

# La construcción de una capacidad de inteligencia durante las presidencias españolas de la Unión Europea

Antonio M. Díaz Fernández

Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración, Universidad de Burgos  
adiaz@ubu.es

## RESUMEN

El desarrollo de unas capacidades propias de inteligencia en el seno de la Unión Europea ha estado presente desde su creación. Sin embargo, su desarrollo se vio ralentizado durante mucho tiempo por el recelo de los Estados Miembros a compartir inteligencia en un escenario donde los problemas parecían claramente locales, algo que comenzó a resquebrajarse con la crisis de los Balcanes y, posteriormente, con los atentados del 11-S. Este artículo analiza el papel que ha desempeñado España en su desarrollo durante sus presidencias, teniendo en cuenta que los tres atentados más mortíferos han coincidido con ese marco temporal: Nueva York-Madrid-Londres. El auge en la agenda europea, el fin del clima de la Guerra Fría y la visualización de la necesidad de cooperar han dado un empujón normativo, estructural y político al incremento de la cooperación en inteligencia. En este artículo se examinarán los principales cambios políticos y los instrumentos legales y estructurales desarrollados para esta cooperación.

*Palabras clave:* UE, España, ELSJ, servicios de inteligencia, cooperación

La Presidencia española de la Unión Europea que se inició el 1 de enero de 2002 estuvo necesaria y forzosamente marcada por los atentados del mes de septiembre del año anterior contra los Estados Unidos. Como indica Monar (2001), tras esos atentados, los asuntos del pilar de Justicia e Interior escalaron hasta los primeros puestos de la

agenda comunitaria, y si bien pronto fueron sustituidos por la inmigración ilegal, tras los atentados de Madrid del 11-M recuperaron el primer puesto. Por ello, no es extraño que España elevara la lucha contraterrorista al primer puesto de las seis prioridades de su Presidencia de 2002 y a la primera de las cinco del programa de Justicia y Seguridad Interior<sup>1</sup>. Hasta entonces, éste no había sido uno de los pilares con mayor desarrollo en el entramado de la Unión; sin embargo, durante casi todo el año, después del 11-S, se convirtió en el punto central de la atención de la UE, particularmente desde el Consejo de Sevilla, y desde entonces, según Wilkinson (2005:37), la Unión ha caminado progresivamente hacia una mayor cooperación contraterrorista e informativa.

La Presidencia española no puede entenderse sin ese atentado sucedido tres meses antes. Al día siguiente de los atentados contra los Estados Unidos, el presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, se aprestó a mostrar su solidaridad. Esta solidaridad se reafirmó el 14 de septiembre en una declaración conjunta de los jefes de Estado y de Gobierno que, con el fin de contribuir a la instauración de un marco internacional de seguridad y prosperidad, enfatizaron la necesidad de una inteligencia estratégica y de evitar la infiltración en los sistemas y agencias de seguridad. El 19 de septiembre, la Comisión presentó dos propuestas de Decisión marco del Consejo: una sobre la lucha contra el terrorismo, que tenía por objeto aproximar las legislaciones de los Estados Miembros en materia de delitos y penas en este ámbito; y otra sobre la Orden Europea de Detención y los procedimientos de entrega de personas entre Estados Miembros, que preveía un nuevo sistema que sustituyera a los mecanismos actuales de extradición basado en el principio de reconocimiento automático o casi automático de las decisiones judiciales de detención tomadas en otro Estado Miembro. En la primera ocasión que los líderes europeos tuvieron de verse, durante el Consejo extraordinario de Gante del 19 de octubre de 2001, se decidió incorporar la lucha contra el terrorismo a la cooperación policial acordada en el Tratado de Amsterdam y en el Consejo de Tampere.

Estas reuniones e iniciativas culminaron en la reacción más contundente y concreta a los atentados contra los Estados Unidos. El 21 de septiembre, y a propuesta de Alemania, se celebró un Consejo Europeo extraordinario, para reafirmar la solidaridad de la UE hacia los Estados Unidos, durante el cual se aprobó el plan de acción contra el terrorismo<sup>2</sup>. La Presidencia de turno belga agrupó todas las tareas en un plan de acción de la Unión con más de 70 medidas individuales que desde entonces está siendo constantemente actualizado<sup>3</sup>. De este Consejo Europeo surgió el compromiso de que “los Estados

1. Informe del Consejo. DOC 5610/02, de 23 de enero de 2002.

2. Véase: [http://www.europarl.eu.int/summits/pdf/bru\\_fr.pdf](http://www.europarl.eu.int/summits/pdf/bru_fr.pdf)

3. Véase: <http://www.statewatch.org/news/2004/mar/sw-analysis.pdf>

Miembros compartan con la Oficina Europea de Policía (Europol), sistemáticamente y sin retraso, toda la información útil relativa al terrorismo”<sup>4</sup>. Por su parte, un día antes, y también reunidos en sesión extraordinaria, los ministros de Justicia e Interior habían elaborado unas conclusiones relativas a la mejora de la cooperación judicial, policial y entre los servicios de información y seguridad del Estado, la lucha contra la financiación del terrorismo, así como medidas de protección de las fronteras, enfatizando la necesidad de la cooperación entre los servicios de inteligencia de los Estados Miembros<sup>5</sup>. Se decidió establecer dentro de Europol, y por un período inicial de seis meses, un Grupo de Trabajo Contraterrorista (GTC) al cual los Estados Miembros estaban invitados a “designar a oficiales de enlace de la policía y los servicios de inteligencia especializados en la lucha contra el terrorismo”<sup>6</sup>. Esto último era un logro importante, ya que el primer ministro belga, Guy Verhofstadt, se lamentó, tras los atentados, de que durante los dos años anteriores se había intentado establecer una política antiterrorista empleando Europol sin alcanzar resultado alguno<sup>7</sup>.

El posterior Consejo de Laeken, en diciembre de 2001, además de la revisión de todo aquello que la Unión había hecho hasta entonces en materia de seguridad y lucha contra el crimen, tendría necesariamente como condicionante el 11-S. El acuerdo político al que llegó el Consejo durante su sesión del 14 y 15 de diciembre, sobre la Decisión marco relativa a la lucha contra el terrorismo, definía el objetivo y los actos terroristas, estableciendo también grupos especiales de trabajo e investigación<sup>8</sup>. Con esta iniciativa, dos o más Estados Miembros podían configurar un equipo con un objetivo específico y un mandato limitado en el tiempo para llevar a cabo investigaciones criminales en uno o más de los estados que configuran el equipo<sup>9</sup>.

