de la aplicación de las leyes, con lo que no están motivados a suministrarles más información. Otra razón es la falta de un sistema de información, que todavía se está desarrollando al enviar a la imprenta la presente Comunicación (véase más adelante).

Por esta razón en 2002 el Consejo de Administración de Europol inició un proceso de evaluación con el fin de identificar los principales factores que obstaculizaban la cooperación eficaz con Europol. Posteriormente los Jefes de las Unidades Nacionales de Europol (JUNE) elaboraron una larga lista de las dificultades y las posibles soluciones. Una de sus principales conclusiones fue que el Convenio Europol debía adaptarse y hacerse más flexible. Otra de las importantes conclusiones de los JUNE se refiere a la necesidad de eliminar los distintos obstáculos a la transmisión de información, con frecuencia de carácter jurídico, que existen en los Estados miembros. Se ha propuesto que estas conclusiones, recogidas en un 'documento matriz' de verano de 2002, se apliquen en el plazo de 12 meses.

Unas detalladas reflexiones durante el primer semestre de 2002 condujeron a la elaboración de un Protocolo para revisar el Convenio. El Protocolo no sólo incluía las áreas de análisis, acceso a datos y protección de los mismos, sino también el control democrático sobre Europol. El 19 de diciembre de 2002 el Consejo alcanzó un acuerdo político al respecto³⁴. Además, en la primavera de 2003 la tercera serie de evaluaciones mutuas empezó a examinar el intercambio de información e inteligencia entre los Estados miembros y Europol y entre los Estados miembros, respectivamente. Esta evaluación debía concluir efectuando importantes recomendaciones sobre la forma de mejorar aún más este aspecto de la cooperación.

Aparte de la información procedente de los Estados miembros de la UE, Europol depende también de la información de fuera de la UE para tener una mejor base informativa para llevar a cabo sus tareas. Un avance notable se logró en la cooperación de Europol con terceros países y organizaciones internacionales sobre la base de la lista establecida en una Decisión del Consejo de 27 de marzo de 2000³⁵.

³⁴ Documento del Consejo 13254/02-EUROPOL 76 Rev. 5.

³⁵ DO C 106 de 13 de abril de 2000.

Estos acuerdos de cooperación son esenciales para el trabajo de Europol ya que son los requisitos oficiales para que Europol pueda intercambiar datos personales con los respectivos terceros países y organismos.

Hasta la fecha Europol ha firmado acuerdos de cooperación, que incluyen la posibilidad de intercambiar datos personales, con varios países en vías de adhesión, Islandia, Noruega e Interpol. También ha suscrito acuerdos con la Comisión Europea y el Banco Central Europeo. Actualmente Europol está negociando un acuerdo con Eurojust y un acuerdo administrativo con la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF). A finales de 2003 Europol habrá celebrado acuerdos con todos los países en vías de adhesión y candidatos.

Los acontecimientos del 11 de septiembre contribuyeron a acelerar la celebración de acuerdos con los EEUU. El 6 de diciembre de 2001, Europol firmó un acuerdo de cooperación estratégica con los Estados Unidos y en diciembre de 2002 un acuerdo sobre el intercambio de datos personales. La celebración de este último acuerdo es un hecho positivo teniendo en cuenta la diferente legislación de protección de datos de los Estados Unidos y la Unión Europea.

Un requisito previo clave para el funcionamiento eficaz de Europol es la existencia del Sistema de Información de Europol (SIE). En los últimos cinco años Europol ha estado trabajando en un sistema muy sofisticado que permitirá el almacenamiento descentralizado y la consulta de la información sobre la delincuencia organizada que mantendrán los Estados miembros y Europol. Hasta ahora, sin embargo, no ha sido posible poner en marcha un sistema debido a la complejidad del mismo (traducción de texto libre a 11 lenguas). La Comisión considera esencial para la eficacia de Europol que se pueda disponer lo antes posible de una versión simplificada del SIE. La versión más compleja debería ponerse en funcionamiento en una fase posterior.

También se ha sometido a revisión continua la administración de Europol. Poco a poco se hizo evidente que el estatuto del personal de Europol no era aplicable a la dirección de Europol o que carecía de disposiciones específicas para el mismo. Este estatuto se modificó, por lo tanto, para que en él se incluyeran las disposiciones sobre la selección, despido y procedimientos disciplinarios del director de Europol y los directores adjuntos³⁶.

Otra cuestión importante es el control democrático de Europol. En concreto, el Parlamento Europeo ha señalado repetidamente que el control sobre Europol no es satisfactorio. Con el fin de tener una imagen clara de esta cuestión, la Comisión Europea presentó una Comunicación sobre el control democrático de Europol de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo el 26 de febrero de 2002³⁷. Describe y valora los distintos tipos de control sobre Europol (Convenio Europol, normas de protección de datos, funciones de supervisión del Consejo de Administración). La conclusión a la que se llegó fue que teniendo en cuenta el hecho de que las competencias de Europol son limitadas en comparación con los servicios de policía

³⁶ Acto del Consejo de 19 de diciembre de 2002 por el que se modifica el Estatuto del personal de Europol, DO C 24 de 31 de enero de 2003.

³⁷ COM (2002) 95 final

nacionales, no puede decirse que exista una carencia de control democrático en este caso.

La Comisión considera, sin embargo, que el control ejercido por quince parlamentos nacionales y el papel limitado reservado al Parlamento Europeo fragmenta el control democrático de Europol. Por ello hizo algunas recomendaciones para mejorar la situación. La principal fue la creación de un comité conjunto de representantes de los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo, que debería controlar de cerca lo referido a Europol e intercambiar información con ella.

Muchos han sido los logros de Europol en los últimos cuatro años. Los puntos del Tratado y las Conclusiones de Tampere relativos a Europol se han ejecutado, pero todavía hay cuestiones del Plan de acción de Viena que deben ejecutarse o todavía no se han examinado en detalle. En algunos casos, sin embargo, podrá ser necesario examinar si las recomendaciones hechas en 1998 siguen siendo pertinentes.

Entre las medidas que deberán tomarse en los dos años siguientes a la entrada en vigor del TUE, el Plan de acción de Viena pide que se examine el acceso de Europol a los datos SIS. Este asunto se ha estado debatiendo algún tiempo. El Consejo ha acordado en principio que Europol tenga acceso parcial al SIS, en concreto a los datos almacenados de acuerdo con los artículos 95, 99 y 100 del Convenio de Schengen. Para ello, el Consejo decidirá pronto si modifica el Convenio SIS introduciendo un nuevo artículo 101^a, que creará la base jurídica para el acceso de Europol al SIS.

Sin embargo, debido a restricciones técnicas existe el riesgo de que el acceso de Europol no se pueda llevar a cabo hasta que SIS II esté en funcionamiento, lo que significaría que no sería antes de 2006. La Comisión considera que este plazo es demasiado largo y sugiere que deberían tenerse en cuenta soluciones alternativas pragmáticas, por ejemplo para a Europol acceso sólo de lectura a través de SIS nacional. Debe reconocerse, sin embargo, que este acuerdo exigirá la correspondiente modificación del Convenio de Schengen.

Se trató en Europol con las unidades nacionales de Europol la petición de una base de datos de las investigaciones pendientes, pero todavía no se ha hecho nada al respecto. Dada la complejidad técnica y jurídica que supondría un proyecto de este tipo, sería poco realista pensar que pudiera llevarse a cabo en un futuro próximo. .

Respecto a las medidas que deben tomarse en el plazo de cinco años que contempla el Plan de acción de Viena, habrá que examinar más detenidamente las siguientes cuestiones:

No se ha avanzado en la mejora de las estadísticas sobre la delincuencia transfronteriza. Todavía no se han acordado unos criterios para toda la UE respecto a las estadísticas. Ello se debe a la falta de definiciones comunes de los delitos, lo que hace que no se puedan comparar las estadísticas nacionales. Los debates sobre la ampliación de las competencias de Europol mostraron que sería difícil ponerse de acuerdo en unas definiciones comunes para ciertos delitos.

La cuestión de si Europol podría tener acceso al Sistema de Información Aduanera (SIA) y de qué manera, todavía no se ha tratado en profundidad. El Convenio SIA,

en su artículo 7 III, permitiría en principio que Europol tuviera acceso. Sin embargo, para que se pudiera llevar a cabo sería necesario un protocolo adicional. La Comisión considera que esta importante cuestión debe resolverse lo antes posible.

En relación con la red de investigación y documentación sobre la delincuencia transfronteriza, un paso concreto ha sido la creación del “Knowledge Management Centre” (centro de gestión de los conocimientos) en Europol, que suministra información sobre la existencia de experiencia particular en el ámbito de la aplicación de la ley en la Unión, por ejemplo en las universidades, pero también sobre cuestiones más operativas, como pueda ser el equipo técnico. Además Europol está trabajando junto con los Estados miembros y la Comisión en la mejora del Informe anual de la situación de la delincuencia organizada (DO) en la UE, para que pasara de ser un documento descriptivo a una evaluación del peligro. El objetivo es hacer del informe DO un instrumento esencial de planificación del combate de la UE contra la delincuencia organizada. La Comisión propone tratar con Europol si las medidas que se han tomado hasta ahora son las que propone el Plan de acción de Viena, y que posibles actuaciones adicionales deberían llevarse a cabo.

Por lo que respecta a la petición de elaborar y ejecutar una estrategia de información para dar a conocer al público el trabajo y competencias de Europol, se ha hecho evidente en los dos últimos años que es más importante que haya más conciencia de ello entre los servicios encargados de la aplicación de las leyes que entre el público en general. Por esta razón las estrategias de información de Europol y los Estados miembros ha sido desarrollar un programa de concienciación para los organismos encargados de aplicar las leyes. Se ejecutará en 2003 y 2004 y parte de los fondos serán del programa AGIS de la UE.

La Comisión considera que un programa de concienciación eficaz a largo plazo es esencial para mejorar la comprensión mutua y la cooperación entre Europol y los servicios de aplicación de las leyes de los Estados miembros. La Comisión se felicita de que el programa AGIS puedan prestar apoyo temporal a la puesta en marcha del programa. Sin embargo, la financiación a largo plazo deberán suministrarla Europol y los Estados miembros.

En el primer semestre de 2002 el Consejo examinó la posibilidad de un procedimiento simplificado para las futuras modificaciones del Convenio Europol. Se consideró que una medida de este tipo sería necesaria porque los actuales procedimientos exigen que todas y cada una de las modificaciones del Convenio sean ratificadas por todos los Estados miembros. Hasta ahora no se han podido concluir las conversaciones. Desde la óptica de la Comisión, es crucial simplificar el procedimiento de cara a las futuras modificaciones, especialmente de cara a la ampliación. La única opción viable es sustituir el Convenio por una decisión del Consejo de conformidad con la letra c del apartado 2 del artículo 34. La Comisión está preparada para presentar una propuesta de proyecto de decisión del Consejo en este sentido.

Europol lleva ya cuatro años siendo operativa. En ese tiempo su potencial como herramienta esencial en la lucha de la UE contra la gran delincuencia internacional se ha hecho mucho más evidente. Todas las medidas concretas que pedían el TUE y Tampere han sido adoptadas por el Consejo en forma de decisiones o actos, algunos de los cuales deben ser ratificados por los Estados miembros. La completa

ratificación y ejecución de todas estas medidas permitirá a Europol funcionar con más eficacia.

Por lo que respecta al futuro de Europol, lo que hace falta a corto plazo es un periodo de consolidación durante el cual todos los actos relativos a Europol se ratificarán y ejecutarán, se proseguirá el programa de concienciación, se creará una versión simple del EIS y redactará el informe del HENUS.

Tras esta consolidación se deberían conceder a Europol algunas competencias de investigación. El debate sobre una cuestión tan importante debería incluir las posibles consecuencias para el control judicial y parlamentario sobre Europol.

2.1.3. *Cooperación policial operativa, incluido el Grupo de Trabajo de Jefes de Policía de la UE (GTJP)*

El Plan de acción de Viena pedía el desarrollo y expansión de la cooperación operativa entre servicios de aplicación de la Unión en los dos años siguientes a la entrada en vigor del TUE. Se propone usar como modelo las acciones conjuntas llevadas a cabo por las administraciones aduaneras de los Estados miembros.

La Conclusión 44 del Consejo Europeo de Tampere puede considerarse como el primer esfuerzo concreto para desarrollar y ampliar tal cooperación. Reclama la creación de una “Unidad operativa europea de jefes de policía con objeto de intercambiar, en cooperación con Europol, experiencia, mejores prácticas e información sobre las actuales tendencias de la delincuencia transfronteriza, así como de contribuir a la planificación de acciones operativas.”

Desde su primera reunión de abril de 2000, el Grupo de Trabajo de Jefes de Policía de la UE (GTJP) se ha reunido ocho veces, una por presidencia del Consejo. Gran parte de las reuniones transcurrió intentando ponerse de acuerdo en las tareas exactas que debería llevar a cabo. En su reunión de Copenhague de julio de 2002 el GTJP acordó las siguientes funciones principales:

- Promover un enfoque coordinado centrado en la delincuencia transfronteriza en la UE, basado, entre otras cosas, en los análisis sobre la delincuencia organizada de Europol.
- Adoptar iniciativas, planificar en iniciar operaciones en las que participen dos o más Estados miembros y dirigidas hacia sectores prioritarios en la lucha contra la delincuencia organizada.
- Servir como foro para intercambiar información y debatir sobre las tendencias de la delincuencia y definir estrategias para combatirla.
- Hacer recomendaciones políticas al Consejo en relación con la policía (término genérico) y garantizar su ejecución y seguimiento.
- Contribuir a que los sistemas policiales europeos alcancen un elevado nivel en relación con el estado de derecho y los principios democráticos.

La reunión de Copenhague de 2002 acordó también una metodología para la preparación, la ejecución y el seguimiento de las operaciones conjuntas. A partir de

ese momento, las operaciones conjuntas las propondrá un “país responsable” sobre la base de los análisis estratégicos preparados por Europol; los demás países interesados podrán unirse al equipo operativo; Europol prestaría en apoyo analítico; los informes intermedios y finales deberán presentarse al GTJP. Todavía no está totalmente claro, sin embargo, quién será responsable de preparar, planificar, controlar y evaluar las acciones operativas conjuntas.

En su reunión de abril de 2002, el GTJP se puso de acuerdo en crear un “Comité directivo” que garantice la continuidad de su trabajo preparando convenientemente las reuniones, controlando el seguimiento de las recomendaciones e identificando y proponiendo los temas a debatir. El Comité Directivo estará compuesto por la presidencia del Consejo correspondiente, la saliente y la futura, la Comisión y la Secretaría General del Consejo. De conformidad con la reunión del GTJP de Roma de 2003, conviene reforzar el papel del Comité directivo, por ejemplo, mediante una mayor frecuencia de las reuniones o la apertura de sus sesiones a representantes de la Unidad de Relaciones Exteriores de la Policía de los Estados miembros. La próxima reunión del Comité directivo tendrá lugar el 30 de enero de 2004.

