

EUROPOL Y LAS INVESTIGACIONES TRANSFRONTERIZAS

Raquel Castillejo Manzanares*
Universidade de Santiago de Compostela

Resumen

Con el nacimiento de Europol se ha pretendido mejorar la eficacia y la cooperación de servicios competentes de los Estados miembros, con el fin de prevenir y luchar eficazmente contra la delincuencia organizada internacional. Sin embargo, son muchas las circunstancias que reducen su operatividad, entre otras, la limitada atribución de poderes ejecutivos; su restringido contenido competencial; la insuficiente autoridad de los agentes de policía de Europol para resolver cuestiones transfronterizas; así como la pluralidad de normas que rigen en los distintos países en materia de investigación. Quizá, una posible solución a la vista de los actuales problemas, fuere la creación de un “Modelo europeo de inteligencia criminal”, a través del cual se consiga coordinar las investigaciones contra la delincuencia organizada en toda la Unión Europea. En ese camino estamos a fin de hacer más efectiva la lucha contra la delincuencia transfronteriza.

Palabras clave: Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen, delincuencia transfronteriza, Europol, Modelo Europeo de Inteligencia Criminal, persecución en caliente, Policía federal.

Abstract

The aim of the creation of Europol was to improve effectiveness and cooperation between competent services of member States, in order to prevent and efficiently fight against international organized delinquency.

However, there are a lot of circumstances which reduce its effectiveness, among others, the limited attribution of executive powers; its limited COMPETENCIAL contents; the insufficient authority of Europol Police agents for solving cross-border matters and the variety of rules which are in force in the different countries connected to the investigations.

It could be said that a possible solution for current problems would be the creation of a European Criminal Investigation Model, through which coordinated investigations against organized delinquency throughout the European Union would be achieved.

Recibido: 01/12/08. Aceptado: 19/12/08

* Profesora Titular de Derecho Procesal

Following this line, more has to be effectively done the fight against cross-border delinquency.

Keywords: Agreement of Application of the Agreement Schengen, cross-border delinquency, Eurojust, European model of Criminal Intelligence, pursuit in warms, Federal Police

1. Europol. Sus funciones

Los Estados miembros decidieron superar los meros contactos directos entre las autoridades policiales nacionales, creando una estructura central permanente competente en la materia, distinta y diferenciada del conjunto de servicios de policía de los diversos Estados miembros; una suerte de "policía federal" de limitadas funciones, encarnada en Europol¹.

Semejante decisión deriva de la necesidad detectada y puesta de manifiesto por el grupo de Trevi², contar con un instrumento eficaz de lucha contra el narcotráfico, dado que era un problema que rebasaba las fronteras nacionales.

En 1995, ve la luz el Convenio basado en el artículo K3 del Tratado de la Unión Europea, por el que se crea la Oficina Europea de Policía. Dicho Convenio entra en vigor el 1 de octubre de 1998, pero su aplicación de forma efectiva es el 1 de julio de 1999³.

La misión específica con la que se crea Europol, es la de mejorar la eficacia y la cooperación de los servicios competentes de los Estados miembros, con el fin de prevenir y luchar eficazmente contra la delincuencia

¹ La creación de Europol es consecuencia de la Propuesta alemana, presentada al Consejo Europeo de Luxemburgo, celebrado los días 28 y 29 de junio de 1991.

² El Grupo de Trevi está formado por ministros, se trata de una reunión de Ministros en el marco de las relaciones internacionales entre Estados. Estos ministros son los Ministros de los Estados miembros de la Comunidad Europea; el grupo recibe su impulso del Consejo de Europa.

³ Así nace Europol con el objetivo principal de recoger y cambiar informaciones, en el ámbito de una "Unidad Europea antidroga" (EDU: *European Drugs Unit*), sobre tráfico de estupefacientes y el blanqueo de dinero negro. Asociada a la EDU debería ser la creación de una red de funcionarios de enlace para la lucha contra la droga. Encargados de tomar las decisiones necesarias para la constitución de Europol son los ministros del grupo Trevi, en unión con la Comisión. Esta Oficina, que tiene su sede en la Haya en los Países Bajos ultimaré un sistema que permita el intercambio, la recogida y el análisis de información sobre estos temas a nivel europeo.

organizada internacional. Siendo ésta su misión, no se le atribuyen para llevarla a cabo poderes ejecutivos como poseen los servicios de policía de los Estados miembros, no podrá llevar a cabo, por tanto, acciones tan propias de la policía como las detenciones. Exclusivamente se le encomienda la labor de facilitar el intercambio de información, analizarlo y coordinar las operaciones entre los Estados miembros⁴.