Meses después de los ataques terroristas contra los Estados Unidos, el 5 de febrero de 2002, la Presidencia española de la Unión invitó a los estados participantes en el Schengen Information System (SIS) a alcanzar un acuerdo para simplificar los procedimientos para generar alertas y estrechar el intercambio de información dentro de los servicios de seguridad no militares y los servicios de inteligencia. También sugería la crea-

4. Conclusiones y plan de acción para el Consejo Europeo Extraordinario, del 21 de septiembre de 2001, <http://ue.eu.int/eu/Info/eurocouncil/index.html>, parágrafo 3.

5. Consejo de Justicia e Interior del 20 de septiembre de 2001, DOC SN 3926/6/01 REV 6. Véase sobre todo el apartado “Cooperation between police and intelligence services”.

6. Consejo de Justicia e Interior, 20 de septiembre de 2001, DOC SN 3926/6/01 REV 6.

7. Véase: <http://www.eupolitix.com>

8. Decisión marco 2002/465/JAI, del 13 de junio relativa a los equipos de investigación conjuntos de investigación criminal entre dos o más Estados Miembros, JO L 162 del 20 de junio de 2002.

9. Recomendación 5715/02, del 26 de abril de 2002, para el establecimiento de grupos *ad hoc* multinacionales para la búsqueda e intercambio de información sobre terrorismo.

ción de una base de datos sobre terroristas con un acceso restringido, como una fuente de información adicional, para las autoridades nacionales competentes. La Presidencia española también propuso la designación de las autoridades nacionales –bien de seguridad bien de inteligencia– en cada Estado Miembro que habrían de actuar en caso de alerta. Las iniciativas propuestas durante la Presidencia española fueron adoptadas por el Consejo Europeo de Tesalónica del 20 de junio de 2003, durante el cual también se reafirmó la necesidad de desarrollar el SIS II<sup>10</sup>. Para alcanzar esta efectiva colaboración<sup>11</sup>, el Reglamento 871/2004 indica en su artículo 1 que habrá de añadirse al artículo 92.4 del Convenio Schengen de 1990 que “de conformidad con la legislación nacional, los Estados Miembros intercambiarán, a través de las autoridades designadas a tal fin (Sirene), toda la información adicional que sea necesaria en relación con la anotación de descripciones, y para permitir que se emprendan las acciones pertinentes cuando, como resultado de las consultas efectuadas en el SIS, se encuentre a personas y objetos con respecto a los cuales se hayan introducido datos en dicho sistema”.

La Presidencia de turno griega fue la encargada de continuar con la aplicación del plan de acción de la UE para el combate del terrorismo y el fortalecimiento de la cooperación policial y judicial contra esta amenaza. Así mismo, bajo esta Presidencia, se llegaron a nuevos compromisos<sup>12</sup> como intensificar la cooperación e intercambio de información entre servicios de inteligencia e incrementar la frecuencia de las reuniones regulares de los jefes de los servicios de inteligencia nacionales. Por esto, otra de las medidas que brotaron a raíz de los atentados fue la Decisión 2003/48/JAI del Consejo, del 19 de diciembre de 2002, relativa a la aplicación de medidas específicas de cooperación policial y judicial en la lucha contra el terrorismo de acuerdo con el artículo 4 de la Posición Común 2001/931/PESC<sup>13</sup>. Marcó el inicio de una importante etapa que tuvo su continuación con la iniciativa sueca de mejorar el intercambio de información e inteligencia y que condujo a la Decisión marco 2006/960/JAI, del 18 de diciembre de 2006, sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados Miembros de la Unión Europea<sup>14</sup>.

La conciencia de la necesidad de incrementar este intercambio de información llevó a que el Consejo adoptara la Decisión marco 2005/671/JAI, del 20 de septiembre,

10. Conclusiones del Consejo Europeo de Tesalónica del 19 y 20 de junio de 2003, DOC 11638/03, pág. 3

11. Reglamento nº 871/2004 del Consejo, del 29 de abril de 2004, relativo a la introducción de nuevas funciones para el sistema de información de Schengen, incluso en materia de lucha contra el terrorismo.

12. Consejo Europeo. Conclusiones de la Presidencia, Tesalónica, 19 y 20 de junio de 2003. Anexo I.

13. Posición Común 2003/402/PESC del Consejo del 5 de junio de 2003 por la que se actualiza la Posición Común 2001/931/PESC sobre la aplicación de medidas específicas contra el terrorismo y se deroga la Posición Común 2002/976/PESC, DO L 16 del 22 de enero de 2003, pág. 68.

14. Esta iniciativa se recoge en el programa de la Presidencia sueca (primer semestre de 2001), pág. 19.

relativa al intercambio de información y a la cooperación sobre delitos de terrorismo. En su consideración 5ª se establece que “los objetivos de la presente Decisión no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados Miembros y, por consiguiente, debido a la necesaria reciprocidad, pueden lograrse mejor a nivel de la Unión”; establece asimismo en su artículo 2 que “cada Estado Miembro designará a su representante entre sus policías, servicios especializados u otras autoridades responsables del cumplimiento de la ley, que, de conformidad con cada legislación nacional, tendrá acceso a toda la información pertinente relativa a las investigaciones criminales por delitos de terrorismo, recabará esa información y la remitirá a Europol”. Se comprobó con rotundidad cómo el Consejo Europeo instaba a los Estados Miembros a que capacitasen a Europol para que, en cooperación con Eurojust, desempeñase un papel clave en la lucha contra las formas graves de delincuencia transfronteriza (organizada y no organizada) y de terrorismo, mediante la puesta a disposición de Europol, con suficiente antelación, de cuanta información de alta calidad necesitase. En consecuencia, los Estados Miembros deberían dedicarse a la mejora de la calidad de sus datos policiales con la ayuda de Europol.

Es cierto que los atentados del 11-S hicieron avanzar muy aceleradamente el tercer pilar, pero también se intentó trasladar el combate antiterrorista al segundo pilar. Esto ha llevado a Fernández Sola (2003: 3) a sostener que si bien los problemas exógenos suponen un significativo impulso en la Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD), por sí solos no desembocan en cambios institucionales. En esta tesitura, en el Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002 se adoptó una declaración sobre la contribución de la Política Exterior de Seguridad Común (PESC), incluida la PESD, a la lucha contra el terrorismo, que ha permitido avances sustantivos en cuestiones como la cooperación en materia de inteligencia<sup>15</sup>. Una de estas consecuencias, de las que advertía Fernández Sola, fue que, tras el Consejo Europeo de Sevilla, se añadió al Comité Estratégico del primer pilar un órgano común de expertos formado por los jefes de los servicios de control de fronteras.