El GTJP ha tomado un considerable número de iniciativas para actividades relativas, p. ej. a la protección del euro, inmigración ilegal, tráfico de seres humanos, delincuencia relacionada con vehículos y abuso sexual infantil. Existe el acuerdo general, sin embargo, de que hasta ahora estos esfuerzos no han conducido a un valor añadido operativo a nivel de la UE (si bien las decisiones que se han tomado en la última reunión del GTJP, el 19 y 20 de mayo de 2003, sobre futuras acciones conjuntas contra la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos y drogas son alentadoras.

Esta falta de eficacia puede explicarse por una serie de factores. Los funcionarios responsables de la policía de los Estados miembros deben tratar normalmente gran número de cuestiones que van de las administrativas a las muy políticas, de forma que las cuestiones europeas sólo son una de las numerosas prioridades.

Existen, además, considerables diferencias en las competencias de los representantes policiales de los Estados miembros en el GTJP. En algunos casos está claro que hay un jefe de policía nacional que puede tomar decisiones sobre la asignación de recursos, mientras que en otros Estados miembros el principal delegado policial en el GTJP representa a una fuerza de policía nacional descentralizada. En países con sistemas federales la representación es muy compleja. Por último existe el problema de la continuidad entre las reuniones plenarias del GTJP, si bien la situación ha mejorado con la creación del Comité Directivo antes citado.

Las dificultades organizativas se han sumado a los problemas del GTJP. El hecho de que normalmente sólo haya una reunión del GTJP por presidencia del Consejo hace que el orden del día esté sobrecargado, lo que a su vez hace que no se pueda debatir en profundidad; el retraso en la entrega de documentos hace también que la preparación por parte de las delegaciones sea insuficiente. Hay que señalar que el funcionamiento del GTJP no se ve facilitado por el hecho de que funcione fuera de las estructuras del Consejo.

Sin embargo, no se deben subestimar las reuniones del GTJP a la hora de mejorar los contactos bilaterales y multilaterales entre los responsables de la policía de los Estados miembros, ya que son las únicas que reúnen a todos a la vez.

Como responsables de la policía de la Unión, los miembros del GTJP desempeñan un importante doble papel: por su proximidad a los ministros pueden influir en las decisiones políticas que afectan a los asuntos policiales y al mismo tiempo tener la competencia para decidir sobre el uso de los recursos de la policía. Por lo que respecta al futuro del GT, la Comisión opina que se debe dar suma importancia a su integración en las estructuras oficiales del Consejo. Esto permitiría al GT participar en el proceso de toma de decisiones de todos los asuntos importante de cooperación policial de la UE. Mientras no se lleve a cabo esta integración, el GT debería centrarse en la preparación, planificación y seguimiento de las actividades operativas conjuntas de la policía en áreas prioritarias.

En la última reunión del GTJP, de marzo de 2004, se discutió un documento de reflexión sobre el futuro del Grupo de Trabajo a la luz del propuesta establecida en el Proyecto de Tratado sobre una Constitución para Europa.

2.1.4. *La Escuela Europea de Policía (CEPOL)*

El Consejo Europeo de Tampere solicitó que se creara una Escuela Europea de Policía para la formación de altos funcionarios de los servicios encargados de aplicar las leyes, que empezaría siendo una red de los actuales centros nacionales de formación. El 22 de diciembre de 2000 el Consejo adoptó una Decisión sobre la creación de la Escuela Europea de Policía³⁸, conocida como CEPOL por su abreviatura francesa.

El apartado 1 del artículo 6 de la Decisión del Consejo de 22 de diciembre de 2000 establece que la “Escuela Europea de Policía tiene por objeto contribuir a la formación de los funcionarios policiales de rango superior de los Estados miembros” y que “apoyará y desarrollará un enfoque europeo de los principales problemas que se plantean a los Estados miembros en los ámbitos de la lucha y prevención de la delincuencia y del mantenimiento del orden y la seguridad públicos, especialmente los transfronterizos”.

Los principales objetivos y tareas de CEPOL serán profundizar el conocimiento de los sistemas y estructuras policiales nacionales de los Estados miembros de Europol y de la cooperación policial transfronteriza en la Unión Europea; mejorar los conocimientos sobre los instrumentos internacionales, en particular los ya existentes a escala de la Unión Europea en el ámbito de la cooperación en la lucha contra la delincuencia; dar una formación adecuada en lo que se refiere al respeto de las garantías democráticas, en particular los derechos de la defensa; y favorecer la cooperación con los demás centros de formación policial.

Con el fin de alcanzar sus objetivos CEPOL podrá emprender cierto número de acciones, fundamentalmente organizar sesiones de formación de los funcionarios policiales de rango superior basadas en criterios comunes; participar en la

³⁸ Diario Oficial L 336 de 30 de diciembre de 2000.

elaboración de programas armonizados de y contribuir a la elaboración de programas apropiados de formación avanzada; dar formación especializada; programar e impartir formación destinada a los formadores; difundir las mejores prácticas y los resultados de la investigación; programar e impartir formación para preparar a las fuerzas de policía de la Unión Europea para su participación en la gestión no militar de crisis y para las autoridades policiales de los Estados candidatos a la adhesión a la Unión Europea y facilitar los intercambios y comisiones de servicios pertinentes de policías en el marco de la formación. CEPOL podrá cooperar con los centros nacionales de formación policial de los Estados no miembros de la Unión Europea. En concreto pone sus estructuras de disposición de los funcionarios policiales de alto rango de los países solicitantes e Islandia y Noruega, y tendrá en cuenta la posibilidad de dar acceso a los funcionarios de las instituciones europeas y otros organismos de la Unión Europea.

De conformidad con la Decisión del Consejo por la que se crea, a finales de 2003 CEPOL deberá presentar al Consejo un informe sobre su funcionamiento y su futuro. Al no dotarle la Decisión del Consejo de 22 de diciembre de 2000 con personalidad jurídica ni presupuesto, CEPOL tuvo unos comienzos difíciles. En su primer año de existencia no dispuso de presupuesto ni secretaría; además, una vez que se tomó la decisión de alojar provisionalmente su secretaría en Copenhague, siguieron las dificultades administrativas al no poder disponer de personal.

Cualquier evaluación del trabajo de CEPOL deberá efectuarse teniendo en cuenta este difícil principio. Los avances los grados son considerables. En el periodo que se inicia en 2001, CEPOL ha ofrecido un número cada vez mayor de cursos: de 10 en 2001 a 38 en 2003, cubriendo una gama cada vez mayor de temas, desde el antiterrorismo al orden público o al control de las fronteras. CEPOL ha desarrollado también un sitio Internet y, aún más importante, la Red de Aprendizaje de la Policía Europea (*European Police Learning Network – EPLN*), que es un instrumento innovador que ofrece formación policial virtual en Internet. La Comisión ha apoyado el desarrollo de la EPLN a través de los programas OISIN y AGIS.

El Consejo Europeo, reunido en Bruselas el 13 de diciembre de 2003, acordó las sedes de diversas agencias europeas, entre ellas, CEPOL (el Reino Unido). Cuando la presente Comunicación alcanza las etapas finales de su adopción, se encuentran en curso de discusión dos iniciativas relacionadas con CEPOL: una irlandesa para modificar la Decisión de Consejo de 22 de diciembre de 2000 con objeto de dotar a CEPOL de personalidad jurídica³⁹ y otra procedente del Reino Unido por la que se establece la sede de CEPOL en Bramshill⁴⁰.

La adopción de estas dos iniciativas ha de contribuir a que CEPOL supere sus dos problemas más acuciantes a corto plazo. No obstante, es evidente que esas modificaciones a la Decisión del Consejo original por la que se crea CEPOL no son sino soluciones parciales a sus problemas y es preciso un debate de mayor alcance sobre la futura estructura de CEPOL.

³⁹ Diario Oficial C 1 de 6 de enero de 2004.

⁴⁰ Diario Oficial C 20 de 24 de enero de 2004.

Aparte de los problemas específicos derivados de la falta de personalidad jurídica de CEPOL y la cuestión de la sede permanente de su secretaría, en algunas de sus operaciones se han hecho evidentes algunos problemas estructurales. Estos problemas se relacionan fundamentalmente con la incapacidad de algunas de las escuelas para organizar cursos debidamente o la reducida participación debido al insuficiente conocimiento de lenguas extranjeras entre los posibles beneficiarios. Algunos países candidatos también tenían que hacer frente a problemas de financiación que limitaban su participación en las actividades de CEPOL.

Los problemas estructurales citados en resumen han sido y siguen siendo objeto de reflexiones y debates en CEPOL. Se ha reconocido la necesidad de dar una mejor formación lingüística a los funcionarios de policía de la UE cuestión que se abordará, al menos parcialmente, con el EPLN. A pesar de ello, sigue siendo uno de los obstáculos más importantes a la hora de mejorar la cooperación en la formación policial por lo que debería ser una prioridad en este ámbito.

El hecho de que las diferentes academias de policía de la UE tengan diferentes enfoques sobre la formación no debería ser un problema en sí mismo. Sin embargo se necesita una metodología común y unas normas de calidad compartidas para garantizar un cierto nivel mínimo de formación policial en toda la UE, como mínimo en las áreas de interés común y para los funcionarios que participan directamente en ellas.

Por lo que respecta al futuro, CEPOL debería centrarse en desarrollar planes de estudios y métodos de enseñanza comunes en las áreas prioritarias de cooperación policial, que posteriormente se aplicarían uniformemente a todas las academias nacionales de policía. Para desempeñar su papel adecuadamente CEPOL debería tener personalidad jurídica, una secretaría dotada del personal adecuado y financiación del presupuesto de la UE.

2.1.5. Otras cuestiones mencionadas en el artículo 30 del TUE

2.1.5.1. Técnicas de investigación

En su lucha contra la delincuencia, la policía lleva a cabo una doble función: por una parte recoge información para localizar los delitos y amenazas a la seguridad pública y, por otra, investigan los delitos, prestando apoyo a las autoridades judiciales en sus actividades. Con el fin de llevar a cabo estas tareas la policía usa diferentes técnicas de investigación.

La letra d) del apartado 1 del artículo 30 del TUE establece que la acción en común en el ámbito de la cooperación policial incluirá la “evaluación común de técnicas especiales de investigación relacionadas con la localización de formas graves de delincuencia organizada”. El Plan de acción de Viena señala que esta evaluación se deberá hacer en los dos años siguientes a la entrada en vigor del TUE. Sin embargo, aunque se han elaborado unas directrices comunes en el marco de Europol, por ejemplo, sobre el uso de los informadores o sobre las entregas vigiladas, no dejan de ser meras directrices que no se aplican necesariamente en todos los Estados miembros. Hasta la fecha, no existe una interpretación acordada por todos de la letra d) del apartado 1 del artículo 30 del TUE a nivel de la UE.

La letra a) del apartado 1 del artículo 30 del TUE establece una clara distinción entre “*prevención, localización e investigación* de hechos delictivos.” Parecería confirmarse así que la localización es diferente de la investigación. Podría por lo tanto llegarse a la conclusión de que las “técnicas especiales de investigación” a que se hace referencia en la letra d) del apartado 1 del artículo 30 son técnicas usadas por los servicios que desempeñan funciones coercitivas para hallar pistas que puedan conducir a determinar la existencia de actividad delictiva, como el análisis de riesgo, la elaboración de perfiles y el control de las transferencias monetarias. Estas técnicas han revelado su eficacia como herramientas para localizar la delincuencia grave relacionada con el tráfico de drogas y el blanqueo de capitales⁴¹. Por esta razón, la Comisión considera que sería útil disponer de una evaluación común de estas técnicas por expertos, para ver cuál de ellas puede utilizarse como prácticas ‘buenas’ o ‘superiores’ en situaciones concretas.

La Comisión considera también que sería aconsejable no limitar el ejercicio de evaluación a las técnicas de investigación utilizadas para localizar los delitos sino ampliarla a las que son de especial importancia para investigar delitos graves. Ejemplos de estas técnicas son las utilizadas en la recogida y tratamiento de información (p. ej. gestión de informantes, vigilancia, entregas controladas, investigaciones encubiertas, registros y confiscaciones) mencionadas en el Convenio relativo a la asistencia mutua y la cooperación entre las administraciones aduaneras⁴² y el Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea⁴³. Otros ejemplos proceden del ámbito criminológico, como la gestión del escenario del delito.

El proyecto de Tratado Constitucional propuesto por la Convención sobre el futuro de Europa modifica ligeramente el texto de la letra d) del apartado 1 del artículo 30. No habla de “evaluación común” de técnicas de investigación, sino de la posibilidad de una ley marco para establecer “medidas relativas a ... las técnicas comunes de investigación relacionadas con la localización de formas graves de delincuencia organizada”.

Desde el punto de vista de la Comisión, el objetivo debe ser que el Consejo acuerde el uso, en toda la Unión, técnicas de investigación cuya eficacia esté probada para localizar formas graves de delincuencia. La Comisión opina, sin embargo, que estas medidas no deben limitarse a la localización de delitos, sino que deben cubrir también su prevención e investigación.

Por último, la Comisión estima útil referirse brevemente a la importancia de usar perfiles de ADN para resolver delitos. En los últimos años algunos Estados miembros han conseguido éxitos impresionantes para resolver delitos con más rapidez, o simplemente resolverlos, con la ayuda de bases de datos nacionales de ADN que hay ido construyendo. La capacidad de la Unión para aclarar mejor y con más eficacia los delitos se vería fortalecida si todos los Estados miembros crearan estas bases de datos. Habrá que tener cuidado en respetar íntegramente la legislación

⁴¹ Informes sobre la segunda ronda de evaluaciones recíprocas: “Autoridades competentes en la lucha contra el tráfico de drogas y sus funciones”. Documento 9615/3/03 REV 03 CRIMORG 43 de 22 de septiembre de 2003.

⁴² ACTO DEL CONSEJO de 18 de diciembre de 1997, DO C 024, 23 de enero de 1998.

⁴³ DO C 197 de 12 de julio de 2000.

sobre protección de datos nacional y de la UE. La capacidad de la Unión para resolver delitos se incrementará aún más si los servicios encargados de la aplicación de las leyes pueden comparar perfiles de ADN.