Su limitado contenido competencial provoca una grave carencia en su operatividad, por lo que se hace necesario engrosarle de mayores competencias, aunque con ello no se trate de obtener un organismo similar a la Oficina Federal de Investigación (FBI). De hecho, en EEUU los agentes del FBI tienen plenas competencias policiales para investigar más de 2000 delitos federales. Europol está muy lejos de conseguir semejante número, y tampoco la UE lo pretende, entre otras cosas porque el “valor añadido” que Europol aporta a los cuerpos nacionales de policía quedaría, sin duda alguna, destruido si la oficina se convirtiera en un competidor con competencias operativas.

No obstante, si algo se tiene claro en el ámbito de la Unión Europea es la necesidad de una ampliación de las competencias de Europol, junto a una importante modificación de su sistema de funcionamiento. Y ello debido fundamentalmente a que la burocracia que precisa para actuar reduce enormemente su utilidad. En efecto, su Convenio Constitutivo hizo de esta oficina un órgano difícil de manejar y que dificulta las acciones de su personal. En concreto cabe citar como todas las decisiones que adopte su Director, requieren la aprobación unánime de los 27 Estados miembros de la Unión Europea, representados en su Consejo de Administración. Asimismo, en

⁴ En concreto Europol presta apoyo de las siguientes maneras:

- Facilitando el intercambio de información, de conformidad con la legislación nacional, entre funcionarios de enlace de Europol. Dichos oficiales están acreditados por los Estados miembros como representantes de sus organismos nacionales encargados de velar por el cumplimiento de la ley.
- Llevando a cabo análisis operativos que apoyen las actuaciones de los Estados miembros.
- Elaborando informes estratégicos y análisis de los delitos, basándose en la información suministrada por los Estados miembros, generada por Europol o reunida a partir de otras fuentes.
- Promoviendo activamente el análisis de los delitos y la armonización de las técnicas de investigación de los Estados miembros.

⁵ Europol, para su funcionamiento cuenta con los siguientes elementos:

- La unidad central como centro aglutinador de información y datos de interés común en la lucha contra la delincuencia en materias de su competencia. Para facilitar el

cuanto a la ejecución de las decisiones⁵, resulta una importante parálisis burocrática el que la policía ordinaria y los analistas de Europol, sólo puedan colaborar a través de los Oficiales de Enlace de la Haya, quienes operan a su vez mediante unidades especiales con sede en las capitales nacionales.

Todo lo cual nos lleva a considerar, a modo de cómo lo hace la Unión Europea, que resulta precisa una nueva legislación comunitaria⁶ que permita, por un lado, que la normativa de Europol pueda modificarse con mayor facilidad en un futuro, como se haya previsto para los acuerdos empelados para establecer Eurojust o Frontex, la Agencia de Fronteras de la Unión Europea; por otro, que se modifique la normativa existente para así prever mayores competencias de investigación para una mayor cantidad de delitos, una actuación menos burocrática y, por último, la atribución de mayor libertad para recabar inteligencia y también información.

contacto con el conjunto de los servicios policiales nacionales, cada Estado miembro crea una unidad nacional, convirtiéndose en el enlace adecuado entre dichos servicios policiales y la unidad central. A su vez, cada unidad nacional envía un funcionario de enlace a la unidad central.

- Las unidades centrales, que sirven para facilitar el contacto con el conjunto de servicios policiales nacionales, para ello cada Estado miembro crea una unidad nacional que sirve de enlace entre aquéllas y la unidad central. De forma paralela a cada una de las unidades nacionales, el Convenio ha previsto la reunión de los jefes de las unidades nacionales como estructura adicional de asesoramiento a la unidad central, siempre que la necesite. En caso de España, la unidad nacional es la Dirección General de la Policía, a través del servicio nacional de inteligencia Criminal-Europol de la Comisaría General de la Policía Judicial.
- Los funcionarios de enlace que se envían por cada unidad nacional a la unidad central con objeto de garantizar la eficacia de las actuaciones. Los funcionarios de enlace, que deben ser funcionarios del Estado de origen en los "servicios competentes para prevenir y combatir los delitos competencia de Europol, quedan sometidos a la legislación del Estado de origen, sin perjuicio de la obligación de respeto a las normas de Europol.
- El sistema de información, que consta a su vez de tres elementos, el sistema de información, los ficheros de trabajo y un sistema de índice.