En línea con los objetivos de la política biométrica acordada por los ministros de Justicia e Interior del G-8 en mayo de 2003<sup>16</sup>, el Consejo Europeo de Tesalónica llamaba a “una aproximación coherente [...] en la Unión Europea en identificadores biométricos o datos biométricos que pueda llevar a soluciones armonizadas de documentos para nacionales de terceros países, pasaportes de ciudadanos de la UE y los sistemas de

15. Declaración del Consejo Europeo sobre la contribución de la PESC, incluida la PESD, en la lucha contra el terrorismo. Anexo V de las conclusiones de la Presidencia, SN200/02, Sevilla, 21 y 22 de junio de 2002.

16. Declaración final de la reunión de los ministros de Justicia e Interior del G-8 en París, 5 de mayo de 2003. <http://www.g8.fr/evian/english/home.html>

información (Visa Information System y SIS II)<sup>17</sup>. A finales de septiembre de 2003, la Comisión adoptó dos borradores de Reglamento requiriendo a las autoridades de los Estados Miembros que integrasen identificadores biométricos (incluyendo huellas dactilares que permitieran búsquedas en las bases de datos) dentro de cada visa o permiso de residencia emitido para un nacional de terceros países<sup>18</sup>. La Comisión propuso también la introducción de identificadores biométricos dentro de los pasaportes de los ciudadanos comunitarios; esta medida debería ser presentada a finales de 2003 con vistas a cumplir la fecha límite marcada por el Gobierno norteamericano.

## UN PUNTO DE INFLEXIÓN: MADRID 2004

La ciudad de Madrid albergó el 14 de marzo de 2004 una cumbre de servicios de inteligencia del G-5 –esto es, Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y España– en la que acordaron establecer una red de intercambio de información sobre el terrorismo internacional y un sistema de alerta rápida entre los países sobre el robo de explosivos, armas o sustancias nucleares, radiológicas, biológicas o químicas susceptibles de ser utilizadas en atentados terroristas<sup>19</sup>. La constatación del escaso control sobre explosivos hizo que un mes después de los atentados de Madrid del 11 de marzo, la Comisión aprobase la Decisión 2004/388/CE que armoniza la información necesaria y los procedimientos que deben seguirse durante la custodia y transferencia de explosivos.

Precisamente tres días antes del 11-M, Javier Solana había finalizado un informe interno en el que se identificaban las grandes carencias en los esfuerzos antiterroristas: algunos Estados Miembros no habían implementado acuerdos de la Unión tales como la Orden Europea de Detención y Entrega (OEDE), y había carencia de recursos para tener un papel significativo en la lucha contra el terrorismo; además, la coordinación entre los funcionarios de la Unión que trabajaban en campos policiales, asuntos exteriores y políticas de defensa era muy pobre. Así, no es extraño que, tras los atentados,

17. Consejo Europeo. Conclusiones de la Presidencia, Tesalónica, 19 y 20 de junio de 2003.

18. Propuesta de la Comisión sobre identificadores biométricos para las visas y permisos de residencia para nacionales de terceros países. Documento IP/03/1289, del 24 de septiembre de 2003.

19. Finalmente, y tras intensísimas y reiteradas peticiones, Polonia logró su incorporación a este grupo en la reunión de ministros del Interior en Helligendamm (Alemania) los días 22 y 23 de marzo de 2006.

la Comisión Europea, en su reunión del 18 de marzo de 2004, confeccionara un plan de acción en respuesta a los atentados terroristas en Madrid con el objetivo de realzar la coordinación operativa y la cooperación y de formular con claridad los puntos clave que la Unión contempla para el tema de la inteligencia<sup>20</sup>. En este plan de acción se manifiesta que “no podemos continuar produciendo redes e instituciones y rechazar dotarlas con los instrumentos necesarios para llevar a cabo sus trabajos o simplemente no usándolos. Mucho debe ser hecho”<sup>21</sup>. En primer lugar, “la Unión debe establecer un nuevo mecanismo de coordinación para el intercambio de información donde las fuerzas policiales, autoridades judiciales y servicios de inteligencia realcen la confianza mutua y el intercambio operativo de inteligencia permitiendo que realicen su trabajo adecuadamente. Europol y Eurojust deben implicarse plenamente, junto con las inteligencias nacionales y las redes judiciales como ya prevé el Tratado. Las prioridades de intercambio de información de esos mecanismos deben ser establecidas por el Consejo, aunque las actividades prioritarias serían: método de reclutamiento de las organizaciones terroristas; identificación de las células durmientes, sus fuentes de financiación en la sociedad civil y sus relaciones exteriores”.

El documento continúa afirmando que “el intercambio de información entre las autoridades nacionales y el nivel de la UE debe incrementarse dramáticamente. Una cierta cultura del secreto es comprensible, pero sólo a primera vista, ya que ha probado ser contraproducente”. Más que nuevas instituciones u organismos, la Unión tiene que avanzar con una visión comprensiva sobre la metodología para el intercambio de información. El nuevo mecanismo de coordinación no puede ser una CIA europea, sino sólo un instrumento del segundo pilar. El terrorismo es el principal problema, sobre todo a nivel interior, y, por lo tanto, los mecanismos que sugerimos que se establezcan deberán intercambiar información principalmente en el tercer pilar. En definitiva, se apela por coordinar las diferentes instituciones antes que consumir tiempo y recursos destruyendo y creando nuevas organizaciones. Por otro lado, “la Comisión indica que está preparada para explorar la creación de sinergias entre los existentes y futuros sistemas de información (SIS II, VIS y Eurodac) con vistas a explotar su valor añadido en la lucha contra el terrorismo en el marco de sus respectivos marcos legales y técnicos”.

En lo relativo al aspecto organizativo, se estableció que Europol –que ya tenía un mandato antiterrorista– debía ser usada más y mejor. Los Estados Miembros debían proporcionarle la información e inteligencia necesarias para realizar su trabajo, en parti-

20. MEMO/04/66, European Commission action paper in response to the terrorist attacks on Madrid, Bruselas, 18 de marzo de 2004.

21. *Ibidem*.

cular en el área de la prevención e investigación del ataque terrorista<sup>22</sup>. Por su parte, en el Consejo informal de ministros de Defensa de Zaragoza del 22 y 23 de marzo de 2004, el ministro español presentó el conjunto de iniciativas impulsadas por la Presidencia española con el objetivo de inscribir la lucha contra el terrorismo dentro de la política de defensa. Entre ellas, destacaba la necesidad de impulsar la cooperación de los servicios de inteligencia militar<sup>23</sup>. A pesar de la voluntad de mejora que había nacido tras el 11-S, la Declaración del Consejo Europeo sobre la lucha contra el terrorismo del 25 de marzo de 2004 entonaba un muy necesario *mea culpa* sobre las tareas aún no acometidas<sup>24</sup>. En esta Declaración se dan instrucciones al Consejo para que “estudie medidas legislativas con el fin de simplificar el intercambio de información e inteligencia entre las autoridades encargadas de garantizar el cumplimiento de la ley en los Estados Miembros”. Se invita a su vez a la Comisión a presentar propuestas durante el próximo Consejo Europeo de junio en relación con el intercambio de información personal y el uso de información sobre pasajeros en la lucha contra el terrorismo. Estas propuestas de la Comisión deberían incluir también disposiciones que permitan a los órganos policiales nacionales acceder a los sistemas de información europeos.