2.1.5.2. Policía científica

La policía científica se encarga de inspeccionar los escenarios de los delitos, recoger las pruebas materiales, efectuar los exámenes de laboratorio, interpretar los hallazgos y presentar las conclusiones con fines de inteligencia e investigación, o como pruebas ante el tribunal. Los distintos ámbitos de trabajo de la policía científica incluyen, por ejemplo, la toxicología, la serología, la elaboración de perfiles de ADN, pruebas indiciarias (p. ej. restos de incendio, cristales, pintura, residuos de disparos), armas de fuego y balística, grafología y examen de documentos, huellas dactilares, marcas e impresiones (p. ej. marcas de herramientas, huellas de calzado), análisis de video, audio e informático, investigación de accidentes, investigación del escenario del delito y patología medicolegal.

La finalidad de estas actividades es contribuir al proceso de esclarecimiento de los casos delictivos. Es por ello esencial que la investigación forense sea de muy alta calidad y la lleven a cabo personas independientes, imparciales e íntegras.

En Europa los laboratorios forenses gubernamentales efectúan cada año de forma habitual miles de investigaciones de casos, es decir, investigaciones realizadas en conexión con investigaciones de delitos en los distintos ámbitos de la policía científica. Junto a los casos, el trabajo de los laboratorios incluye también otras actividades como investigación y desarrollo, o educación y formación.

La mayoría de los laboratorios forenses pertenece a las organizaciones policiales o son laboratorios del sector público que cooperan estrechamente con las autoridades encargadas de aplicar las leyes.

Desde principios de 1990 los principales laboratorios forenses europeos intercambian conocimiento a través de la *Red europea de institutos de policía científica* (ENFSI). En la actualidad, 49 laboratorios de 33 países son miembros de ENFSI. El acta de constitución de ENFSI señala como objetivo “*garantizar que la calidad del desarrollo y la aplicación de la investigación criminológica en Europa se sitúe en la vanguardia mundial*”. ENFSI alcanza sus objetivos mediante reuniones y las tareas de 15 grupos de trabajo de expertos que tratan todos los aspectos de los distintos ámbitos de actividad criminológica.

En los últimos años los laboratorios forenses de los Estados miembros de la Unión Europea han incrementado considerablemente – dentro de ENFSI – la cooperación entre ellos así como con los laboratorios de otros Estados miembros.

En la mayoría de los países, incluidos los Estados miembros de la UE, a los laboratorios forenses se les aplican pocos requisitos formales respecto a las normas de calidad. Esto contrasta claramente con la situación en el sector de productos alimenticios y bebidas, el control de la carne, la admisión de nuevos medicamentos, el agua potable, etc. En todos estos sectores hay organismos oficiales responsables de verificar que se cumplen las normas de calidad de manera que los resultados de

laboratorio van más allá de cualquier duda razonable y pueden aceptarse como la base para tomar decisiones que normalmente son de largo alcance.

El primer paso para mejorar el nivel de calidad de los laboratorios forenses de la UE es pedir unos requisitos de calidad concretos. Desde 1980 una forma generalmente aceptada de mejorar la calidad de un laboratorio concreto es pedir que se tome una norma generalmente reconocida como base de su sistema para asegurar la calidad. Estas normas existen desde hace muchos años e incluyen todos los aspectos técnicos y organizativos necesarios para garantizar un cierto nivel mínimo de calidad. Las normas que se recomiendan para los laboratorios de policía científica son NEN-EN-ISO/IEC 17025, una norma que no es específica para este tipo de laboratorios, e ILAC-G19:2002, que explica 17025 en relación con estos laboratorios. Este enfoque es mucho más eficaz y efectivo que una armonización rígida de métodos.

La introducción de un sistema que garantice la calidad es costosa y requiere tiempo. Por ello es razonable que los laboratorios disfruten de un plazo aceptable para cumplir con esas normas. Al mismo tiempo que este proceso para poner en marcha un sistema de garantía de calidad (homologado) para los laboratorios forenses, habría que estimular a la policía y a las autoridades judiciales para que cooperaran sólo con los laboratorios 'homologados'

Hasta ahora sólo 6 laboratorios miembros de la ENFSI (todos de Estados miembros) tienen un sistema oficial reconocido para garantizar la calidad basado en las dos normas antes citadas. Un primer paso esencial para elevar la calidad de los laboratorios forenses de la Unión es, por lo tanto, que todos estos laboratorios adopten un sistema de garantía de la calidad basado en estas dos normas y que éstas estén homologadas por sus organismos nacionales de homologación (suponiendo que este organismo nacional forme parte del circuito internacional de homologación y certificación).

ENFSI se ha convertido en un órgano de cooperación muy útil para la policía científica de la Unión. Al incluir también miembros que no forman parte de la Unión Europea, ésta no puede usar la ENFSI como organismo oficial que represente los intereses de su policía científica. Sería aconsejable por ello que los miembros de la ENFSI de la Unión Europea constituyeran un subgrupo oficial dentro de la ENFSI con el cual la Unión Europea pudiera comunicarse oficialmente.

A nivel de la UE sólo existen dos instrumentos relativos a la policía científica: la Resolución del Consejo de 9 de junio de 1997 relativa al intercambio de resultados de análisis de ADN⁴⁴ y la Resolución del Consejo de 25 de junio de 2001 sobre el mismo tema⁴⁵. Estos dos instrumentos no son jurídicamente vinculantes. Varios proyectos financiados por el programa OISIN trabajan para establecer normas comunes de calidad para los laboratorios forenses. Los resultados de estos estudios pueden ser útiles a nivel de la UE. La Comisión propone recopilar estos resultados y presentarlos al Grupo cooperación policial del Consejo para debatirlos y seguir trabajando.

⁴⁴ DO C 193 de 24 de junio de 1997.

⁴⁵ DO C 187 de 03 de julio de 2001.

2.1.6. *Otros temas de cooperación policial*

2.1.6.1. Terrorismo

La necesidad de combatir el terrorismo se menciona, en términos generales, en el artículo 29 del TUE. El terrorismo es una forma específica de delito grave. La presente Comunicación no pretende tratar los fenómenos delictivos concretos. Sin embargo, desde los sucesos del 11 de septiembre de 2001 y del 11 de marzo de 2004, la lucha contra el terrorismo internacional ha recibido la máxima atención política y la Unión ha tomado muchas iniciativas, incluidas algunas en el ámbito de la cooperación policial, para incrementar la eficacia de los servicios de aplicación de las leyes de los Estados miembros en la lucha contra el terrorismo. Por esta razón una Comunicación sobre la cooperación policial no estaría completa sin un breve análisis de la cooperación en esta área concreta.

Las actividades antiterroristas de los países se basan fundamentalmente en la cooperación entre los servicios de inteligencia, los policiales y las autoridades judiciales. Los Estados miembros que tradicionalmente se han visto confrontados con amenazas terroristas internas han desarrollado servicios de inteligencia dentro de la policía que se encuentran a la vanguardia de la lucha antiterrorista. En estos países es habitual que los servicios de inteligencia de la policía tengan que hacer frente a amenazas terroristas, mientras que los servicios de inteligencia tradicionales centran más su atención a las amenazas externas a la seguridad nacional. En los Estados miembros que no tienen antecedentes de terrorismo interior, la responsabilidad de recopilar, analizar y difundir los datos de inteligencia en la lucha contra el terrorismo es responsabilidad de los servicios de seguridad e inteligencia.

Así, pueden distinguirse dos conceptos diferentes de cooperación en la Unión que determinan en gran medida la capacidad de las estructuras institucionales para gestionar la cooperación para combatir el terrorismo con eficacia: una entre los servicios de policía y otra entre los servicios de seguridad/inteligencia. Los servicios de inteligencia de los Estados miembros han cooperado en la lucha contra el terrorismo desde hace mucho tiempo en el marco informal del denominado 'Club de Berna', en el que también participan otros países europeos. Esta cooperación se basa en la confianza mutua y la flexibilidad. Tras el 11 de septiembre de 2001, los servicios de inteligencia de los Estados miembros, siguiendo las conclusiones del Consejo de 21 de septiembre de 2001, han intensificado su coordinación anti- en el "Grupo antiterrorista" (CTG) del Club de Berna, que reúne a los expertos antiterroristas de los servicios de inteligencia. Los servicios de policía no participan en este grupo.

La cooperación antiterrorista institucional en la Unión dentro del tercer pilar se coordina en el Grupo de Trabajo Terrorismo del Consejo. Algunas delegaciones de este Grupo de Trabajo representan a los "servicios de inteligencia de la policía", otros a los servicios de seguridad/inteligencia y otros a los dos. La composición heterogénea de las delegaciones es otro de los factores que obstaculiza la cooperación, debido a la falta de confianza entre los distintos servicios. Europol también participa en el grupo.

Por lo que respecta al papel de Europol en la política antiterrorista de la UE, la policía y los servicios de inteligencia de los Estados miembros todavía consideran

con frecuencia que Europol carece de la capacidad de ejercer el liderazgo en este terreno y que su sistema de intercambio de información es demasiado rígido. Los servicios de inteligencia en particular siguen siendo reacios a aceptar a Europol como socio. La comunicación a Europol por los Estados miembros de toda la inteligencia e información operativa es una de las medidas definidas por la Comisión en su contribución a la reunión del Consejo Europeo consagrada a reforzar la cooperación antiterrorista en la UE,⁴⁶ que se celebró en Bruselas el 19 de marzo de 2004 en respuesta a los ataques terroristas de Madrid de una semana antes.

Una vez dicho esto, hay que reconocer, no obstante, que la cooperación antiterrorista en la Unión mejoró tras el 11 de septiembre. El 20 de septiembre de 2001 se celebró una reunión especial del Consejo JAI. Adoptó una larga lista de importantes medidas para incrementar la eficacia de la Unión para hacer frente al problema, con el objetivo de mejorar la cooperación judicial, la policial, combatir la financiación del terrorismo, los controles fronterizos, la seguridad en el transporte aéreo y marítimo y la cooperación con los EE.UU (que condujo a acuerdos entre Europol y los servicios policiales norteamericanos sobre intercambio de datos personales y de funcionarios de enlace).

Por lo que respecta a la cooperación policial se lograron importantes avances al acordarse medidas concretas para mejorar las relaciones entre las fuerzas policiales, Europol y los servicios de inteligencia de los Estados miembros. En este contexto, es importante destacar la creación de un equipo de expertos en antiterrorismo ('grupo de trabajo antiterrorista') en Europol; la creación de equipos multinacionales para la recogida e intercambio de información sobre terroristas; las reuniones de jefes de las unidades antiterroristas y los servicios de inteligencia de la policía, el fortalecimiento de los controles en las fronteras exteriores y de los requisitos de seguridad en aeropuertos y aeronaves; y el desarrollo de los perfiles de terroristas. Además, el Grupo de Trabajo de Jefes de Policía de la UE acordó mejoras en el tratamiento de la información y en la cooperación entre las unidades de intervención.

En el ámbito de la cooperación judicial y policial el Consejo adoptó el 13 de junio de 2002 una Decisión marco del Consejo sobre la lucha contra el terrorismo⁴⁷, cuya finalidad es aproximar la definición de los delitos de terrorismo en los Estados miembros y establecer un umbral común de penas y sanciones. Otro nuevo instrumento es la orden de detención europea⁴⁸, cuya finalidad es facilitar la extradición entre Estados miembros sustituyendo los actuales instrumentos. Cubre, entre otras cosas, las infracciones y delitos cometidos por terroristas. Además, en febrero de 2002 se creó Eurojust⁴⁹, que reúne a fiscales y magistrados o funcionarios de policía de competencia equivalente. El 28 de noviembre de 2002 el Consejo adoptó una Decisión⁵⁰ por la que se establece un mecanismo de evaluación de los sistemas legales y su ejecución a escala nacional en la lucha contra el terrorismo. El

⁴⁶ SEC (2004) 348 «Documento de la Comisión sobre el terrorismo a la atención del Consejo y destinado a alimentar los debates del Consejo Europeo», de 18 de marzo de 2004.

⁴⁷ Decisión marco del Consejo 2002/475/JAI de 13 de junio de 2002. DO C 164 de 22 de junio de 2002.

⁴⁸ Decisión marco del Consejo 2002/584/JAI de 13 de junio de 2002. DO C 190 de 18 de julio de 2002.

⁴⁹ Decisión marco del Consejo 2002/187/JAI de 28 de febrero de 2002. DO C 063 de 06 de marzo de 2002.

⁵⁰ Decisión del Consejo 2002/996/JAI de 28 de noviembre de 2002, DO L 349 de 24 de diciembre de 2002.

19 de diciembre de 2002 se adoptó una Decisión del Consejo relativa a la aplicación de medidas específicas de cooperación policial y judicial en la lucha contra el terrorismo⁵¹.

No obstante, tal y como los ataques de Madrid pusieron de manifiesto, el terrorismo sigue siendo una amenaza para la seguridad de la UE. Como se señalaba en la respuesta de la Comisión a la Estrategia Europea de Seguridad respecto de la lucha contra el terrorismo⁵², el terrorismo supone un desafío a los objetivos esenciales de la UE de facilitar la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales y pone en evidencia el vínculo intrínseco entre seguridad interior y exterior. Por lo tanto, para combatir más eficazmente el terrorismo en la UE resulta esencial una coordinación eficaz.

Teniendo presente todo ello, es esencial mejorar la coordinación entre todos los servicios que participan en la lucha contra el terrorismo dentro de las estructuras del Consejo. Un primer paso sería que todas las delegaciones del Grupo de Trabajo Terrorismo incluyeran a ambos servicios de inteligencia (policiales y no policiales) y reforzar el papel de Europol en la lucha antiterrorista de la UE. Posteriormente sería necesario acercar el CTG del Club de Berna al Grupo de Trabajo Terrorismo del Consejo y al COTER. Europol debería transformarse en un auténtico centro de inteligencia que incluyera la creación de una base de datos común sobre terrorismo en la que se recogieran personas, incidentes, indicaciones y operaciones, en total cumplimiento de las disposiciones de protección de datos del Convenio Europol. Recientemente se han realizado notables progresos ya que Europol puede asistir a los equipos *ad hoc* internacionales de recogida e intercambio de información sobre terrorismo por lo que, en consecuencia, se otorgará la conexión a la red de oficinas de enlace, en cuanto cumpla los requisitos de seguridad y el Convenio Europol. La Recomendación del Consejo para la constitución de equipos multinacionales para la captación de información sobre terroristas⁵³ debería transformarse en un instrumento jurídicamente vinculante.