⁶ De la falta de cometidos y capacidad de Europol ya fue consciente el Consejo Europeo, por ello mediante Decisión del Consejo de 6 de diciembre de 2001, se decide ampliar sus competencias a las formas graves de delincuencia internacional enumeradas en el anexo del Convenio de Europol, esto es, a tráfico ilegal de drogas, redes de inmigración ilegal, terrorismo, falsificación de moneda y de otros medios de pago, trata de seres humanos, incluida la pornografía infantil, tráfico ilícito de vehículos y blanqueo de capitales. Dicha Decisión comenzó a surtir efectos el 1 de enero de 2002, quedando derogada la Decisión del Consejo de 29 de abril de 1999, por la que se amplía el mandato de Europol a la lucha contra la falsificación de moneda y de medios de pago.

2. Circunstancias que impiden a Europol funcionar de forma efectiva en las investigaciones transfronterizas

Europol nació con el escepticismo de la policía de toda Europa que, no creía en su efectivo funcionamiento, sin embargo en la actualidad esa idea ha cambiado, se ha tornado en una vía útil de coordinación en la lucha contra la delincuencia organizada. A pesar de lo cual no es, como debería ser, un elemento indispensable para las investigaciones transfronterizas, todo ello debido fundamentalmente a:

a. Los diversos Estados de la Unión Europea consideran que hay que proceder a reformar la normativa de Europol, para que su funcionamiento sea el que debiera en la lucha contra la delincuencia transfronteriza; no desconocen que la Unión Europea es sumamente importante a la hora de aunar esfuerzos para desmantelar la delincuencia organizada, por ello tanto la policía como los jueces son conscientes de su falta de capacidad para lucha contra las distintas redes de delincuencia transfronteriza, si lo hacen actuando únicamente desde sus fronteras. En todo caso, y a pesar de dichas reflexiones, algunos Estados siguen sin prestar a Europol apoyo suficiente y sistemático. Cabe destacar, por poner algún ejemplo, como en 2006, mientras que un Estado miembro aportó más de 500 páginas de inteligencias criminal a la primera evaluación, llevada a cabo por Europol, de la amenaza planteada por la delincuencia organizada, otro no aportó más que una.

b. Algunos Estados envían a Europol agentes de policía sin la autoridad necesaria para resolver cuestiones transfronterizas. Esto plantea graves dificultades a la hora de establecer una base de confianza y reforzar la coordinación en las investigaciones internacionales, ya que los agentes no están seguros del nivel de cooperación que pueden esperar de sus homólogos extranjeros.

c. El mismo problema inhibe el trabajo de Eurojust cuando los fiscales no tienen un nivel de competencias parecido. En unos Estados pueden acordar medidas limitativas de derechos fundamentales, mientras en otros no, pues esa potestad sólo la tienen atribuida los jueces.

Este es uno de los problemas fundamentales a los que se enfrenta la cooperación en materia policial y judicial: los distintos papeles representados por los fiscales y la policía de los diferentes Estados miembros. Parece

conveniente a este respecto que los representantes de Europol, así como los de Eurojust tengan competencias equivalentes si se quiere que ambas organizaciones funcionen correctamente.

Pero es que además, duplican el trabajo de manera innecesaria por no estar coordinados entre sí los dos organismos, de hecho tanto uno como otro han implantado su propia base de datos para llevar a cabo su labor de investigación, documentación y estadística relativa a la delincuencia transfronteriza, lo que indudablemente duplica esfuerzos. Por ello también se podría entender necesaria, a fin de solucionar estos problemas, la fusión entre estos dos órganos en uno único de coordinación judicial y policial que incluyese también a la Unidad Operativa de Jefes de Policía de la UE. Con ello se contribuiría a:

- Alcanzar un nivel uniforme de cooperación a nivel de toda la Unión Europea, con independencia de cuáles fueran las estructuras nacionales de mantenimiento de la ley y el orden.
- Evitar que se duplicara el trabajo de recopilación y análisis de información de inteligencia.
- Asegurar una mejor transición desde la investigación hasta el enjuiciamiento en los casos de naturaleza transfronteriza.