La preocupación nació porque la Comisión Europea lamentaba que “la compartimentación de la información, así como la falta de una política clara de canales de información obstaculizan ese libre intercambio” y hablaba de la existencia de problemas “legales, técnicos y prácticos que dificultan el intercambio entre los Estados Miembros y multiplican las dificultades para superar la división de la información entre los diversos ministerios nacionales”<sup>25</sup>. En consecuencia, “la Comisión también pretende facilitar los medios para evitar la materialización de amenazas importantes, como el terrorismo, introduciendo a escala comunitaria el concepto de sistema represivo basado en la inteligencia [y que] tendrá también consecuencias en el papel internacional que la UE pueda asumir”<sup>26</sup>.

22. Secretaría del Consejo. DOC 7906/04 JAI 100, del 25 de marzo de 2004.

23. Véase: [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/ES/discours/69917.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/ES/discours/69917.pdf)

24. De hecho, se inició una intensa actividad normativa para mejorar las carencias manifestadas. En pocos meses la Comisión publicó un total de cinco Comunicaciones desde el 11 de marzo de 2004, a saber: “Sobre la mejora del acceso a la información por parte de las autoridades encargadas de garantizar el cumplimiento de la ley” (COM (2004) 429, del 16 de junio de 2004); “Prevención, preparación y respuesta a los ataques terroristas” (COM (2004) 698, del 20 de octubre de 2004); “Prevención y lucha contra la financiación del terrorismo” (COM (2004) 700, del 20 de octubre de 2004); “Lucha contra el terrorismo: preparación y gestión de las consecuencias” (COM (2004) 701, del 20 de octubre de 2004) y “Protección de las infraestructuras críticas en la lucha contra el terrorismo” (COM (2004) 702, del 20 de octubre de 2004).

25. Nota del Coreper al Consejo. Informe al Consejo Europeo sobre la implementación de la Declaración sobre el combate del terrorismo. DOC 10009/3/04, del 11 de junio de 2004.

26. *Ibidem*.

Por su parte, el Gobierno sueco propuso en 2005 que las agencias policiales pudieran acceder a información e inteligencia entre las agencias de seguridad de otros países a un nivel no diferente al que se aplica entre agencias nacionales policiales, bajo condiciones no más estrictas que aquellas que funcionan entre las agencias del mismo Estado<sup>27</sup>. Este relevante principio de “acceso equivalente”, y que ya había sido objeto de interés durante su Presidencia de turno de la Unión en el primer semestre de 2001, aún habría de tener más recorrido<sup>28</sup>; así, en el artículo 3 del texto definitivo de la Decisión marco 2006/960/JAI, del 18 de diciembre, se establece que “los Estados Miembros garantizarán que el suministro de información e inteligencia a los servicios de seguridad competentes de otros Estados Miembros no esté supeditado a condiciones más estrictas que las aplicables a escala nacional para el suministro y la solicitud de información e inteligencia”.

El 6 de abril de 2004, la Unión encargó a Javier Solana que estudiase cómo mejorar la cooperación entre los Estados Miembros y la Unión para que, en el plazo de seis meses, le entregase un informe sobre la posible creación de una capacidad de inteligencia. Solana señaló que su propuesta caminaría hacia su constitución en el existente marco del Situation Center SITCEN (Centro Conjunto de Situaciones para el Análisis de Inteligencia), establecido entre los servicios de inteligencia exteriores desde 2002. Las ideas centrales que esperaba que el Consejo adoptase, y que se reflejan en el grueso de su informe, favorecían la participación en las reuniones regulares de los responsables de los servicios de seguridad de los Veinticinco en el formato del existente GTC (Grupo de Trabajo Contraterrorista), de forma que se avanzase hacia una más estrecha cooperación en el campo del intercambio analítico entre los servicios de seguridad y permitiera una mejora de la cooperación operacional y el flujo de inteligencia criminal hacia Europol. Para Solana estas medidas significaban que: i) los decisores políticos de la Unión debían estar mejor informados sobre amenazas, métodos terroristas, organización de grupos terroristas y desarrollar así mejores políticas antiterroristas; ii) los Estados Miembros recibirían mejor apoyo de los organismos europeos esencialmente del SITCEN y de Europol; iii) los Estados Miembros debían retener el liderazgo en el campo operativo pero trabajando más cercanamente a través del GTC y de Europol, así como a través de los acuerdos bilaterales que fortaleciesen el intercambio de información y cooperación.

Finalmente, el Consejo Europeo acordó en marzo de 2004 que el Comité de Representantes Permanentes (Coreper), encargado de preparar los trabajos del Consejo

27. Secretaría de Consejo. DOC 6888/1/05 CRIMORG 20 REV1 LIMITE, del 19 de abril de 2005.

28. Decisión marco sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre las autoridades policiales de los Estados Miembros de la Unión Europea, en particular en referencia a los graves crímenes, incluidos los actos terroristas. DOC 10215/04 y 10215/04 ADD 1, del 4 de junio de 2004.

de la Unión Europea, tuviera un papel mucho más importante en la coordinación de los pilares en la lucha contraterrorista, algo en lo que la información ocupa un papel destacado. Se estableció también la figura del coordinador contraterrorista, cuya misión sería “trabajar en el marco de la Secretaría del Consejo, y coordinar el trabajo del Consejo para combatir el terrorismo y, con el debido respeto a las responsabilidades de la Comisión, mantener una panorámica de todos los instrumentos disponibles de la Unión con vistas a informar regularmente al Consejo y el seguimiento de sus decisiones”<sup>29</sup>. Además de estas evoluciones estructurales, recordemos que la Declaración sobre la lucha contra el terrorismo sacaba a la palestra un tema vital: el intercambio de información e inteligencia sobre el que se reclamaba una mayor cooperación. Por una parte, se reflexionaba sobre la posibilidad de aumentar la interoperabilidad entre las bases de datos europeas y estudiar la creación de sinergias entre sistemas de información existentes y futuros (SIS II, VIS y Eurodac), aprovechando así el valor añadido que aportaban, en sus respectivos marcos jurídicos y técnicos, a la prevención y lucha contra el terrorismo; y, por la otra, se subrayaba, más concretamente, la importancia de: 1) utilizar de la forma mejor y más eficaz los organismos de la UE para promover la cooperación en la lucha contra el terrorismo; 2) desarrollar mejor la relación entre Europol y los servicios de inteligencia; 3) mejorar los mecanismos de cooperación y fomentar la colaboración sistemática y efectiva entre los servicios de policía, de seguridad y de información; y, 4) asegurar la transmisión de la información de los servicios de seguridad e inteligencia referentes a delitos de terrorismo a los Estados Miembros.