Tal y como se señala en el documento de la Comisión sobre la lucha contra el terrorismo, arriba mencionado, existen buenos argumentos para mejorar la coordinación de las actividades antiterroristas dentro de las instituciones de la UE (siguiendo el buen ejemplo del compendio de evaluación del peligro redactado por el Grupo de Trabajo Terrorismo y COTER o las reuniones comunes de estos dos grupos de trabajo) y reforzar el papel del Grupo de Trabajo Terrorismo a la hora de preparar la formulación de la política de la UE. No es necesario decir que todas las medidas previstas en este capítulo deberían respetar íntegramente la legislación sobre la protección de datos personales en vigor.

2.1.6.2. Otros temas de cooperación policial

Orden público y seguridad de las reuniones de alto nivel

Tras las violentas manifestaciones que tuvieron lugar durante los Consejos Europeos de Niza y Gotemburgo, y especialmente tras la reunión del G-8 de Génova en julio

⁵¹ Decisión marco del Consejo 2003/48/JAI de 19 de diciembre de 2003. DO C 16 de 22 de enero de 2003.

⁵² SEC (2004) 332, de 19 de marzo de 2004.

⁵³ Recomendación del Consejo JAI de 13 de junio de 2002.

de 2001, ha crecido la preocupación sobre la aptitud de las fuerzas de policía para garantizar el orden público y la seguridad respetando al mismo tiempo los derechos fundamentales. El 13 de junio de 2001 se reunió un Consejo especial de Justicia y Asuntos de Interior para tratar esta cuestión. Se acordó una serie de medidas para prevenir los disturbios violentos durante las reuniones de alto nivel, entre ellas una mayor cooperación en los campos policial, de intercambio de información, respetando el derecho a la protección de datos personales, cruce de fronteras, cooperación judicial y organización.

Al mismo tiempo el Consejo subrayó la necesidad de garantizar que los ciudadanos pudieran disfrutar de sus derechos para expresar libremente sus opiniones y reunirse pacíficamente, en condiciones en las que no hubiera amenazas a su seguridad, a la de los demás o a su propiedad. Recomendó un diálogo constructivo entre los organizadores de las manifestaciones públicas y las autoridades del país anfitrión y estrechos contactos internacionales para garantizar que grupos violentos no explotan ni se aprovechan de manifestaciones legítimas.

El Grupo de Trabajo de Jefes de Policía de la UE sugirió al Consejo crear un grupo de expertos encargado de escribir un manual común para uso de la policía y las autoridades al preparar reuniones de alto nivel. Como resultado del trabajo del grupo, se ha redactado un manual.

El Consejo ha adoptado también una serie de instrumentos para incrementar la cooperación policial en otros ámbitos. Algunos de ellos son jurídicamente vinculantes, por ejemplo la Decisión del Consejo, de 25 de abril de 2002, relativa a la seguridad en los partidos de fútbol de dimensión internacional⁵⁴, la Decisión del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la creación de una red europea de puntos de contacto en relación con personas responsables de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra⁵⁵ y la Decisión del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, relativa a la creación de una red europea de protección de personalidades⁵⁶.

Sin embargo, una considerable cantidad de los documentos adoptados no tienen carácter vinculante. La proliferación de instrumentos no vinculantes es uno de los factores que afecta a la cooperación policial en la UE y que se examinará con más detalle en el próximo capítulo.

2.1.6.3. Artículo 32 del TUE

Este artículo establece que “el Consejo establecerá las condiciones y límites con arreglo a los cuales las autoridades competentes referidas en los artículos 30 y 31 podrán actuar en el territorio de otro Estado miembro en colaboración con las autoridades de dicho Estado y de acuerdo con las mismas”. El Plan de Acción de Viena menciona el artículo como un área en la que debe avanzarse en los dos años siguientes a la entrada en vigor del TUE “teniendo en cuenta el acervo de Schengen”. Destaca que la creación de un marco colectivo para este tipo de operación es una de las prioridades de la cooperación policial, añadiendo que el marco puede ser flexible.

⁵⁴ 2002/348/JAI de 25 de abril de 2002, DO L 121 de 08 de mayo de 2002.

⁵⁵ 2002/494/JAI de 13 de junio de 2002, DO L 167 de 26 de junio de 2002.

⁵⁶ 2002/956/JAI de 28 de noviembre de 2002, DO L 333 de 10 de diciembre de 2002.

Hasta ahora el artículo 32 no se ha usado como base jurídica para propuestas o iniciativas legislativas. Sin embargo se han adoptado decisiones coincidentes con el espíritu de este artículo, por ejemplo el Convenio europeo de asistencia judicial mutua en materia penal de 2000 y la Decisión marco sobre equipos conjuntos de investigación de 2002⁵⁷. Ambas establecen nuevas condiciones y limitaciones de acuerdo con las cuales la policía puede actuar en el territorio de otro Estado miembro. Ejemplos adicionales son las iniciativas tomadas para ampliar el uso y alcance de los artículos 40-43 del Convenio de Schengen (vigilancia transfronteriza y persecución en caliente). También algunos acuerdos bilaterales celebrados en el contexto de Schengen amplían las competencias de los funcionarios para actuar en el territorio del otro Estado miembro.

En razón de su potencial importancia para la cooperación policial operativa y dado que el Plan de acción de Viena la menciona como una de las prioridades importantes, la Comisión considera esencial que las posibles formas de aplicar este artículo se debatan en el Consejo.

Ejemplos concretos de la necesidad de fijar condiciones claras para la actividad de los servicios de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro son las discusiones relativas a una mejor cooperación entre las unidades de intervención policial y también entre las unidades de intervención para la protección nuclear biológica, nuclear, química y radiológica. Futuras situaciones de crisis podrán hacer necesario que estos servicios de un Estado miembro actúen y posiblemente hagan uso de su fuerza en el territorio de otro Estado miembro.

Esta necesidad existe también desde la perspectiva de mejorar la cooperación transfronteriza en las regiones de los Estados miembros que comparten fronteras comunes (véase también en cooperación Schengen). Sería útil que estas conversaciones incluyeran la posibilidad de un modelo común de cooperación transfronteriza, basada en la experiencia positiva de algunos Estados miembros, así como en los actuales acuerdos bilaterales de cooperación policial.

En este contexto debe mencionarse un acuerdo bilateral de cooperación policial negociado recientemente entre Austria y Alemania, ya que representa un importante paso adelante en comparación con los existentes. Entre sus disposiciones, este acuerdo incluye la posibilidad de que funcionarios nacionales se subordinen a las autoridades del otro Estado miembro para ejercer ciertos poderes coercitivos en el territorio del otro Estado miembro, para participar en actividades de protección de personas y propiedades en el territorio del otro Estado miembro, para transferir y cotejar perfiles de ADN, para simplificar y ampliar la vigilancia transfronteriza y la persecución en caliente y para permitir la vigilancia asimismo para la protección de personas y propiedades. En opinión de la Comisión, éste es un ejemplo halagüeño de cómo debe desarrollarse la cooperación policial de la UE.

2.2. Cooperación aduanera

Junto con la cooperación policial, la cooperación aduanera se introdujo en la parte intergubernamental del Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea de 1992. El

⁵⁷ Decisión marco 2002/465/JAI de 13 de junio de 2002. DO L 162 de 22 de junio de 2000.

artículo 29 del TUE prevé una mayor cooperación entre las fuerzas policiales, las autoridades aduaneras y otras autoridades competentes de los Estados miembros. Si bien las conclusiones de Tampere no se refieren expresamente a la cooperación aduanera, muchas de los temas están vinculados específicamente a cuestiones de competencia aduanera. Las autoridades aduaneras de los Estados miembros desempeñan un papel vital en la lucha contra la gran delincuencia internacional. Son ejemplos la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes, armas, municiones, materiales explosivos, el robo de bienes culturales, la protección del patrimonio nacional de valor artístico, histórico o arqueológico (artículo 30 del TEC), residuos peligrosos y tóxicos, material nuclear y materiales o equipos que puedan destinarse a la fabricación de armas atómicas, biológicas o químicas.

A diferencia de la cooperación policial, existe un importante elemento del primer pilar en la cooperación aduanera que se refleja en la inclusión del artículo 135 en el Tratado por el que se constituye la Comunidad Europea. Por ello, cuando se examina la cooperación aduanera en la Unión Europea, es importante tener en cuenta las distintas responsabilidades de las aduanas en los diferentes pilares.

En el Plan de acción de Viena se fijan objetivos más específicos en relación con la cooperación aduanera. Las medidas que deben tomarse son la ratificación del Convenio relativo a la asistencia mutua y la cooperación entre las administraciones aduaneras (Nápoles II)⁵⁸ y el Convenio relativo a la utilización de la tecnología de la información a efectos aduaneros (SIA)⁵⁹. Si bien se ha avanzado en los dos Convenios, algunos Estados miembros todavía tienen que completar sus procedimientos de ratificación.

De aquellos Estados miembros que han ratificado los Convenios (hasta la fecha 13 han ratificado el Convenio SIA y 10 Nápoles II), ninguno está aplicando por ahora las formas especiales de cooperación previstas en Nápoles II o suministran datos para la base SIA del tercer pilar, a pesar de que los que los han ratificado podrían aplicarlos provisionalmente. Por esta razón, es muy pronto para evaluar si la aplicación de estos convenios mejora la asistencia mutua y la cooperación entre los organismos encargados de aplicar la ley de los Estados miembros.

Hay muchas formas en que las aduanas contribuyen a combatir el comercio ilícito. Una de ellas es compartiendo datos de información e inteligencia. En este ámbito es en el que el Convenio SIA y la base de datos del tercer pilar facilitarán el intercambio y la difusión de información para prevenir o detectar infracciones a las legislaciones nacionales y solicitar que se actúe. La Comisión (OLAF), con el apoyo de los Estados miembros, ha avanzado notablemente con el desarrollo técnico de la base de datos, que se hizo totalmente operativa el 24 de marzo de 2003.

El tercer pilar SIA deberá seguir ampliándose al añadirle el fichero de identificación de los expedientes de investigaciones aduaneras (FIDE). De esta manera se transmitirá a las autoridades aduaneras información sobre las personas físicas o jurídicas que hayan cometido infracciones graves a la legislación aduanera o estén siendo investigando al respecto. El Consejo adoptó el 8 de mayo de 2003 el

⁵⁸ DO C 24 de 23 de enero de 1998.

⁵⁹ DO C 316 de 27 de noviembre de 1995.

Protocolo necesario para modificar el Convenio SIA⁶⁰. La Comisión (OLAF) asignó recursos para desarrollar FIDE e inició un estudio de viabilidad en 2003. El desarrollo técnico empezará en 2004 de manera que no se tardará demasiado en que sea operativa esta importante aportación el tercer pilar SIA.

El Convenio de Nápoles II se firmó el 18 de diciembre de 1997. La finalidad del Convenio es mejorar la eficacia de la cooperación aduanera y la aplicación de la ley en la Unión Europea, mediante la prevención y detección de las infracciones a las disposiciones aduaneras nacionales y persiguiendo y castigando las infracciones a las disposiciones aduaneras comunitarias y nacionales. El Convenio establece formas específicas de cooperación tales como la persecución en caliente, vigilancia transfronteriza, entregas controladas, investigaciones encubiertas y equipos conjuntos de investigación. Se consideró que estas medidas especiales eran esenciales una vez realizado el mercado único y abolidos los controles aduaneros rutinarios en las fronteras interiores de la Unión Europea.

Aunque el texto del Convenio se refiere específicamente a las ‘administraciones aduaneras’, éstas se definen en el apartado 7 del artículo 4 como las autoridades aduaneras de los Estados miembros, así como las demás autoridades responsables de la aplicación de las disposiciones del Convenio. Por ello el Convenio prevé la cooperación entre los organismos encargados de aplicar las leyes con las correspondientes competencias para actuar en relación con las infracciones aduaneras tal como se definen en los apartados 1 y 2 del artículo 4.

Para ayudar a la aplicación práctica del Convenio, el Grupo de Trabajo de Cooperación Aduanera (GTCA) del Consejo preparó un manual en 2002. Este manual ayudará a los profesionales a obtener explicaciones de las disposiciones del Convenio y de cómo deberían aplicarse.

Los Estados miembros han iniciado también algunas acciones bilaterales. Como se explicó en el Capítulo 2.1.1, se han creado centros operativos conjuntos aduanas/gendarmería/policía con arreglo al artículo 39 del Convenio de Schengen. Estos centros comunes se han creado para fomentar un trabajo más estrecho e intercambiar información en las fronteras entre los correspondientes organismos en relación con la delincuencia transfronteriza, el contrabando y la inmigración ilegal. Estos centros son clave para mejorar la cooperación y el desarrollo del conocimiento y la comprensión mutuos entre los organismos encargados de aplicar las leyes interesados.

Cada año los Estados miembros llevan a cabo como mínimo cuatro operaciones conjuntas de vigilancia aduanera, a menudo con el apoyo de los programas OISIN y, desde 2003, del AGIS. En los últimos años se han centrado en el contrabando de drogas duras, cigarrillos, alcohol y los movimientos de dinero ilegal, con el propósito de combatir las actividades de los grupos de delincuentes.

Estas operaciones son extremadamente rentables, mantienen la presión sobre las organizaciones criminales, producen buenos resultados en términos de confiscaciones e incrementan los datos de inteligencia, al tiempo que dan publicidad

⁶⁰ DO C 139 de 13 de junio de 2003.

al papel que desempeñan las aduanas en la protección de la sociedad y en la contribución a un espacio de libertad, justicia y seguridad. Mejoran también la relación de trabajo entre las autoridades aduaneras, no sólo en virtud del trabajo que efectúan juntos sino también porque se aportan nuevas formas de cooperación, se perfilan riesgos, se valoran peligros, se fijan objetivos y se intercambia información. Los informes de las operaciones incluyen también recomendaciones para introducir mejoras. Es evidente, sin embargo, que durante la planificación de las operaciones no siempre se han tenido en cuenta las recomendaciones previas.

En los últimos años se ha prestado especial atención a la participación de los países en vías de adhesión y candidatos para ayudarles en su futura adhesión a la UE. Europol ha participado en varias operaciones prestando locales y equipos para las reuniones y los centros de control operativo así como ayuda para analizar los resultados. Además, la Comisión (OLAF) ha prestado un valioso apoyo técnico a las operaciones a través de la infraestructura del AFIS (Sistema de información antifraude) para garantizar el intercambio confidencial de información, incluido el apoyo físico a la unidad de coordinación operativa (UCO). El desarrollo reciente de una aplicación UCO virtual por la Comisión seguirá prestando asistencia a estas operaciones reduciendo costes y garantizando la participación en las actividades de la UCO de todos los países participantes sin que sea necesaria su presencia física. La participación de Europol se ha revelado útil y debería desarrollarse aún más en el futuro, especialmente en relación con el análisis de delitos. La ayuda de Europol a la planificación y preparación de operaciones es también otra de las áreas que debe desarrollarse ya que puede servir para definir mejor los objetivos y garantizar que se tienen en cuenta las actuales tendencias y amenazas.