3. Problemas propios de la soberanía nacional que inciden en el funcionamiento de Europol

Uno de los problemas que de forma sustancial han incidido en el marco de la cooperación policial y judicial de la Unión Europea, ha sido siempre el hecho de que la soberanía nacional de cada Estado ha primado sobre los intereses comunes de todos. Es difícil desprenderse de costumbres, normas y competencias operativas, para asumir todo de nuevo. En este contexto, las diferencias jurídicas entre los diversos países de la Unión Europea, son tan notables que se hace lento y costoso el proceso de armonización.

3.1. Actuación y competencias de los diversos cuerpos de policía de los Estados de la Unión Europea

Por un lado, cabe destacar la actuación de los diversos cuerpos de policía de los Estados de la Unión Europea. Es muy distinta de unos a otros

y, en ocasiones, incompatible. Así bien, Dinamarca⁷, Finlandia⁸ e Irlanda⁹, poseen un único servicio de policía nacional cada uno, centralizado a las órdenes de un jefe. Por su parte, Reino Unido¹⁰ y Países Bajos, tienen una policía descentralizada.

Por otro lado, las competencias que unos y otros cuerpos ostentan en el campo de la investigación, difiere según sea el Estado. Mientras la policía de algunos países dispone de competencias de investigación independientes de la del Fiscal o del órgano jurisdiccional, la de otros Estados actúa a las órdenes de aquéllos. Que duda cabe que, siendo esto así, las competencias en el ámbito de prevención de los hechos delictivos no es la misma según cual sea el Estado.

Todas estas cuestiones afectan de manera notable a la labor de la policía en la Unión Europea, por ello los Gobiernos Europeos se vienen esforzando por impulsar la cooperación operativa de la policía a través de diversos métodos e instrumentos:

a. Hay algunos Estados que se hallan más adelantados en el marco de la cooperación policial, en cuanto han eliminado los controles fronterizos, entre ellos cabe destacar los que están integrados en la zona Schengen¹¹. De

⁷ En Dinamarca hay 10.327 policías y 2.757 civiles trabajando para la *Kongeriget Danmark Politie* (Policía Nacional de Dinamarca). La policía danesa es un solo cuerpo civil, dependiente del Estado y el Ministro de Justicia ejerce la jefatura de la Policía.

⁸ La Guardia de Fronteras Finlandesa (*Rajavartiolaitos*), es un cuerpo civil subordinado al Ministerio de Interior.

⁹ La *Garda Síochána na Heireann* es la policía estatal de la República de Irlanda.

¹⁰ En el Reino Unido existen 52 fuerzas policiales, de los cuales 43 en Inglaterra y Gales; 8 en Escocia y el Servicio de Policía de Irlanda del Norte.

¹¹ Desde el 26 de marzo de 1995 funciona en Europa uno de los mecanismos de integración que más claramente permiten al ciudadano tener conciencia de concentrarse en un espacio único. Los acuerdos de Schengen son un instrumento específico fruto del pragmatismo y de la voluntad de varios Estados miembros de la Unión Europea de hacer realidad la libre circulación de personas.

La idea de la que deriva directamente la cooperación en el ámbito Schengen no es muy distinta de la que ha inspirado todo el proceso de integración comunitaria. Es claro que a través de “una realización concreta”, como es la supresión de controles a personas en las fronteras, se crea una “solidaridad de hecho”, un marco de cooperación en múltiples aspectos de lo que podría llamarse genéricamente la seguridad interior.

En esta línea, el 2 de octubre de 1997, el Consejo Europeo firmó el Tratado de Amsterdam, a través del cual se pretende “mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con las medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores,

hecho las fuerzas policiales tienen competencias adicionales para perseguir delitos de carácter transnacional:

- El artículo 39 del Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen¹², invita a los servicios de policía competentes de los diferentes Estados miembros a prestarse asistencia mutua para prevenir e investigar hechos delictivos. Dicha actividad de asistencia parece que puede entenderse en un sentido amplio, comprensiva de cualquier tipo de medidas, gestiones, diligencias o actuaciones que en el ámbito propio del quehacer policial se puedan requerir de estos servicios y se deban realizar en el territorio de ese otro Estado. Y que definitivamente, se articulan en tres tipos de medidas concretas: la asistencia entre los servicios nacionales de policía; el ejercicio transfronterizo de la técnica policial, y el establecimiento de medios materiales para el ejercicio de la acción policial, aunque esencialmente se trata de informaciones. En todo caso, a pesar de esta previsión, los problemas prácticos se producen por cuanto los distintos servicios policiales tienen competencias que varían notablemente según el Estado del que son nacionales.
- El artículo 44 CAAS, mejora las conexiones técnicas tales como las líneas telefónicas, el fax, los ordenadores o el intercambio de datos en las regiones transfronterizas. Estas medidas técnicas y organizativas destinadas a mejorar la comunicación entre autoridades policiales, se arbitran precisamente para facilitar la cooperación policial y aduanera, especialmente para transmitir a tiempo informaciones en el marco de la vigilancia y la persecución transfronteriza, así como las medidas concernientes al registro de extranjeros en