En abril de 2004, Francia, Irlanda, Suecia y el Reino Unido propusieron que se fueran aproximando las legislaciones de los Estados Miembros relativas al almacenamiento de datos de comunicaciones. Apenas dos meses después, la Comisión en su *Towards enhancing access to information by law enforcement agencies* hablaba de la posibilidad de establecer una política europea en inteligencia e información al objeto de proveer mejor información sobre canales seguros y establecer una infraestructura a escala europea para este intercambio. Se pretendía en esta comunicación que se reflexionase sobre la posibilidad de establecer un modelo de cooperación en inteligencia criminal que permitiese “la sincronización de los asesoramientos sobre una metodología común, sistemático escrutinio de las amenazas por sectores de vulnerabilidad y los recursos humanos y materiales necesarios”<sup>30</sup>. Ya unos meses antes, el informe del grupo *ad hoc* para el estudio

29. Consejo de la Unión. Nota de prensa “El Consejo Europeo se centra en la lucha contra el terrorismo”, PRES/04/81 (2004).

30. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la mejora del acceso a la información por parte de las autoridades encargadas de garantizar el cumplimiento de la ley (Política de información de la UE). COM/2004/429 final, del 16 de junio de 2004.

del sistema de información del tercer pilar, presentado el 22 de octubre de 2003 en el Comité del artículo 36<sup>31</sup>, realizó un análisis de la necesidad de proteger el acceso a los datos cuando se implementase el principio de disponibilidad que, sin embargo, no fue más allá en su desarrollo<sup>32</sup>.

En la Comunicación de 18 de mayo de 2004, la Comisión se refiere a que “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”<sup>33</sup>. Un buen instrumento para ello sería la designación de Puntos Nacionales Centrales de Contacto (PNCC) para el intercambio internacional de información a los que, unos meses después, el Programa de La Haya dedicaría cierta atención. Los PNCC deberían reunir, idealmente en una oficina, las unidades nacionales de Europol, las oficinas del Sistema de Información de Schengen (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 estaban ejecutando satisfactoriamente estos instrumentos, tal y como había establecido la acción común del 5 de diciembre de 1997<sup>34</sup>.

Sólo dos semanas después, en otra de sus comunicaciones al Parlamento Europeo y al Consejo, la Comisión reiteraba su impulso al fortalecimiento de la cooperación entre policías y aduanas de los estados<sup>35</sup>. En ella denunciaba las fallas en el intercambio de inteligencia e información y apuntaba a la falta de reconocimiento de Europol como un igual a la hora de explicar esta falta de cooperación y volvió a insistir en los medios para conseguirlo. La necesidad de reflexionar sobre estos tres principales sistemas de información de los que disponía la UE hizo que el 24 de noviembre de 2005, en una comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una mayor eficacia, interoperabilidad y sinergia entre las bases de datos europeas en el ámbito de la Justicia e Interior, se reflexionase sobre la necesidad de mejorar la técnica y la interoperabilidad entre los sistemas y cuál debería ser su diseño a largo plazo basado en una mejor interoperabilidad, conectividad, sinergias y disponibilidad incidiendo en la protección de datos y respeto a los derechos humanos.

31. Secretaría del Consejo. DOC 13243/1/03 JAI 284 REV 1, DOC 8857/03 JAI 118 y 15030/03 CATS 71.

32. DOC 9156/05, del 23 de mayo de 2005.

33. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: para reforzar la cooperación policial y aduanera en la Unión Europea. COM (2004) 376 final, del 18 de mayo de 2004.

34. 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, del 15 de diciembre de 1997.

35. Comunicación de la Comisión al Parlamento y el Consejo para la mejora de la cooperación policial y aduanas. COM 9903/04, del 2 de junio de 2004.

Toda esta toma de conciencia sobre lo deficiente de la cooperación en información e inteligencia se fraguó en la propuesta de Decisión marco del Consejo del 4 de junio de 2004, sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los cuerpos de seguridad de los Estados Miembros de la Unión Europea, en particular en relación con delitos graves, incluidos los actos de terrorismo<sup>36</sup>. En ella se establecía lo perentorio del “intercambio de información e inteligencia sobre la delincuencia y las actividades delictivas que es la base de la cooperación policial en la Unión para alcanzar el objetivo general de mejorar la seguridad de sus ciudadanos”. Para alcanzarlo era fundamental “el acceso rápido a una información e inteligencia fiables y actualizadas para que los cuerpos de seguridad puedan prevenir, localizar e investigar con éxito actividades delictivas, en particular en una zona en la que se han suprimido los controles en las fronteras interiores”. Por este motivo se hacía “necesario que los cuerpos de seguridad puedan solicitar y obtener información e inteligencia de otros Estados Miembros en distintas fases de la investigación, desde la fase de recogida de información criminal hasta la fase de investigación criminal”. El Consejo era consciente de que “la falta de un marco jurídico común para el intercambio rápido y eficaz de información e inteligencia entre los cuerpos de seguridad de los Estados Miembros es una laguna normativa que debe integrarse, por lo que el Consejo considera necesario adoptar un instrumento jurídicamente vinculante sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia”.

Ante una carencia tan manifiesta no podía esperarse que el lanzamiento de esta propuesta de Decisión marco por parte del Gobierno sueco detuviera otras iniciativas. Una de éstas fue la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la mejora del acceso a la información por parte de las autoridades encargadas de garantizar el cumplimiento de la ley como respuesta al reto planteado por la Declaración de lucha contra el terrorismo<sup>37</sup>. El 18 de diciembre de 2006, el Consejo adoptó esta importante Decisión marco 2006/960/JAI sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados Miembros de la UE. En ella se establecía que “en primer lugar, esta política [de información] dará acceso a los datos y la información necesaria y pertinente a las autoridades encargadas de garantizar el cumplimiento de la ley con el fin de prevenir y combatir el terrorismo y otras formas de delincuencia grave u organizada, así como las amenazas que representan. En segundo lugar, fomentaría la producción y el uso a escala europea de una inteligencia criminal de alta calidad para facilitar la adopción de decisiones políticas y ayudar a las autoridades encargadas de garantizar el cumplimiento de la ley en la lucha eficaz contra estos delitos”.

36. Propuesta de Decisión marco del Consejo sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los cuerpos de seguridad de los Estados Miembros de la Unión Europea, en particular en relación con delitos graves, incluidos los actos de terrorismo. DOC 10215/04, del 4 de junio de 2004.