Desde la entrada en vigor del TUE, las administraciones aduaneras de los Estados miembros han seguido tomando medidas para mejorar la cooperación entre sí. Han creado una red de puntos de contacto operativo para seguir desarrollando el intercambio de información y la asistencia mutua. Esta cooperación mejorará aún más cuando se ratifiquen los Convenios SIA y Nápoles II y se apliquen íntegramente en todos los Estados miembros. Las operaciones conjuntas han seguido dando buenos resultados, si bien es necesario garantizar que se tienen en cuenta las recomendaciones previas. Es deseable que en las futuras operaciones participen totalmente otros organismos encargados de aplicar las leyes y Europol con el fin de fomentar una cooperación más estrecha.

En julio de 2003 la Comisión presentó al Parlamento Europeo y al Consejo una Comunicación sobre el papel de las aduanas en la gestión de las fronteras exteriores⁶¹. Esta Comunicación cubre la cooperación aduanera del primer pilar y la del segundo. Sugiere una racionalización de la gestión de los controles aduaneros en las fronteras exteriores centrándose en los controles prioritarios, estableciendo un enfoque común respecto a la gestión de los riesgos, fomentando la cooperación y un intercambio rápido de información entre todos los servicios responsables de la seguridad, o posibles actuaciones en relación con la disponibilidad de equipos y la necesidad de que los niveles de control en la frontera exterior de la UE sean

⁶¹ “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento europeo y al Comité Económico y Social Europeo relativa al papel de la aduana en la gestión integrada de las fronteras exteriores.” COM (2003) 452 final 24 de julio de 2003.

equivalentes. El Consejo ECOFIN de 4 de noviembre de 2003 pidió a los Estados miembros y a la Comisión que trabajaran para avanzar hacia una gestión integrada de las fronteras exteriores para garantizar un enfoque coordinado entre los servicios responsables de controlar a las personas y el responsable del de los bienes.

En el Consejo el GTCA ha desarrollado un programa de multipresidencia (18 meses) para la cooperación aduanera en el tercer pilar. En relación con este programa, el 2 de octubre de 2003 el Consejo adoptó una Resolución en la que pedía una estrategia de cooperación aduanera⁶². En ella el Consejo reconoce que un planteamiento integrado hacia la lucha contra el delito, incluida una contribución a la lucha contra el terrorismo, dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia debería comportar, además de la cooperación aduanera, la cooperación multilateral estrecha y eficaz entre las aduanas y otras autoridades ejecutivas competentes, así como otros cuerpos e instituciones europeos, como por ejemplo Europol, Eurojust y la Comisión (OLAF).

La estrategia y el correspondiente plan de acción se acordó por el GTCA en diciembre de 2003 y la ejecución comenzará durante la Presidencia irlandesa del Consejo. Estos instrumentos constituyen el marco de una cooperación reforzada entre las autoridades aduaneras para los próximos años. La estrategia incluye cierto número de medidas sugeridas por la Comisión para incrementar aún más la eficacia de la cooperación entre las aduanas de la UE, por ejemplo creando una unidad de coordinación operativa (UCO), compartiendo funcionarios de enlace, estableciendo valoraciones de peligros a nivel de la UE y perfiles de riesgo comunes, formación común y formación conjunta con la policía, cuando procediera, y una posible acción relativa a la disponibilidad de equipos y la necesidad de un nivel de control equivalente en la frontera exterior de la UE. Sigue siendo esencial que todos los Estados miembros ratifiquen inmediatamente y en su totalidad el Convenio de Nápoles II.

Es importante que en las áreas citadas se mantengan vínculos estrechos con las tareas correspondientes ejecutadas en la cooperación aduanera del primer pilar.

2.3. Los programas OISIN y AGIS como instrumentos para fomentar la cooperación policial y aduanera en la UE.

EL 20 de diciembre de 1996, el Consejo adoptó una Acción común por la que se establece un programa común para el intercambio, la formación y la cooperación de las autoridades policiales y aduaneras («Oisin»)⁶³. Una segunda fase del programa, OISIN II, fue creada para el periodo 2001 a 2002 por la Decisión del Consejo de 28 de junio de 2001⁶⁴.

El programa OISIN II se sustituyó, junto con otros programas gestionados por la Comisión según el Título VI⁶⁵, por el programa AGIS, creado por la Decisión del Consejo de 22 de julio de 2002⁶⁶ con el objetivo de fomentar la cooperación policial

⁶² DO C 247 de 15 de octubre de 2003.

⁶³ 97/12/JAI. DO L 007 de 10 de enero de 1997.

⁶⁴ 2001/513/JAI DO L 186 de 07 de julio de 2001.

⁶⁵ Grotius II Criminal, Falcone, Hippokrates y Stop II.

⁶⁶ 2002/630/JAI DO L 203 de 01 de agosto de 2002.

y judicial en materia penal y para apoyar los esfuerzos de los profesionales para desarrollar la política europea en este ámbito. En el periodo entre 1999 y 2002, la Comisión apoyó 192 proyectos en el áreas de la cooperación policial y aduanera a través de los programas OISIN y OISIN II⁶⁷.

Ejemplos de proyectos que han tenido éxito son las operaciones Viking y TRACK, que tenían por objetivos, respectivamente, los embarques de drogas y el robo de vehículos, así como varios proyectos destinados a fijar unas normas de calidad comunes para la gestión de los escenarios de los delitos por los técnicos de la policía científica. Los programas OISIN han demostrado ser un instrumento valioso para promover una cooperación policial y aduanera concreta en la UE y también con los países en vías de adhesión y candidatos. Por cada euro invertido, el programa generó de media casi 2 euros en términos de cooperación entre los servicios con funciones coercitivas de los Estados miembros y de los países en vías de adhesión y candidatos.

Por lo que respecta al programa AGIS, en la primera convocatoria de propuestas iniciada a principios de 2003 se recibieron 216 propuestas, de las cuales 99 eran proyectos de cooperación policial y aduanera. En total la Comisión propuso cofinanciar 148 proyectos este año, de los cuales 77 son de cooperación policial y aduanera.

Es esencial que los proyectos cofinanciados por AGIS contribuyan a resolver problemas objetivos en áreas prioritarias de la cooperación policial y aduanera. Los Estados miembros y la Comisión deberían trabajar más estrechamente para lograr una mayor eficacia de la financiación de AGIS en este terreno. Por ello, la Comisión propondrá que a partir de 2004, el programa de trabajo de AGIS se centre, por lo que respecta a la cooperación entre los servicios policiales y aduaneros, en las prioridades consideradas en la presente Comunicación. Sería deseable que hubiera una mayor coordinación a nivel de los Estados miembros con el fin de los servicios de policía y aduanas propusieran proyectos en consonancia con las prioridades reflejadas en el programa de trabajo AGIS. La Comisión examinará también hasta dónde es posible seguir simplificando los procedimientos de solicitud, así como la agilización de los pagos.

Por último, la Comisión quiere redactar un catálogo de los informes sobre los proyectos cofinanciados por los programas OISIN y OISIN II en estos años. Ello permitirá tener una visión más clara de las áreas en las que la cooperación policial está más o menos avanzada así como las áreas para una futura cooperación.

⁶⁷ Véase el informe del programa OISIN II 2001 al Parlamento Europeo y el Consejo, SEC(2003) 316 de 14 de marzo de 2003.

II PROPUESTAS DE MEJORAS

1. FACTORES QUE AFECTAN A LA COOPERACIÓN POLICIAL Y ADUANERA

1.1. Naturaleza del trabajo policial

La aplicación de la ley y el mantenimiento del orden público y la seguridad por parte de la policía son el núcleo de lo que constituye un Estado soberano, a saber, el monopolio del uso de la fuerza, como el derecho a arrestar, interrogar y detener personas y utilizar armas de fuego. Desde una perspectiva nacional, es comprensible, por lo tanto, que los países sean reacios a participar en acuerdos internacionales que pongan límites a la soberanía nacional. Esta reticencia por parte de las autoridades nacionales se hace presente en particular en relación con los acuerdos que permiten a la policía de otros países o a representantes de un organismo internacional desempeñar funciones policiales en su territorio, incluso si, objetivamente, su presencia es necesaria en aras de una mayor eficacia en la lucha contra la delincuencia.

Además de los antes mencionados, pueden señalarse otros tres factores que obstaculizan la cooperación policial internacional: una reticencia natural a compartir información, la coexistencia en los Estados miembros de diferentes servicios policiales y el hecho de que un mayor desarrollo de la cooperación policial está estrechamente ligado a la mejora de la cooperación judicial en materia penal.

Recoger y procesar información es esencial en las tareas policiales, especialmente para prevenir, detectar e investigar delitos. El éxito de las investigaciones y la posterior acción judicial por los delitos depende de la calidad de la información recogida, de su análisis y especialmente de su protección frente a las filtraciones a personas u organizaciones no autorizadas. Esto explica la natural reticencia a compartir información, en particular con servicios o personas con las que no existe relación de confianza mutua.

Esta reticencia no sólo es evidente en los contactos internacionales, sino también entre las diferentes fuerzas de policía dentro de los países (y a veces incluso en la misma fuerza). Por esta razón, en los contactos internacionales se utilizan todavía agentes de enlace y contactos informales. La confianza mutua se incrementarán gradualmente con el tiempo como resultado de una cooperación continuada y cada vez más profunda entre los organismos oficiales creados por la Unión, como los grupos de trabajo del Consejo, Europol o el Grupo de Trabajo de Jefes de Policía. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que este proceso será de desarrollo muy lento. Es por ello necesario encontrar vías para poder avanzar con mayor rapidez.

Las formas eficaces para crear una cultura de la confianza y la cooperación son las actividades de formación de CEPOL y el programa de concienciación de Europol, que deberían intensificarse. La ampliación de las estructuras de cooperación transfronteriza a todas las regiones con fronteras interiores de la Unión debería contribuir en gran medida a la consolidación de la confianza mutua.

La cooperación internacional se complica además por la coexistencia en varios países de diferentes cuerpos policiales, por ejemplo, policía con estatuto civil, policía con estatuto militar, policía nacional, regional, local o una policía totalmente regionalizada. Desde una perspectiva organizativa, puede comprenderse que la coexistencia de varios cuerpos de policía separados complique la cooperación, incluso que se comparta la información. Por esta razón, los Estados miembros designan habitualmente un servicio competente para todos los contactos internacionales. Es esencial que cada Estado miembro organice su coordinación interna de forma que todos los servicios competentes puedan participar en la cooperación internacional.

Para mejorar el intercambio internacional de información es necesario que los Estados miembros dispongan de ciertas estructuras tanto dentro del país como a nivel internacional. Dentro del país debería existir un sistema electrónico eficaz de intercambio de información que permitiera el intercambio de información rápido y seguro entre todos los servicios competentes. Debería incluir un sistema de análisis de la delincuencia a nivel nacional al que pudieran contribuir todos los servicios y del que pudieran recibir resultados.

Por lo que respecta al intercambio internacional de información, es esencial que se designen los puntos nacionales de contacto central (PNCC) en todos los Estados miembros. El Plan de Acción para luchar contra la delincuencia organizada de 1997⁶⁸ ya lo recomendaba y volvía a destacarlo en el informe final de la segunda serie de evaluaciones mutuas⁶⁹ que en su punto 5.4.1 concluía que “la cooperación internacional no es aún óptima dado que no todos los Estados miembros han establecido un punto de contacto central. Sobre todo al inicio de las investigaciones, la multitud de organismos policiales existentes en la Unión puede dificultar la determinación del servicio adecuado para la coordinación.” Los PNCC deberían reunir, idealmente en una oficina, las Unidades Nacionales de Europol, las oficinas Sirene, aduanas, las oficinas centrales nacionales de Interpol y los representantes de las autoridades judiciales. Los Estados miembros que han creado estos puntos de contacto están experimentando una mejoría clara en la comunicación entre los servicios interesados y en el intercambio de información con otros países.

El tercer factor se relaciona a la cooperación internacional entre policías en investigaciones concretas. La mayoría de las técnicas de investigación que utiliza la policía, p. ej. vigilancia, intercepción, entregas controladas, investigaciones encubiertas, etc., requieren la autorización previa de las autoridades judiciales de conformidad con la legislación nacional sobre procedimientos penales. El Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal de 2000 tiene como objetivo simplificar los procedimientos de cooperación judicial generales y facilitar la cooperación respecto a las técnicas especiales de investigación.

El Convenio sólo ha sido ratificado hasta ahora por tres Estados miembros. Esta situación es muy preocupante, ya que impide a la Unión usar un instrumento que podría ser determinante. Están, además, aquellos que piensan que las disposiciones del Convenio sobre determinadas técnicas de investigación probablemente no

⁶⁸ Decisión del Consejo de 28 de abril de 1997, DO C 251/01.

⁶⁹ Documento 9615/1/03 REV 1 LIMITE CRIMORG 43 de 30 de junio de 2003.

producirán un avance real en comparación con la actual cooperación, ya que su aplicación se deja habitualmente a la legislación nacional. Por esta razón, la Comisión considera necesario examinar hasta qué punto puede ser necesario adoptar un texto que haría avanzar sustancialmente la cooperación judicial en relación con estas técnicas.

1.2. Falta de enfoque estratégico

Uno de los principales problemas de la cooperación policial y aduanera de la UE ha sido la aparente falta de enfoque estratégico. El Marcador de la Comisión sólo deja constancia de la evolución de las medidas adoptadas. Pero el hecho de que el derecho de iniciativa siga siendo de los Estados miembros significa que, en la práctica, cada Presidencia del Consejo define una serie de prioridades de acuerdo con las suyas propias. El hecho de que todavía se aplique la unanimidad en la toma de decisiones en este ámbito hace que el proceso sea todavía más lento.

La Convención sobre el futuro de Europa ha propuesto mejoras en los mecanismos de adopción de decisiones, así como modificaciones en relación con el derecho de iniciativa, temas abordados más abajo (véase el apartado 1.4). No obstante, incluso si la Conferencia Intergubernamental (CIG) acepta finalmente estas nuevas normas, pasarán algunos años hasta que sus decisiones sean ratificadas por todos los Estados miembros. Por ello, es esencial que en los actuales procedimientos de toma de decisiones, se adopten métodos de trabajo que permitan avances concretos y sustanciales entre el momento actual y el final del proceso de ratificación.