el asilo, la inmigración y la prevención y lucha contra la delincuencia. Con este objetivo, en la actualidad, todo el acervo Schengen puede integrarse en el marco de la Unión. De hecho, a partir de la entrada en vigor de Amsterdam todo el acervo será de inmediato aplicable entre los trece Estados Schengen bajo el marco jurídico-institucional de la Unión Europea.

¹² Según el artículo 39.1 "Las partes contratantes se comprometen a que sus servicios de policía, respetando la legislación nacional y dentro de los límites de sus competencias, se presten asistencia para prevenir e investigar hechos delictivos, siempre que el Derecho nacional no reserve la solicitud a las autoridades judiciales y que la solicitud misma o su ejecución no suponga la aplicación de medidas coactivas por al Parte contratante requerida. Cuando las autoridades de policía requeridas no sean competentes para ejecutar una solicitud, la transmitirán a las autoridades competentes".

establecimientos de hospedaje. A pesar de esta previsión, los obstáculos son patentes en lo relativo a la incompatibilidad de algunas de las normas que rigen en materia de comunicación.

- Se prevé igualmente en el artículo 41¹³ como mecanismo de cooperación la “persecución en caliente”, en virtud de la cual un Estado tolera que dentro de su territorio se desarrollen actividades de seguimiento de una persona, darle alcance y proceder a su retención por parte de agentes extranjeros, dirigidas a la represión penal que ha de aplicarse fuera de sus fronteras. Sin embargo, el nivel de cooperación no es el mismo entre todos los Estados, pues la persecución se ha de sujetar a unos límites temporales y espaciales, que serán más o menos estrictos según los Estados que cooperen. De hecho el Convenio permite a los Estados, mediante declaraciones unilaterales, optar bien por establecer una zona o un período de tiempo desde el cruce de la frontera para realizar la persecución. Así pues en la Declaración Unilateral realizada por el Gobierno de España con el de la República de Francia sobre la definición de las modalidades de persecución transfronteriza queda puntualizado que los agentes perseguidores no podrán interrogar a la persona perseguida ni penetrar en los respectivos territorios en una distancia que supere los diez kilómetros de frontera. De igual forma en la Declaración Unilateral con la República de Portugal se fija la imposibilidad de interrogar a la persona perseguida y se alarga la distancia hasta cincuenta kilómetros de la frontera o durante un máximo de dos horas.

Por su parte el Reino de Bélgica no fijó límites de espacio ni de tiempo, con respecto a Francia, Alemania, el Gran Ducado de Luxemburgo y el Reino de los Países Bajos.

¹³ Según el artículo 41 “Los agentes de una de las Partes Contratantes que, en su país estén siguiendo a una persona hallada en flagrante delito de comisión de una de las infracciones mencionadas en el apartado 4, o de la participación en una de dichas infracciones estarán autorizados a proseguir la persecución sin autorización previa en el territorio de otra Parte Contratante cuando las autoridades competentes de la otra Parte Contratante, debido a la especial urgencia, no hayan podido ser advertidas previamente de la entrada en el territorio por uno de los medios de comunicación mencionados en el artículo 44, o cuando dichas autoridades no hayan podido personarse en el lugar con tiempo suficiente para reanudar la persecución. Se aplicarán las mismas normas cuando la persona perseguida se hubiese evadido mientras estaba bajo detención provisional o cumpliendo una pena privativa de libertad”.

Alemania respecto a la frontera común con el Reino de Bélgica, la República Francesa, el Gran Ducado de Luxemburgo y el Reino de los Países Bajos, no establece límites temporales ni de tiempo, respecto a todos los delitos que pueden dar lugar a extradición.