37. COM (2004) 429 final, del 16 de junio de 2004.

Para que fuese más operativo, establecía que el objetivo estratégico de esta Comunicación era crear una política europea de información destinada a las autoridades encargadas de garantizar el cumplimiento de la ley, que contribuyese a la realización de los objetivos del artículo 29 del Tratado de la Unión Europea al facilitar mejor información a través de canales seguros para la actual cooperación entre las autoridades encargadas de garantizar el cumplimiento de la ley, y sentar las bases para la creación de un sistema represivo basado en la inteligencia a escala local, nacional y europea, apoyado por el necesario clima de confianza. El plan propuesto englobaba medidas de tipo judicial, técnico y organizativo que, juntas, proveían a las autoridades competentes de un marco de cooperación que facilitase el acceso y el tratamiento de los datos pertinentes para garantizar el cumplimiento de la ley, así como la producción de una inteligencia criminal.

Un punto destacado en todas estas normas que estamos desgranando es el del principio de acceso equivalente a los datos de las autoridades encargadas de garantizar el cumplimiento de la ley. El primer objetivo fundamental de la política de información para garantizar el cumplimiento de la ley es la libre circulación de la información entre los servicios competentes, incluidos Europol y Eurojust. Actualmente, las autoridades competentes pueden utilizar bases de datos accesibles a escala nacional. Sin embargo, las autoridades de otros Estados Miembros no tienen acceso en la práctica debido a la cantidad de problemas que se les plantean. La política de información pretende hacer accesible esta información a todas las autoridades de la UE, incluidos Europol y Eurojust, con el fin de asistirles en el cumplimiento de sus funciones y de conformidad con el Estado de Derecho. No obstante, la experiencia en los meses posteriores mostró que sus posibilidades de éxito eran escasas y que el peso del principio más moderado de disponibilidad es el que ha ido ganando más terreno, en vez del principio de acceso equivalente. Este último principio reconoce que los Estados Miembros dependen de la ayuda mutua para aplicar leyes de prevención y lucha contra el terrorismo y otras formas de delincuencia grave u organizada y contener las amenazas que representan. Asimismo, las autoridades represivas actúan legalmente cuando acceden a datos o bases de datos en el ejercicio de sus tareas y dentro de los límites establecidos por las normas comunes sobre protección y seguridad de datos, por lo que no debería disminuir la eficacia de los instrumentos de asistencia legal mutua ya existentes.

En este contexto, el Consejo Europeo invitó a la Comisión “a presentar propuestas para mejorar la compatibilidad entre bases de datos europeas (SIS-II, VIS y Eurodac) con el fin de aprovechar su valor añadido dentro de los respectivos marcos legales y técnicos de prevención y lucha contra el terrorismo”<sup>38</sup>. En este sentido, la Comisión considera

38. Secretaría del Consejo. DOC 7906/04 JAI 100, del 25 de marzo de 2004.

que la única opción viable en el futuro será la creación de sistemas europeos compatibles e interconectados. Una arquitectura informática conceptualmente amplia, que integre interconexiones nacionales, europeas e internacionales, ofrece a largo plazo un ahorro importante, sinergias y oportunidades de acción, tanto en el campo de la inteligencia como en el contexto más amplio de una estrategia europea de seguridad.

El segundo objetivo fundamental de la política de información es proponer las medidas necesarias para desarrollar un sistema represivo basado en la inteligencia a escala de la UE. La introducción de un “modelo europeo de inteligencia” mejoraría la eficacia y facilitaría la cooperación. El método englobaría materias como la sincronización de la evaluación de la amenaza basada en una metodología común y daría una base sistemática a esta evaluación con los estudios sectoriales de vulnerabilidad y la asignación de recursos financieros y humanos. El tercer objetivo es contribuir a la instauración de un clima de confianza entre las autoridades policiales y judiciales, los funcionarios y demás partes europeas interesadas, estableciendo una plataforma común de valores, normas y orientaciones políticas compartidos. Para esto es crucial la existencia de normas comunes sobre acceso y tratamiento de datos; asimismo, las metodologías compatibles relacionadas con la evaluación de amenazas, riesgos y perfiles serán una base imprescindible para el intercambio efectivo de información e inteligencia a nivel estratégico y operativo. Estas medidas solamente serán efectivas si hay un apoyo político continuado a la puesta en práctica de un espacio común de represión del crimen en la UE, basado en los sistemas nacionales de inteligencia, que conformarán un modelo europeo conceptualmente integrado. En consecuencia, deberán desarrollarse las relaciones de trabajo formal e informal para que el sistema funcione.

Mientras esta propuesta de Decisión marco seguía su periplo, el Consejo Europeo del 4 de noviembre de 2004 aprobó un nuevo programa para el desarrollo de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) en la Unión, conocido como el Programa de La Haya, que establecía la agenda en el ámbito de la Justicia e Interior para los siguientes cinco años<sup>39</sup>; un área que se inauguró en Amsterdam en 1999 cruzando los pilares primero y tercero, y proporcionando un programa coherente para la acción de la Unión en materia de asilo, inmigración, policía, cooperación judicial en temas criminales y cooperación judicial en materia civil y de familia. Este fue uno de los proyectos más discutidos de Amsterdam por la erosión que podía suponer de las soberanías nacionales y la entrada de la UE a garantizar temas como asilo o policía<sup>40</sup>. El Programa de La Haya, sucesor del

39. Consejo Europeo. Conclusiones de la Presidencia, 4 y 5 de noviembre de 2004. DOC 14292/04, pág. 27-28. [http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/EU\\_4.5-11.pdf](http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/EU_4.5-11.pdf)

40. La House of Lords también elaboró varios informes relativos a estos programas en la subcomisión "Law and Institutions y Home Affairs".

Programa de Tampere, se convirtió en el primer programa plurianual que fijaba las prioridades para el área de libertad, seguridad y justicia<sup>41</sup>. En él se identificaba a la renuencia a compartir información como uno de los mayores problemas, especialmente grave en temas como el contraterrorismo, lo que se achacaba a la falta de confianza entre estados y sus sistemas de seguridad. Allí se recomendaba la interoperabilidad de las bases de datos y la designación de unos PNCC para el intercambio internacional de información que implicase a las unidades de Europol, Sirene (Schengen), aduanas e Interpol y ya propuesta en otros documentos anteriores<sup>42</sup>. Se establece que el intercambio de información debe convertirse en una de las áreas prioritarias, pero también que “particularmente en el ámbito de la seguridad, ha crecido la importancia de la coordinación y coherencia entre las dimensiones interna y externa que debe propiciarse con firmeza”<sup>43</sup>.