Una mejora de importancia sería definir una serie anual de prioridades concretas sobre la base de un programa de trabajo plurianual. La Decisión del Consejo de 22 de julio de 2002 exige al Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (CAGRE) que presente para su aprobación por el Consejo Europeo un programa estratégico plurianual para los tres años siguientes⁷⁰. El programa se basará en una propuesta conjunta elaborada por las Presidencias afectadas, que consultarán para ello a la Comisión. A la vista del programa estratégico plurianual las dos Presidencias en ejercicio durante el año siguiente presentarán conjuntamente un proyecto de programa operativo anual de las actividades del Consejo para dicho año. El proyecto de programa se presentará en diciembre de cada año al CAGRE Exteriores.

Como ocurre actualmente, el Marcador seguirá siendo el instrumento para seguir los avances efectuados en el ámbito de la cooperación policial y aduanera. Varios Estados miembros han reconocido recientemente la necesidad de fijar prioridades objetivas y establecer un programa de trabajo para la cooperación policial. Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos, por ejemplo, han redactado una propuesta de procedimientos concretos para fijar las prioridades objetivas y definir los programas de trabajo anuales y plurianuales. Otra finalidad de la propuesta es garantizar una buena cooperación policial operativa en la Unión e integrar esta cooperación en la cooperación policial oficial. La cuestión de la cooperación operativa se trata en la sección 2.1.3 de la presente Comunicación.

⁷⁰ DO L 230 de 28 de agosto de 2002.

1.3. Proliferación de instrumentos no vinculantes

Otro problema del tercer pilar es la proliferación de instrumentos no vinculantes aprobados por el Consejo o de los que ha tomado nota, como recomendaciones o conclusiones.. Existe poco valor añadido en este tipo de instrumentos, que hacen gastar un tiempo y recursos valiosos y tienden a crear confusión, ya que surgen diferentes interpretaciones sobre la obligación de aplicarlos. Desde el punto de vista de la Comisión, si los Estados miembros consideran un tema concreto lo suficientemente importante como para que se trate a nivel del Consejo, los debates deberían resultar en medidas que aplique efectivamente todo el mundo.

1.4. Procedimientos de toma de decisiones en el tercer pilar

Una explicación fundamental sobre el lento avance de la cooperación policial y aduanera en los últimos años puede hallarse en las actuales normas sobre la toma de decisiones de la Unión respecto a los temas mencionados en el Título VI del TUE. El apartado 2 del artículo 34 establece que el Consejo sólo podrá decidir por unanimidad y que el derecho de iniciativa legislativa se comparte entre los quince Estados miembros y la Comisión.

Esta situación conduce, en el mejor de los casos, a una toma de decisiones larga y lenta a todos los niveles de las estructuras del Consejo y organismos como Europol, CEPOL y el Grupo de Trabajo de Jefes de Policía. Y en el peor, lleva a que no se tomen decisiones o a que se adopten instrumentos que no sean jurídicamente vinculantes, como conclusiones o recomendaciones del Consejo. Las presidencias del Consejo quieren mostrar que durante su mandato se han producido avances notorios en la cooperación en asuntos del tercer pilar.

La posibilidad que ofrece la letra c) del apartado 2 del artículo 34 de adoptar, por mayoría cualificada, las medidas necesarias para aplicar las decisiones del Consejo que promuevan la cooperación no se ha usado nunca. Para mejorar la cooperación es importante que se utilicen mejor las posibilidades que ofrece este artículo.

La Convención trató la cuestión de los procedimientos de votación y el derecho de iniciativa respecto a los temas que cubre el Título VI. Se propone que el derecho de iniciativa corresponda a la Comisión y a un grupo representativo, como mínimo, del 25% de los Estados miembros. El proyecto de Tratado Constitucional ofrece una considerable mejora del procedimiento de toma de decisiones en la cooperación policial y aduanera. Mientras que las decisiones sobre la cooperación operativa y las decisiones sobre las operaciones de un Estado miembro en el territorio de otro seguirían estando sujetas a unanimidad, las decisiones relativas al marco y mecanismos de cooperación (p. ej. Europol) se tomarían por mayoría cualificada y codecisión. La Comisión considera que el equilibrio conseguido en el proyecto de Tratado Constitucional refleja bien las respectivas competencias de los Estados miembros y la Unión en este ámbito.

1.5. Aplicación insuficiente de los instrumentos jurídicos adoptados por el Consejo

Los avances en el ámbito de la cooperación policial y aduanera se ven negativamente afectados por la lenta e insuficiente aplicación de los instrumentos jurídicos adoptados por el Consejo. Son ejemplos de este problema el Convenio de Nápoles II

de 1997 y el Protocolo para ampliar la competencia de Europol al blanqueo de dinero en general de septiembre de 2000. Ninguno ha sido ratificado por todos los Estados miembros.

A la vista de la situación general de las cuestiones relativas a la aplicación, el Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001 reafirmó la necesidad de transponer rápidamente a las legislaciones nacionales las decisiones tomadas por la Unión. Destacó también la importancia de ratificar lo antes posible los convenios firmados desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht. Este llamamiento, sin embargo, no parece que haya tenido mucho efecto concreto en el ámbito de los asuntos de justicia e interior.

Aunque existen diferentes mecanismos para examinar sistemáticamente la situación de la aplicación por parte de los Estados miembros de los instrumentos jurídicamente vinculantes adoptados por el Consejo, tales como las Decisiones marco, no existe ningún mecanismo estándar para imponer su aplicación. En virtud de la abolición de la estructura de pilares, el proyecto de Tratado Constitucional implica que, en el futuro, las normas habituales para los procedimientos de infracción se aplicarán a los instrumentos jurídicos relativos a materias que actualmente entran dentro del tercer pilar. Entretanto la Comisión la Comisión examina de manera sistemática la aplicación por los Estados miembros.

1.6. Ausencia de investigación empírica sobre la cooperación policial y aduanera

El desarrollo de una política pública eficaz en un ámbito determinado viene facilitada en gran medida si puede basarse en un análisis objetivo de los problemas y las posibles soluciones, así como en las estadísticas que permitan comparaciones entre países. Esto es aún más cierto en ámbitos políticos complejos y sensibles como puede ser la cooperación policial y aduanera. Los expertos científicos independientes tienen un importante papel que desempeñar en este análisis.

La actual investigación científica de la UE sobre la cooperación policial y aduanera tiene abundantes lagunas. No ha habido mucha investigación propiamente dicha a este respecto y la que existe se limita con frecuencia a un análisis normativo de tratados, instituciones, competencias y procedimientos, sin cubrir suficientemente el verdadero funcionamiento de la cooperación existente. Y al contrario, ocurre con frecuencia que la investigación se centre en determinados aspectos de la cooperación policial y no se interese suficientemente de la organización y funcionamiento del conjunto. La mayor parte de la investigación no aborda los problemas concretos a los que tiene que hacer frente la Unión en materia de delincuencia transfronteriza.

Además, la investigación se limita por lo general a un análisis de los métodos de cooperación y no presta la atención adecuada a su necesaria incorporación a los sistemas policial y jurídico de los Estados miembros. Se ha investigado poco la inversión necesaria para esta cooperación y la posible adaptación de los sistemas nacionales que exige. Por último, faltan datos estadísticos sobre los principales fenómenos delictivos de los Estados miembros. Estos datos son necesarios para observar las diferencias en frecuencia y gravedad de estos fenómenos. Si se dispusiera de ellos sería posible desarrollar medidas políticas eficaces a nivel de la UE.

Una buena noticia respecto a la investigación en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior en la Unión es que se hayan dispuesto fondos para proyectos de investigación centrados, entre otros, en la lucha contra la delincuencia, en el marco del sexto programa marco de investigación y desarrollo tecnológico⁷¹. En octubre de 2004 se publicará una nueva convocatoria de propuestas para proyectos que entren dentro del programa.

La Comisión considera esencial mejorar considerablemente los conocimientos sobre la cooperación policial y aduanera en los próximos años. El primer paso sería determinar con exactitud la demanda de investigación por parte de los servicios encargados de la aplicación de la ley en la UE, por una parte, y la oferta potencial de los servicios investigadores, por otra. La Comisión considera que CEPOL tiene la posición ideal para llevar a cabo esta tarea al nivel de la UE.

Hay que dotar a la investigación de los fondos adecuados. La responsabilidad compartida corresponde a los Estados miembros y a la Unión. La Comisión propone que se reservan fondos del programa AGIS para la investigación de temas prioritarios señalados en la presente Comunicación. Al mismo tiempo seguirá prestando su apoyo a las cuestiones de justicia y asuntos de interior en el contexto del sexto programa marco. A largo plazo, empezará a estudiar si procede prever un programa de investigación separado en el ámbito de los asuntos de justicia e interior.

1.7. La naturaleza de la cooperación entre la policía y las aduanas

El artículo 29 del TUE prevé una mayor cooperación entre las fuerzas policiales, las autoridades aduaneras y otras autoridades competentes de los Estados miembros.

Por lo que respecta a la cooperación entre las aduanas y la policía, parece funcionar de maneras distintas según los Estados miembros a nivel internacional; Sin embargo existen pruebas de que a nivel nacional esta cooperación no existe en todos los Estados miembros. Este hecho es particularmente evidente en el ámbito de las drogas. Algunos Estados miembros han celebrado acuerdos que refuerzan la cooperación entre la policía y los servicios aduaneros en relación con la lucha contra el tráfico de drogas, de conformidad con la Resolución del Consejo de 29 de noviembre de 1996⁷². En ella, el Consejo instaba a los Estados miembros a que adoptaran acuerdos formales u otro tipo de acuerdos a nivel nacional que tuvieran en cuenta las grandes líneas directrices que en ella se definían. Esta disposiciones incluyen la delimitación precisa de las competencias, y su respeto, de cada uno de los dos servicios y que se intercambie y comparta la información pertinente.

Otros ámbitos en los que se está intensificando la cooperación entre las aduanas y otros organismos encargados de la aplicación de las leyes son la lucha contra el terrorismo y la seguridad de la cadena internacional de aprovisionamiento. Esta cooperación reforzada sigue a los recientes actividades terroristas que afectan a todo el planeta. Cabe esperar que permitirá identificar a terroristas conocidos o sospechosos y que incrementará la seguridad de los movimientos de mercancías.

⁷¹ Decisión del Consejo de 30 de septiembre de 2002 (2002/834/CE), DO L 294/1 de 29 de octubre de 2003.

⁷² DO C 375 de 12 de diciembre de 1996.

En algunos Estados miembros, la cooperación se ha desarrollado respetando las competencias específicas de sus actores, por ejemplo, la cooperación y la asistencia mutua en las zonas fronterizas, actividad de varios organismos encargados de hacer aplicar las leyes, acciones represivas conjuntas, mejora de la capacidad represiva, células de información comunes para intercambiar información e inteligencia en beneficio de todos los organismos participantes.

Tras haber examinado la situación actual y consultado a los Estados miembros, la Comisión opina que deben establecerse una coordinación y una comunicación más eficaces entre los respectivos servicios de policía y aduanas en los Estados miembros y en las estructuras de trabajo del Consejo.

1.8. Bases de datos y sistemas de comunicación del tercer pilar

En los últimos años se han desarrollado o están desarrollándose distintas bases de datos y sistemas de comunicación en la Unión para que sean utilizadas por los servicios encargados de aplicar las leyes de los Estados miembros. Todos ellos se mencionan en las correspondientes secciones de la presente Comunicación. Los principales ejemplos son el Sistema de Información de Europol, el Sistema de Información de Schengen, el Sistema de Información aduanera (del primer y tercer pilar), el Fichero de Identificación de los Expedientes de Investigaciones Aduaneras y la red privada virtual de Europol. Puede existir un riesgo potencial de duplicación entre algunos de ellos y también cabría preguntarse sobre la interoperabilidad necesaria.

Con el fin de que el Consejo pueda tener una visión más clara de esta cuestión extremadamente técnica y compleja y pueda tomar las decisiones necesarias, a principios de 2002 la Comisión presentó un documento de sesión al Comité del artículo 36, en el que se resumían la finalidad y el funcionamiento de cada una de las bases de datos y los sistemas de comunicación. Este documento sirvió de base del trabajo del Grupo ad-hoc que el Comité del artículo 36 creó en noviembre de 2002 para examinar la cuestión y formular propuestas.

El grupo ad-hoc, que incluía a la Presidencia, la Comisión, EUROPOL, EUROJUST, la Autoridad común de control de protección de datos y la Secretaría General del Consejo, llegó a la conclusión de que la posibilidad de los datos se solaparan era limitada y que hasta la fecha no se habían planteado problemas⁷³. Presentó tres posibles opciones para el futuro a largo plazo de los sistemas de aplicación de las leyes:

- Fusionar los actuales sistemas en un “Sistema de Información de la Unión” único, que evolucionaría para integrar las futuras necesidades del sistema en todos los ámbitos de actividad correspondientes;
- Conservar los sistemas independientes y autorizar la creación de nuevos sistemas sobre la base de las futuras necesidades de los servicios;

⁷³ 8857/03 JAI 118 de 06 de mayo de 2003.

- Investigar y aplicar la armonización de los formatos de los datos y sus respectivas normas de acceso entre los distintos sistemas, pero permitiendo la evolución de los actuales sistemas para garantizar su interoperabilidad⁷⁴ (solución intermedia).

Para conocer las exactas implicaciones técnicas, financieras y jurídicas de las tres opciones, recomendaban que se llevara a cabo un nuevo estudio más detallado. Se sugería también que entretanto se llevaran a cabo reuniones regulares de los representantes de las organizaciones responsables de los sistemas de información antes mencionados, con el fin de identificar los problemas e intercambiar las mejores prácticas.

El Comité del artículo 36 aprobó el informe y reconoció que era necesario seguir trabajando sobre la cuestión. La Comisión considera que la opción más viable a corto plazo sería la solución intermedia. A largo plazo hay que considerar la creación de un sistema único de la UE.

La Comisión considera que esta cuestión debe tratarse urgentemente con el fin de que las recomendaciones finales y las decisiones sobre el futuro a largo plazo de los sistemas de información de los servicios de aplicación de las leyes puedan hacerse lo más rápidamente posible.

2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Sobre la base de las obligaciones mencionadas en el TUE, el Convenio de Schengen, el Plan de Acción de Viena y el Consejo Europeo de Tampere, la Unión ha tomado un número considerable de medidas para mejorar la cooperación policial y aduanera desde la entrada en vigor del TUE en mayo de 1999. Éstas han contribuido a hacer más eficaz a la Unión en la lucha contra la delincuencia, contribuyendo así a alcanzar el objetivo contemplado en el artículo 29 del TUE.