La República Francesa por lo que se refiere a la frontera común con el Reino de Bélgica y Alemania, tampoco establece límites de espacio ni de tiempo. Sin embargo, establece las mismas limitaciones que con España, con respecto a el Gran Ducado de Luxemburgo e Italia.

La República Italiana en su frontera común con la República Francesa, limita la persecución en un radio de 10 km de la frontera.

El Gran Ducado de Luxemburgo respecto de la frontera común con el Reino de Bélgica y la República Francesa en las mismas condiciones establecidas por ellos. Y con Alemania establece que la persecución se ha de realizar en un radio de 10 km de la frontera.

El Reino de los Países Bajos en su frontera común con el Reino de Bélgica mantiene las mismas condiciones señaladas por ésta. Y con Alemania se autoriza la persecución en la vía y terrenos públicos siempre que se sospeche que la persona perseguida ha cometido una infracción que pueda dar lugar a extradición o siempre que haya sido condenada por la comisión de tal infracción.

En otro orden de ideas, el problema que igualmente se produce con la persecución en caliente, es que los Estados ponen también dificultades a la labor de los agentes perseguidores. De hecho el artículo 41.5 impone a los agentes el sometimiento al Derecho del Estado donde se realiza y la obediencia a las órdenes de las autoridades locales; la fácil identificación, en la persona del agente o en el vehículo que se utilice; la prohibición de utilizar el arma de servicio, salvo en caso de legítima defensa, o la prohibición de entrada en los domicilios y en los lugares que no estén abiertos al público. Además se ordena la presentación de los agentes perseguidores a las autoridades locales para dar cuenta de su misión y deberán permanecer a disposición de las mismas hasta que se aclaren las circunstancias; finalmente, el Estado en donde se inició la persecución viene obligado a prestar ayuda en las investigaciones que pudieran abrirse en el otro Estado como consecuencia de esta acción.

- Por último, el artículo 93 CAAS¹⁴ fomenta el intercambio de información mediante el sistema de información Schengen (SIS). Se trata de una red informática de intercambio de señas de personas y objetos para el uso de autoridades de cada Estado Parte, competentes para los controles de policía y de aduanas en las fronteras exteriores e interiores de los países. Pero este sistema no está tampoco exento de problemas:
 - o Sólo está prevista su capacidad para 18 usuarios pero, ya son más los que se han incorporado a Schengen, siendo necesaria aumentar dicha capacidad. Por ello, y a fin de aprovechar los últimos progresos en el ámbito de las tecnologías de la información y permitir la introducción de nuevas utilidades, es necesario desarrollar un nuevo Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II), como ya se reconoce en la Decisión SCH/Com-ex (97) 24 del Comité Ejecutivo, de 7 de octubre de 1997. Consecuencia de dicha Decisión es el Reglamento CE núm. 2424/2001 del Consejo, de 6 de diciembre de 2001, sobre el desarrollo del Sistema de Información de Schengen de segunda generación.
 - o El SIS coexiste con el Sistema de Información de Europol (SIE)¹⁵ y con el Sistema de Información Aduanero (SIA). Sería conveniente crear un sistema único centralizado, sin embargo lo único

¹⁴ Según el artículo 93 “con arreglo a lo dispuesto en el presente Convenio, “preservar el orden y la seguridad públicas, incluida la seguridad del Estado y la aplicación de las disposiciones del presente Convenio sobre la circulación de personas por los territorios de las Partes Contratantes, con ayuda de la información transmitida por dicho sistema”.

¹⁵ La razón de ser de ambos sistemas de información es la de facilitar el ejercicio de la cuarta libertad de circulación deseada por los fundadores de la Comunidad Europea, esta es, la libre circulación de las personas, objeto reactivado por el Tratado de Roma modificado por el Acta Única y por el Tratado sur de la Unión Europea.

Y en especial el SIS está destinado a desempeñar una función capital en la compensación de los déficits de seguridad que pueden generarse con ocasión de la supresión de los controles en las fronteras interiores, al permitir que las autoridades designadas por las Partes puedan acceder, gracias a un procedimiento automatizado, a datos sobre personas y objetos registrados, ya con ocasión de los controles en la frontera exterior del Estado, ya con ocasión de los realizados en el interior del territorio, así como a los efectos de la expedición de visados, de permisos de residencia o de la administración de los extranjeros en el marco de la aplicación del Convenio.

que se ha creado ha sido una única secretaria de protección de datos para las Autoridades comunes de control establecidas por los Convenios Europol, CAS y SIA.