Desde el punto de vista formal, todas las medidas que solicitaban las Conclusiones de Tampere en el ámbito de la cooperación policial se aplican ya (es decir, la creación de un Grupo de Trabajo de Jefes de Policía de la UE y una Escuela Europea de Policía). Por lo que respecta al Plan de Acción de Viena, todavía no se ha aplicado cierto número de medidas importantes, incluso algunas que lo deberían haber sido en los dos años siguientes a la entrada en vigor del TUE. También deben aplicarse todavía algunas disposiciones del TUE, incluido el Protocolo de Schengen (p. ej. la letra d) del apartado 1 del artículo 30 y el artículo 32 del TUE; los artículos 44 y 45 de Schengen).

La Comisión considera por ello que las medidas descritas para los principales ámbitos políticos son esenciales si se quiere mejorar y acelerar la cooperación policial y aduanera de la UE. Todas ellas pueden aplicarse dentro de las actuales disposiciones del Tratado, con la excepción de la posible atribución de determinadas competencias de investigación a Europol y su reorganización general, a propósito de

⁷⁴ Identificación de las categorías de datos (“business objects”) y normalización de los formatos de los datos que se van a intercambiar; armonización de las normas de seguridad aplicables al acceso y manipulación de los datos; desarrollo de interfaces estándar que permitan la interconexión de sistemas sin intervención humana.

lo cual la Convención ha propuesto una serie de modificaciones que la Comisión apoya. La reescritura del Convenio Europol es una opción que debe valorarse cuidadosamente.

Estas medidas se refieren tanto al contenido de las políticas como a la mejora de los métodos de trabajo. Respecto de esta última categoría, el Consejo y la Comisión deberían desarrollar conjuntamente, como medida integradora, programas de trabajo plurianuales y anuales en el ámbito de la cooperación policial y aduanera. Estos programas deberán incluir, entre otras cosas, las medidas prioritarias definidas en la presente Comunicación. Cuando proceda, deberán coordinarse con las iniciativas del primer pilar. El Consejo debería concentrarse en la adopción de instrumentos jurídicamente vinculantes de conformidad con el apartado 2 del artículo 34 del TUE en lugar de medidas no vinculantes que aportan poco valor añadido. La Comisión preparará un primer borrador de este programa de trabajo. Los Estados miembros deberán mejorar la aplicación tanto de los instrumentos vinculantes como de los no vinculantes. Deberá desarrollarse un sistema general de control para supervisar la aplicación e informar sobre ella.

Por lo que respecta a las medidas concretas en los distintos ámbitos de actuación, dos son los grandes ejes en torno a los que pueden agruparse las medidas para mejorar la cooperación policial y aduanera en la UE: el primero se refiere al flujo de información y el segundo a la efectiva cooperación transfronteriza.

2.1. Mejorar el flujo de información

Una condición necesaria para la cooperación efectiva entre los Estados miembros es una cooperación efectiva entre las distintas policías y otros servicios encargados de la aplicación de las leyes dentro de los Estados miembros. Un buen instrumento para ello es la designación de puntos nacionales de contacto central (PNCC) para el intercambio internacional de información (ya recomendada en el Plan de Acción para luchar contra la delincuencia organizada de 1997). Los PNCC deberían reunir, idealmente en una oficina, las Unidades Nacionales de Europol, las oficinas Sirene, aduanas, las oficinas centrales nacionales de Interpol y los representantes de las autoridades judiciales. Por último, deberían crearse mecanismos para verificar regularmente si los Estados miembros ejecutan satisfactoriamente los instrumentos, tal como se estableció ya en la Acción común de 5 de diciembre de 1997⁷⁵.

Debería garantizarse la *interoperabilidad de las diferentes bases de datos y sistemas de comunicación*, tanto policiales como aduaneros, utilizados por los servicios responsables de la aplicación de las leyes de los Estados miembros. Al nivel institucional de la UE, habría que hallar mecanismos para fomentar la colaboración y el intercambio de datos entre la OLAF y Europol. Debería concluirse un acuerdo que regulara el intercambio de datos personales entre ambos. La Comisión se propone aprobar una Comunicación sobre la política de información en materia de aplicación de la ley para contribuir a desarrollar, a escala de la UE, una aplicación de la ley basada en la inteligencia

⁷⁵

Acción común por la que se establece un mecanismo de evaluación de la aplicación y ejecución a escala nacional de los compromisos internacionales en materia de lucha contra la delincuencia organizada 97/827/JAI DO L 344 de 15 de diciembre de 1997.

Con el fin de incrementar la eficacia de Europol, la Comisión no considera necesario que el Consejo adopte nuevos instrumentos jurídicos antes de la entrada en vigor del Tratado Constitucional. Los nuevos Estados miembros deben ratificar el Convenio Europol y los instrumentos de modificación al mismo tiempo. Hace falta un periodo de consolidación en el cual se ratifiquen y ejecuten todas las decisiones adoptadas por el Consejo en los últimos años en relación con Europol. Al mismo tiempo debe ejecutarse el programa de concienciación puesto en marcha recientemente para mejorar el entendimiento entre Europol y los servicios encargados de la aplicación de las leyes de los Estados miembros⁷⁶.

Es esencial disponer lo antes posible de una versión simplificada del Sistema de Información Europol. Es también esencial que se ejecuten las recomendaciones del informe HENU de verano de 2002 para mejorar la transmisión de información por parte de los Estados miembros. En este contexto es importante que las conclusiones de la tercera serie de evaluaciones recientemente iniciada se apliquen una vez se conozcan.

Tal como solicitaba el Plan de Acción de Viena, debería llevarse a cabo un debate sobre la viabilidad de una *base de datos de las investigaciones pendientes*. Esta cuestión debería presentarse al Consejo. Deberían darse, además, pasos concretos para *mejorar las estadísticas sobre la delincuencia transfronteriza* y permitir a Europol *acceso al Sistema de Información Aduanera (SIA)*. La Comisión considera necesario que Europol tenga acceso directo tanto al SIA como a FIDE, ya que los dos instrumentos jurídicos así lo prevén.

Cuando Europol haya alcanzado su consolidación y suponiendo que un nuevo Tratado Constitucional haya sustituido el Convenio por una ley europea, habrá que abordar la posible atribución de *ciertos poderes de investigación* a Europol. Un ámbito por el que se podría empezar sería la lucha contra la falsificación del euro, ya que es una forma de delincuencia organizada que afecta a los intereses de la Unión en su conjunto. Además, Europol, junto con el Banco Central Europeo y la Comisión, ha intervenido ya en este terreno desde la introducción del Euro, por lo que ya tiene una considerable experiencia. El debate sobre una cuestión tan importante debería ir acompañado, por supuesto, de deliberaciones sobre el control judicial y parlamentario de Europol. Este será un importante debate de los próximos años.

2.2. Mejorar la cooperación transfronteriza

El Grupo de Trabajo de Jefes de Policía de la UE es la instancia más indicada para coordinar las medidas dirigidas a la mejora de la cooperación transfronteriza sobre el terreno. Como se ha señalado en el capítulo 2.1.3. de la primera parte de la presente Comunicación, el Grupo de Trabajo se ha enfrentado a problemas derivados de no estar plenamente integrado en las estructuras institucionales de la UE. Para garantizar su eficacia no existe otra alternativa que la incorporación del Grupo de Trabajo a las estructuras del Consejo. El Grupo de Trabajo seguirá, por supuesto, centrándose en cuestiones operativas y no participará en la preparación de legislación, que seguirá estando reservado al CATS.

⁷⁶ "Corporate Europol awareness strategy and program". Proyecto AGIS JAI/2003/188.

Este grupo de trabajo se reuniría como mínimo una vez por presidencia y se le consultaría sobre cuestiones de cooperación policial y otros temas seleccionados. Ello concordaría con la posible creación de un Comité para fomentar la cooperación operativa en la seguridad interna de la Unión, tal como se propone en el borrador final del Tratado Constitucional preparado por la Convención Europea.

Deberían utilizarse al máximo los actuales organismos permanentes como Europol para ayudar a los jefes de policía a examinar las propuestas e iniciativas de operaciones y a aplicarlas, seguirlas y evaluarlas. Por ello la Comisión propone que se encargue a Europol presentar a las reuniones de jefes de policía propuestas de operaciones conjuntas basadas en evaluaciones regulares de las amenazas. Europol debería también responsabilizarse de su coordinación, seguimiento y evaluación, pero asociando estrechamente a los agentes de policía de los Estados miembros responsables de las operaciones. Europol debería prestar también el apoyo operativo al grupo de trabajo de cooperación policial (GTCP).

El Grupo de Trabajo de Jefes de Policía de la UE debería participar en la organización de las misiones de policías de la UE en el extranjero, particularmente en la planificación, asignación de recursos y sus aspectos logísticos.

En los últimos años especialmente, varios Estados miembros han ampliado considerablemente la cooperación transfronteriza, a menudo sobre la base del Convenio de Schengen, con un importante éxito a la hora de reducir la delincuencia. No obstante parece que un número considerable de Estados miembros sigue todavía sin haber avanzado tanto. La Comisión considera la creación de puestos conjuntos de policía o centros de cooperación policial y aduanera en todas las regiones con fronteras interiores de la Unión, incluidos los países candidatos, como un instrumento eficaz para alcanzar simultáneamente algunos objetivos importantes: reducción de la delincuencia; mejor visibilidad para el público; instauración de mutua confianza entre los distintos servicios de los Estados miembros afectados; y por último desarrollo de una cooperación eficaz entre las autoridades policiales, aduaneras y judiciales cuando estos tres servicios cooperen en tales centros.

Por esta razón la Comisión propone que los Estados miembros que hayan obtenido resultados positivos en esta cooperación transfronteriza informen sobre su experiencia al correspondiente grupo de trabajo del Consejo. Sobre la base de estos informes, se podrá redactar un catálogo de mejores prácticas para uso de los Estados miembros interesados. Si fuera necesario, podría tenerse en cuenta una financiación AGIS para preparar el catálogo, que a su debido tiempo podría servir también como base de un instrumento jurídicamente vinculante que institucionalizara esta cooperación en la UE.

En relación con la persecución transfronteriza (artículos 40 y 41 del Convenio de Schengen), la Comisión opina que el espacio de seguridad europeo implica que se supriman los límites a la cooperación provocados por el tipo de medios de transporte transfronterizo. Recomienda por ello que el grupo de expertos creado durante la presidencia belga de 2001 prosiga sus trabajos para hacer recomendaciones concretas con el fin de ampliar la posibilidad de perseguir a los delincuentes por vía aérea, ferrocarril (trenes internacionales) y vías marítimas y fluviales. Por otra parte, la policía debería disfrutar de mejores posibilidades de llevar a cabo persecuciones transfronterizas, no sólo para más tipos de delitos, sino también disponer de los

medios para presentar al delincuente perseguido ante las autoridades competentes locales, cumpliendo en todos los casos con los correspondientes instrumentos jurídicos relativos a la cooperación judicial en materia penal. La policía debería poder perseguir a un individuo que hace caso omiso de una orden para detenerse y huye cruzando la frontera.

Como ocurre con el vademécum de cooperación policial de Schengen, es importante que se actualice regularmente, lo que no es el caso actualmente. Para reducir lo más posible el trabajo de traducción, deberían utilizarse modelos con un mínimo de información variable. El vademécum debería incluir información de contacto actualizada para facilitar los contactos transfronterizos.

Debería evaluarse lo antes posible si se aplica el artículo 44 del Convenio de Schengen, en relación con los enlaces directos de comunicación entre los servicios policiales y aduaneros de los Estados miembros, y en qué medida. Los enlaces que se crearían no deberían limitarse al teléfono y al fax, deberían incluir también las transmisiones de datos y los enlaces informáticos.

En la actualidad no se sabe con certeza cómo aplican los Estados miembros el artículo 45 del Convenio de Schengen (relativo a las fichas de registro de los establecimientos hoteleros y similares) y los servicios encargados de la aplicación de las leyes utilizan la información. Es necesario incluir el debate sobre el uso de esta información en la agenda de la UE, ya que ello permitirá mejorar la aplicación de la ley sobre la base de las actuales obligaciones y estructuras.

Por lo que respecta al artículo 46 del Convenio de Schengen relativo a los intercambios de información por iniciativa de un Estado miembro, la Comisión propone que se lleva a cabo un estudio sobre las autoridades competentes de los Estados miembros para saber hasta qué punto se está aplicando este artículo y si se han organizado operaciones policiales basadas en las informaciones intercambiadas en virtud del mismo. Las conclusiones de este estudio podrían utilizarse para normalizar algunos modelos de cooperación en las fronteras interiores.

En relación con el SIS y el futuro SIS II, debería potenciarse una rápida introducción de las nuevas funciones, de ser posible en el actual SIS. Además, en septiembre de 2003 la Comisión presentó una propuesta para dar a las autoridades de matriculación de vehículos de los Estados miembros acceso al SIS para evitar que se matriculen vehículos robados. Por otra parte, la Presidencia griega solicitó a la Comisión que actualizara regularmente, junto con los Estados miembros, el Manual de interconexión SIS-SIRENE.

En relación con el artículo 32 del TUE, que invita al Consejo a decidir las condiciones en las que los servicios encargados de la aplicación de la ley de un Estado miembro pueden actuar en el territorio de otro, el Plan de Acción de Viena destaca su importancia capital para la cooperación policial en la UE. El Convenio de asistencia judicial mutua en materia penal de 2000 y la Decisión marco sobre equipos conjuntos de investigación de 2002 parecen tratar parcialmente la cuestión. La Comisión acoge con satisfacción los debates iniciados sobre este tema en los grupos de trabajo correspondientes del Consejo y los anima a seguir examinando esta cuestión en profundidad. Es particularmente necesario de cara a los debates sobre el reforzamiento de la cooperación transfronteriza y también para aclarar las

condiciones en las que las unidades policiales de intervención pueden actuar en el territorio de otro Estado miembro en caso de crisis.

Por último, las operaciones de vigilancia conjuntas efectuadas en el marco del Grupo de Trabajo de Cooperación Aduanera (GTCA) y del Grupo de Trabajo de Cooperación Policial (GTCP) deberían incluir, cuando proceda, funcionarios de todos los servicios responsables de la aplicación de la ley interesados. Europol parece el organismo más adecuado para aportar la Unidad de Coordinación Operativa (UCO) cuando se trate de cuestiones del tercer pilar.

2.3. Crear una cultura común, unos métodos e instrumentos comunes

Para mejorar la cooperación transfronteriza es importante promover medidas que contribuyan al desarrollo de elementos comunes entre los servicios policiales y aduaneros de los Estados miembros enfrentados a problemas similares en la lucha contra la delincuencia. Uno de los principales factores para eliminar los obstáculos hacia una cooperación policial más eficaz en la UE es crear un clima de confianza y cooperación entre los distintos organismos encargados de la aplicación de la ley. La formación de la policía desempeña un papel clave en la creación de ese clima. Al ser el único organismo de la UE dedicado a esta tarea, CEPOL debería ocupar un puesto central en la futura estrategia de cooperación policial de la UE.

Con el fin de que CEPOL cumpla esta tarea apropiadamente, se le deben entregar los recursos y el marco jurídico necesarios: deberá tener personalidad jurídica, una secretaría permanente totalmente operativa y financiación del presupuesto comunitario.

Al margen de la actual organización de cursos comunes en algunas áreas prioritarias y destinados a los elementos clave de las fuerzas policiales de los Estados miembros – como los cursos para los miembros de la denominada “intervención rápida” o la próxima generación de altos responsables policiales --, CEPOL debería concentrarse en el desarrollo de programas de formación comunes que se aplicarían en todas las academias de policía de los Estados miembros y de normas de calidad comunes para los cursos y los formadores. CEPOL debería tener las competencias para verificar regularmente si las academias de policía de los Estados miembros aplican estos programas y normas y extender un certificado CEPOL basado en un procedimiento de evaluación.

Desde el punto de vista de la Comisión, CEPOL tiene que desempeñar también un importante papel en la formación de funcionarios de rango superior que trabajen en el ámbito de la cooperación aduanera del tercer pilar. Se congratula por ello de que CEPOL ofrezca ya cursos abiertos a los funcionarios de aduanas y que por consiguiente ofrezca formación conjunta para policía y aduanas en áreas seleccionadas. A largo plazo, la Comisión invita a CEPOL y a los Estados miembros a que reflexionen sobre la conveniencia de ampliar las competencias de CEPOL para incluir también los órganos nacionales de formación de aduaneros con el fin de mejorar la capacidad de la UE de combatir la delincuencia transfronteriza.

La Comisión propone intensificar los programas de intercambio y comisiones de servicios con el fin de crear un clima de confianza y cooperación. CEPOL, que empezará a trabajar en estas dos áreas en 2004, deberá desempeñar un papel central a

este respecto. No debe subestimarse la importancia de la formación lingüística en estas comisiones de servicio e intercambios. Debería explorarse mejor la utilización de AGIS y otros programas comunitarios en relación con los programas de intercambio y formación lingüística para los funcionarios de policía y de otros servicios encargados de la aplicación de la ley.

La investigación científica desempeña un papel esencial en la mejora de la base para la toma de decisiones en todos los ámbitos. La investigación que se efectúa en torno a la cooperación policial y aduanera es muy limitada. Se debería disponer de más fondos, lo que es responsabilidad conjunta de la Unión y los Estados miembros. La Comisión permitirá que el programa AGIS asigne fondos para los estudios sobre los temas prioritarios identificados en la presente Comunicación. Garantizará también una utilización selectiva de las partes correspondientes del 6º programa marco. También es importante precisar las prioridades de la investigación sobre la cooperación policial y aduanera. CEPOL podría desempeñar un papel útil a este respecto.

La cuestión de la deontología policial ha formado parte de los cursos de CEPOL desde el inicio de sus actividades. La Comisión invita a los Estados miembros a reflexionar sobre la idoneidad de elaborar un Código europeo de deontología policial. Esto tendría efectos positivos en la opinión pública y contribuiría a afianzar la confianza entre los servicios de policía de los Estados miembros.

La evaluación uniforme de las técnicas de investigación, a que se refiere la letra d) del apartado 1 del artículo 30 del TUE, aún no ha empezado en la Unión. La Comisión propone que expertos de los Estados miembros empiecen a examinar esta cuestión en el seno del Consejo a la luz del artículo similar propuesto en el proyecto de texto de Constitución. Con este propósito, la Comisión está dispuesta a organizar una reunión de expertos y, posiblemente, a poner a disposición fondos del programa AGIS. Es importante que todos los Estados miembros creen una base de datos DNA, que constituye un eficaz instrumento de punición de los delitos. Debería desarrollarse un sistema por el que los Estados miembros pudieran comprobar si el DNA hallado en su territorio coincide con el encontrado en otros Estados miembros.

El tema de la policía científica no se ha abordado, hasta la fecha, con carácter estructural en la Unión. Parece que la primera prioridad sería elevar el nivel de calidad de los laboratorios científicos de los Estados miembros de la UE, exigiendo la introducción de sistemas de garantía de calidad basados en estándares generalmente aceptados. La Comisión invita asimismo a los correspondientes grupos de trabajo del Consejo a reexaminar la cuestión del papel de la Red europea de institutos de policía científica (ENFSI) en la cooperación a escala de la UE en este campo.

2.4. Lucha antiterrorista

El ámbito de la cooperación en la lucha antiterrorista ejemplifica mejor que ningún otro la necesidad de mejorar la cooperación en los dos ejes señalados más arriba: flujo de información entre los servicios competentes y efectiva cooperación transfronteriza sobre el terreno. La lucha antiterrorista engloba todos los aspectos de la cooperación en materia de aplicación de la ley, desde los equipos conjuntos de

investigación a las técnicas especiales de policía científica encaminadas a la detección de explosivos.

Tal como se ha definido en las contribuciones de la Comisión tanto a la reunión del Consejo Europeo de 19 de marzo de 2004 como a la implantación de la Estrategia Europea de Seguridad en lo que se refiere a la lucha contra el terrorismo, el primer paso para reforzar la acción en este ámbito es mejorar la cooperación entre todos los servicios implicados en la lucha contra el terrorismo dentro de las estructuras del Consejo. En una primera fase todas las delegaciones del Grupo de Trabajo Terrorismo (GTT) deberían incluir representantes de los servicios de inteligencia policiales y no policiales. Debe reforzarse el papel de Europol en la política antiterrorista de la UE sustituyendo el sistema de información a través de los funcionarios de enlace por un sistema de relaciones directas entre la unidad antiterrorista de Europol y los Estados miembros, conectando Europol a la red de oficinas de enlace (ODE) e integrando Europol en el Club de Berna.

En una fase posterior, sería necesario aproximar los trabajos del Grupo antiterrorista (CTG) del Club de Berna al GTT. Europol debería transformarse en un auténtico centro de inteligencia antiterrorista, en el que tuviera cabida la creación de una base de datos común sobre terrorismo (personas, incidentes, indicaciones, operaciones, etc.). La Recomendación del Consejo relativa a la constitución de equipos multinacionales para la captación de información sobre terroristas⁷⁷ (“intelligence joint teams”) debería sustituirse por un instrumento jurídicamente vinculante que permitiera a los servicios de inteligencia (funcionarios de policía o no) y a Europol trabajar conjuntamente.

Hay también buenos argumentos para mejorar la coordinación de las actividades antiterroristas dentro de las instituciones de la UE y reforzar el papel del Grupo de Trabajo Terrorismo a la hora de preparar la formulación de la política de la UE. Deben mejorarse los métodos de trabajo del GTT concediendo a Europol un papel más proactivo. Las actividades del GTT deben incluir todos los aspectos de la lucha antiterrorista, en particular su financiación y cooperación con terceros países en aplicación de la Resolución 1371 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y desempeñar un papel en la preparación de la política antiterrorista de la UE.

Tras los ataques terroristas de Madrid del 11 de marzo de 2004, el Consejo acordó una serie de medidas para mejorar la cooperación antiterrorista en la UE, algunas de las cuales contemplan aspectos de cooperación operativa efectiva entre servicios responsables de la aplicación de la ley, como la mejora de los controles y la detección de armas de fuego y explosivos, la posibilidad de establecer una base de datos de la UE sobre material de policía científica que facilite la persecución transfronteriza y simplifique el intercambio de información e inteligencia entre los servicios responsables de la aplicación de la ley de los Estados miembros. Otras acciones se refieren a la ratificación y/o aplicación de los oportunos instrumentos jurídicos, tales como el Convenio de Asistencia Judicial y su Protocolo y los tres Protocolos del Convenio Europol.

⁷⁷ Recomendación del Consejo JAI de 13 de junio de 2002.

Los dos documentos preparados por la Comisión tras el 11 de marzo de 2004⁷⁸, ya mencionados en la sección 2.1.6.1 más arriba, indican una serie de medidas para mejorar la capacidad operativa de la UE a efectos de combatir y prevenir más eficazmente el terrorismo. Entre estas medidas es importante subrayar aquí la mejor utilización de los instrumentos existentes, como Europol y Eurojust o una Decisión marco sobre Equipos Conjuntos de Investigación, así como un papel más destacado del Grupo de Trabajo de Jefes de Policía de la UE.

2.5. Cooperación aduanera

Existe una cooperación bien asentada entre aduanas en el tercer pilar. Hay sin embargo posibilidades de desarrollarla aún más y mejorar esta cooperación para que sea más eficaz según las siguientes líneas.

En relación con las operaciones conjuntas de vigilancia aduanera en este ámbito, todas las recomendaciones deberían registrarse y tenerse en cuenta durante el proceso de planificación de futuras operaciones similares, con el fin de evitar los problemas de repetición que surgen en la actualidad. Debería rellenarse un formulario de respuesta único, en una sola lengua, durante las operaciones aduaneras conjuntas. Un formulario de este tipo garantizaría que la información se recibe en una lengua reconocida y que se eliminan así las dificultades que aparecen actualmente. Europol debería prestar su apoyo en tales operaciones, especialmente mediante el análisis de datos.

También es necesario crear una Unidad de Coordinación Operativa (UCO) permanente para prestar apoyo logístico y técnico a las operaciones aduaneras conjuntas. Una unidad de este tipo es esencial para la ejecución eficaz de las futuras operaciones aduaneras conjuntas en el segundo y tercer pilares. La Comisión debería examinar la forma más eficaz de prestar este apoyo.

Las administraciones aduaneras de la UE deberían ser más activas a la hora de compartir los funcionarios de enlace. Este sistema sería más eficaz y más económico en términos de recursos financieros.

Para completar el estudio actualmente en curso sobre el equipo de control aduanero en las fronteras exteriores⁷⁹, puede ser útil también efectuar un estudio sobre el equipo disponible y necesario en los Estados miembros para el control de las fronteras exteriores, que son especialmente necesarios para el tercer pilar. Este estudio recomendaría la cantidad y el tipo de equipos necesarios, así como la posibilidad de compartir o alquilar ese equipamiento para ayudar a los Estados miembros que no disponen de recursos suficientes.

Los indicadores y perfiles comunes de riesgo serán clave para mejorar los controles en la lucha contra el comercio de mercancías ilícitas y, como parte de un enfoque coherente y rentable, debería examinarse la mejor forma de desarrollarlos en el tercer

⁷⁸ SEC (2004) 348 de 18 de marzo de 2004 y SEC (2004) 332 de 19 de marzo de 2004.

⁷⁹ “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento europeo y al Comité Económico y Social Europeo relativa al papel de la aduana en la gestión integrada de las fronteras exteriores.” COM (2003) 452 final 24 de julio de 2003.

pilar. Habría que tener en cuenta el coste-beneficio de basarse en los trabajos en curso en el primer pilar sobre gestión de riesgo.

Además habría que desarrollar evaluaciones comunes de las amenazas a la UE en relación con las mercancías sujetas a prohibiciones o restricciones. Ello es necesario para establecer prioridades claras para las operaciones conjuntas con el fin de hacerlas más eficaces en la lucha contra el comercio de mercancías ilícitas.

La Comisión está preocupada por el hecho de que cinco Estados miembros no hayan ratificado el Convenio de Nápoles II de 1997, y que los informes de que ello se podría deber a problemas de competencia entre la policía y los servicios de aduanas de algunos Estados miembros. Nápoles II es un instrumento esencial de la lucha contra la gran delincuencia internacional y debería ratificarse inmediatamente. Al mismo tiempo, la Unión debería adoptar un sistema para evaluar todos los convenios e instrumentos en el ámbito de la cooperación aduanera en el tercer pilar con el fin de garantizar una aplicación coherente y un control eficaz de las fronteras exteriores por los Estados miembros.

Las administraciones aduaneras deberían evaluar el desarrollo de un enfoque común para la formación del personal de aduanas en el tercer pilar con el fin de garantizar un nivel equivalente de competencia. Un enfoque de este tipo podría incluir que en los cursos nacionales se reservaran plazas para funcionarios de otras administraciones aduaneras de la UE, como parte de su formación. La participación de funcionarios de aduanas extranjeros en los cursos de formación fomentaría el conocimiento mutuo y ayudaría a desarrollar contactos. Hay que señalar que los programas comunitarios (Matthaeus y Aduanas 2002) han permitido adquirir una buena experiencia en materia de formación aduanera.

Deberá ofrecerse una formación común para funcionarios de aduanas y policía con similares responsabilidades y funciones. A este respecto, podrían ampliarse las competencias de CEPOL para incluir las escuelas de aduanas de los Estados miembros.

Para mejorar la cooperación entre la policía y las aduanas, la Comisión propone que los Estados miembros apliquen en primer lugar la Resolución del Consejo de 1996 por la que se formaliza la cooperación entre la policía y las aduanas respecto a la lucha contra el tráfico de drogas. En una segunda fase, estos acuerdos de cooperación deberían ampliarse a las demás formas de delincuencia pertinentes. El reforzamiento de la cooperación transfronteriza, al igual que la formación, ya se ha mencionado anteriormente. Debería ampliarse la participación de las aduanas en las reuniones de los Jefes de las Unidades Nacionales de Europol y fomentarse el despliegue de los funcionarios de enlace de aduanas ante Europol en todos los Estados miembros. Debería considerarse la creación de una unidad específica para las aduanas dentro de Europol.

Por último, la Comisión propone utilizar como modelo la experiencia de los Estados miembros que han celebrado acuerdos de cooperación efectivos entre la policía y las aduanas. Propone que se examinen estos acuerdos en los correspondientes grupos de trabajo del Consejo, para ver si se pueden utilizar por otros Estados miembros. A este respecto se agradecería una buena coordinación entre el Grupo de trabajo de

cooperación policial, el Grupo multidisciplinar sobre delincuencia organizada y el Grupo de trabajo de cooperación aduanera del Consejo.

3. OBSERVACIONES FINALES

La Comisión solicita al Parlamento Europeo y al Consejo que examinen las medidas propuestas en la presente Comunicación para mejorar la eficacia de la cooperación policial y aduanera de la UE contribuyendo de esta forma a la plena aplicación del artículo 29 del TUE.

Tras haber examinado la presente Comunicación con el Parlamento Europeo y el Consejo, la Comisión presentará propuestas concretas para resolver los problemas específicos señalados en la misma.