- o Este mismo tema, la protección de datos plantea problemas, los relativos a si es suficiente la protección de datos que exige el Consejo de Europa a través del Convenio de 1981 y de la Recomendación R(87), teniendo en cuenta que se restringe la protección a la información que es procesada automáticamente, pero que pasa en el caso de cambio de datos no automatizados. O bien, si los Estados han de tener confianza en como llevan a cabo la protección de datos nacionales los otros Estados, todo ello a la vista de que existe una gran variabilidad entre las normas de protección de datos por la ausencia de armonización de la normativa existente al respecto.

b. Los jefes de policía de la Unión Europea colaboran en la lucha contra algunos de los líderes más notorios de la delincuencia organizada de Europa, mediante la Unidad Operativa de Jefes de Policía de la Unión Europea. A pesar de lo cual, los resultados no son los esperados y ello a consecuencia de:

- Los Directores de Policía de los Estados miembros deben gestionar una multitud de ámbitos que no permiten centrarse de manera prioritaria en los asuntos europeos
- Las competencias de los representantes de policía son desiguales.
- Son visibles determinadas debilidades organizativas como las debidas a que el grupo de trabajo se reúne una vez cada presidencia, esto es, dos veces al año, con lo que se sobrecarga el orden del día y no se facilita un trabajo eficaz.

3.2. Diferentes normas sustantivas y procesales

Los distintos países tienen diferentes normas para iniciar las investigaciones y reunir las pruebas. Por poner algún ejemplo, las disposiciones nacionales que organizan las condiciones y los controles a los que se someten las intervenciones de telecomunicaciones varían considerablemente de un Estado miembro a otro. Entre las variaciones existentes cabe destacar las relativas a las autoridades competentes para autorizar las intervenciones. En

el Reino Unido es el ejecutivo quien autoriza las intervenciones. Las variaciones entre derechos internos también tienen lugar en las infracciones para las que se autorizan tales intervenciones, por ejemplo estas infracciones son muy numerosas en los Países Bajos pero bastante menos en Bélgica. También existen claras diferencias en cuanto a las consecuencias reservadas para las intervenciones o en cuanto al uso de los datos intervenidos, en algunos Estados miembros como Bélgica los datos intervenidos se registran y se transcriben y pueden utilizarse como prueba en el procedimiento penal, mientras que en otros Estados no ocurre de esta forma. De hecho en el Reino Unido, el producto intervenido ni se registra, ni se transcribe, ni puede utilizarse como elemento de prueba en un procedimiento penal.

La solución en este ámbito viene de la mano de la armonización de la normativa tanto penal como procesal en la materia, a fin de que la cooperación pueda resultar satisfactoria tanto en sus medios como en sus resultados, pues de que vale el buen hacer de los servicios policiales de los Estados, si lo obtenido a través de su investigación no sirve a los efectos procesales.

4. Un nuevo modelo europeo de inteligencia criminal

Todas las posibles soluciones a los problemas actuales, que hemos venido poniendo de manifiesto a lo largo del artículo, requerirían además de llevar a la práctica de forma efectiva, lo que ya acordaron los Ministros de Interior en 2005, la creación de un “Modelo europeo de inteligencia criminal”. Se trata de un plan estatal de actividad policial para coordinar las investigaciones contra la delincuencia organizada en toda la Unión Europea, conforme a un método denominado “actividad policial basada en el análisis de información”. Se trata de recopilar información de inteligencia y dirigir los recursos policiales a perseguir las peores formas de delincuencia.

La idea es conseguir que los policías de distintos países planifiquen investigaciones conjuntas, haciendo uso de la mejor información de inteligencia disponible. Para ello es necesario que la Unión Europea asegure la cooperación entre:

- Los cuerpos nacionales de policía
- Los analistas de inteligencia criminal de Europol
- Los jefes de policía

El modelo ha de seguir diversos pasos:

- Europol se ha de encargar de realizar una valoración general de la amenaza que plantea a la Unión Europea la delincuencia organizada.
- Los cuerpos policiales de los Estados miembros comparten inteligencia con Europol
- El Consejo de Ministros, en base a esa evaluación, acordará que prioridades de ley y orden abordarán conjuntamente sus policías.
- Los jefes de policía de la UE organizan las operaciones conjuntas contra los delincuentes, informando a Europol al respecto, así como sobre la experiencia adquirida, a fin de que se realice la siguiente valoración de la amenaza.