Trabajar hacia un modelo de inteligencia criminal europeo es uno de los retos más importantes que tiene por delante este campo y que requiere de los esfuerzos comunes de los Estados Miembros y los organismos e instituciones de la Unión. Este intercambio de información debe ir más allá del meramente estratégico para abordar la amenaza del crimen organizado de cuya lucha se indica que “requiere de la mejora de la cooperación entre los cuerpos de la ley (policía, justicia, aduanas) así como hacer completo uso del potencial desarrollo de Europol y Eurojust como aboga Garrido (2005). Porque, aunque al terrorismo internacional, tras el 11-S, se le ha otorgado un papel especial dentro de los nuevos riesgos y amenazas a la seguridad, no podemos olvidar otras amenazas como el crimen organizado.

El Consejo entendía que era necesario un planteamiento innovador del intercambio transfronterizo de información policial. Por este motivo se estableció que, a partir del 1 de enero de 2008, el intercambio de información debería regirse respecto al principio de disponibilidad, lo que significaba que, en todo el territorio de la Unión, un funcionario de policía de un Estado Miembro que necesitase información para llevar a cabo sus obligaciones pudiera obtenerla de otro Estado Miembro y que el organismo policial de otro Estado Miembro que poseyese dicha información la facilitaría para el propósito indicado, teniendo en cuenta el requisito de las investigaciones en curso en dicho Estado. Se quería asegurar que, en caso de que hubiese personas o bienes vigilados por los servicios de seguridad en relación con una amenaza terrorista, dicha vigilancia no se viese interrumpida porque un criminal cruzase la frontera de un Estado Miembro.

41. Informe “A Response to The Hague Programme: Protecting the Rule of Law and Fundamental Rights in the Next Five Years of an EU Area of Freedom, Security and Justice?”. <http://www.libertysecurity.org>

42. Sobre estos PNCC, véase el informe del Parlamento británico “HM Customs and Excise and the European Police Office” (EUROPOL) (PAC 97-98/434). Report by the Comptroller and Auditor General.

43. Consejo Europeo. Conclusiones de la Presidencia, 4 y 5 de noviembre de 2004. DOC 14292/04, pág. 27-28. [http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/EU\\_4.5-11.pdf](http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/EU_4.5-11.pdf)

Pero la Unión no limitó su trabajo al intercambio de información, sino que también avanzó un paso al indicar que “deberá velarse por la coordinación de las actividades operativas de los cuerpos y fuerzas de seguridad y otros organismos en todos los espacios de libertad, seguridad y justicia”<sup>44</sup>. Con la vista puesta en hacer operativo el compromiso de implementar un sistema de información que se incluía en el Programa de La Haya, se firmó el 15 de diciembre de 2004 el acuerdo de Europol. El sistema cumpliría con los criterios relacionados en la Convención de Europol, lo que suponía que habría un contenido preciso y restrictivo que permitiría una referencia rápida a la información disponible para los Estados Miembros y la propia Europol. La razón era obvia: “aquellos delincuentes implicados en grave criminalidad y terrorismo son móviles y activos en otros países por lo que, con el objetivo de mantenerlos controlados, las fuerzas del orden son imprescindible además del uso de tecnologías avanzadas”<sup>45</sup>. La clara voluntad política de hacer de este instrumento un elemento operativo ha supuesto la introducción de una innovación en el área de Justicia e Interior: la evaluación sistemática de sus desarrollos. Será el coordinador antiterrorista el encargado de seguir y persuadir a los Estados Miembros para implementarlo pero sin forzarlos. A pesar de estar en un estadio inicial, su cometido en el desarrollo de una política contraterrorista es importante y está llevando a que, por ejemplo, países no miembros se adhieran a las convenciones de Naciones Unidas contra el terrorismo. Sin embargo, este puesto que hasta 2007 ocupó Gijs De Vries puede ser visto por algunos como el de un agente al servicio de los estados y que pretende disminuir el papel de la Comisión en la lucha contra el terrorismo. Nada más lejos de lo pretendido; De Vries en su momento animó a una mayor cooperación con la Comisión, que prepara los borradores de la legislación, y a adoptar un amplio abanico de medidas sobre temas como la financiación del terrorismo.

En enero de 2005, la Comisión identificó una serie de retos y marcó las diez prioridades que deberían concentrar los esfuerzos colectivos de las instituciones en la próxima década<sup>46</sup>. En este análisis, la Comisión sostenía que el Programa de La Haya era una respuesta coordinada ante los riesgos a los que se enfrentaban los ciudadanos europeos y que supondrá un complemento eficaz a los esfuerzos desplegados por los Estados Miembros en la lucha contra el terrorismo, gracias a la mejora del intercambio de información entre

44. Consejo Europeo. Conclusiones de la Presidencia, 4 y 5 de noviembre de 2004. DOC 14292/04, pág. 27-28. [http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/EU\\_4.5-11.pdf](http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/EU_4.5-11.pdf)

45. Véase: [http://www.europol.eu.int/index.asp?page=news&news=pr041215\\_2.htm](http://www.europol.eu.int/index.asp?page=news&news=pr041215_2.htm)

46. Objetivos estratégicos 2005-2009. Europa 2010: Una asociación para la renovación, prosperidad y seguridad. COM (2005) 12 final, del 26 de enero de 2005.

los servicios de inteligencia, una cooperación eficaz a nivel operativo y una determinación más precisa de las conexiones con otros tipos de delincuencias. En esta dirección, la Comisión indicaba la necesidad de establecer un vínculo entre las medidas para luchar contra el crimen organizado y el terrorismo que tenían evidentes interconexiones y, por lo tanto, la necesidad de compartir bases de datos de bancos y otras instituciones para tener rápido acceso. Proponía para ello mejorar la Decisión 2003/48/JAI del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, relativa a la aplicación de medidas específicas de cooperación policial y judicial en la lucha contra el terrorismo ampliando su ámbito de aplicación al intercambio de información de todas las infracciones en materia de terrorismo<sup>47</sup>. Esta Decisión había sido adoptada sobre la base de una iniciativa de España para contribuir a mejorar los intercambios de información sobre las investigaciones y los procesos penales. En ella se indica que Europol y Eurojust deberían ser destinatarios de esta información, ya se trate de información sobre las investigaciones, procesos o condenas por delitos de terrorismo.

Tras los atentados de Madrid, se fue muy crítico con Europol por su incapacidad para liderar el proceso de intercambio de información, al ser demasiado rígido, y por las reticencias de los servicios de inteligencia a aceptarlo como socio<sup>48</sup>. Uno de los problemas clave era la reticencia de los Estados Miembros a transmitirle datos de los servicios de información e inteligencia, lo que afectaba a su capacidad de aportar el valor añadido necesario a los análisis de la delincuencia en el ámbito de la Unión Europea. En consecuencia, los Estados Miembros consideraban con frecuencia que Europol no satisfacía las demandas de sus clientes –las fuerzas del orden– con lo que no estaban motivados para suministrarle más información<sup>49</sup>. Se ha intentado mejorar esta forma de cooperación después del 11-M a través del GTC<sup>50</sup> que, apoyado por Javier Solana y Gijs De Vries, está formado sólo por los miembros de los servicios de seguridad de los Estados Miembros<sup>51</sup>. La conversión de Europol en una agencia de la UE en el año 2010 puede, sin duda, significar un importante salto cualitativo en esta situación.

47. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a determinadas acciones que deben emprenderse en el ámbito de la lucha contra el terrorismo y otras formas graves de delincuencia, en particular, con el fin de mejorar los intercambios de información. COM (2004) 221 final, del 29 de marzo de 2004.

48. De hecho, para superar esta situación se intentó avanzar en la colaboración con otras instancias. Posición común 2005/69/JAI del Consejo, relativa al intercambio de determinados datos con Interpol, del 24 de enero de 2005.

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

50. Consejo Europeo. Coordinador contraterrorista, "Provisional findings of the two 'peer evaluation' mechanisms affecting the Union's fight against terrorism", 26 de mayo de 2004, pág. 7: [http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/Interim\\_Report.pdf](http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/Interim_Report.pdf) y Consejo Europeo. Coordinador Contraterrorista, "Working structures of the Council in terrorism matters-Options paper", 25 de mayo de 2004, pág. 2.

51. Javier Solana, "Summary of remarks", Consejo de Justicia e Interior del 8 de junio de 2004, SO159/04. Consejo Europeo. Coordinador contraterrorista, "Working structures of the Council in terrorism matters-Options paper", 25 de mayo de 2004, pág. 5.

El 27 de mayo de 2005, Bélgica, Alemania, España, Francia, Luxemburgo, Holanda y Austria firmaron en Prüm (Alemania) un tratado relativo a la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la migración ilegal. Entre otras cosas, este tratado introducía medidas para la mejora del intercambio de información sobre ADN y huellas dactilares. El tratado quedó abierto a la adhesión de cualquier Estado Miembro de la Unión Europea y las partes contratantes tenían como objetivo incorporar las disposiciones del tratado al marco jurídico de la UE<sup>52</sup>. Conforme a su preámbulo, los estados firmantes buscan “asumir un papel pionero en la consecución del máximo nivel posible de cooperación, en aras del desarrollo de la cooperación europea y sin perjuicio del Tratado de la Unión Europea y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, en particular mediante un mejor intercambio de información, especialmente en el ámbito de la lucha contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la migración ilegal, y ofrecer la posibilidad de participar en esta cooperación a todos los demás Estados Miembros de la Unión Europea”. Este tratado revitaliza el debate sobre si es bueno o malo permitir posiciones más vanguardistas a aquellos Estados Miembros de la Unión que se muestran más dispuestos a una integración que otros.

El 15 de abril de 2005 se reunieron Europol y el Sitcen para informarse de sus planes sobre el combate terrorista. Pocas semanas después, en la reunión de ministros de Justicia e Interior en La Haya, los responsables de estas áreas analizaron medidas para que, a partir del 1 de julio de 2005, el Sitcen y Europol, en colaboración con los Estados Miembros, pasasen a preparar regularmente una evaluación de la amenaza terrorista en la Unión Europea y recomendar medidas apropiadas.

## LONDRES: CONSOLIDACIÓN Y AVANCE

Tras los atentados en el metro de Londres del mes de julio de 2005, la Unión relanzó su compromiso en la lucha contra el terrorismo. Charles Clarke, el ministro de Interior británico –país sobre el cual precisamente recaía la Presidencia de turno de la Unión– convocó para el día 13 de ese mes un Consejo Extraordinario de Justicia e Interior en el cual

52. Secretaría del Consejo, “Tratado de Prüm”. DOC 10900/05, del 27 de mayo de 2005.

se declaró como inmediata prioridad construir dentro del marco de la Unión un espacio de colaboración para perseguir e investigar el terrorismo más allá de las fronteras nacionales<sup>53</sup>. Además, el Consejo urgió a los Estados Miembros a “compartir información, garantizar la coordinación y permitir la toma de decisiones colectivas en emergencias, particularmente por ataques terroristas en más de un Estado Miembro”<sup>54</sup>. Por su parte, António Vitorino, comisario de Justicia e Interior, afirmó que “al escasear el intercambio de información, la verdadera llave maestra de la lucha conjunta contra el terrorismo, no es posible ningún sistema de seguridad europeo efectivo”<sup>55</sup>. Así, no es de extrañar que la Comisión sugiriese la máxima expansión del intercambio de información sobre terrorismo y especialmente el desarrollo de bases de datos de personas y organizaciones sospechosas de terrorismo y la confección de un dossier europeo de personas condenadas para finales de 2005.

Sólo dos meses después de las contundentes declaraciones del comisario Vitorino se produjeron los primeros resultados. La Decisión marco del Consejo 2005/671/JAI, del 20 de septiembre de 2005, establecía que los Estados Miembros transmitiesen información a Europol y Eurojust referente a investigaciones, procesamientos y condenas penales correspondientes a delitos de terrorismo<sup>56</sup>. Esta Decisión no se refería específicamente a los servicios de seguridad e inteligencia, sino que situaba a los Estados Miembros en su conjunto frente al cometido esencial en la prevención del terrorismo en el marco de sus actividades de recogida y producción de inteligencia para preservar la seguridad nacional. Cabe destacar que, según esta Decisión, “servicios de seguridad e inteligencia” son aquellas autoridades de los Estados Miembros encargadas de recabar y producir inteligencia para luchar contra las amenazas para el orden jurídico democrático, la seguridad y otros intereses esenciales del Estado, incluido el terrorismo, siendo “información pertinente” la inteligencia relacionada con delitos de terrorismo que afectan o puedan afectar a dos o más Estados Miembros.

A raíz de esta convicción, la Decisión del Consejo estableció un mecanismo para garantizar la transmisión a Europol de la información resultante de las actividades de los servicios de seguridad e inteligencia de los Estados Miembros relativas a delitos de terrorismo. También instauró un mecanismo para garantizar el intercambio de información sobre delitos de terrorismo entre los servicios de seguridad e inteligencia de los Estados Miembros. El artículo 3 de la propuesta de Decisión marco sobre intercambio de información resultante de las actividades de los servicios de seguridad e inteligencia refe-

53. Comunicado de prensa tras el Consejo Extraordinario de Justicia e Interior, 13 de julio de 2005: [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/jha/85703.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/85703.pdf)

54. *Ibidem*.

55. Declaraciones del comisario de Justicia e Interior. IP/04/425.

56. DO L 253, del 29 de septiembre de 2005, pág. 22.

rentes a delitos de terrorismo establecía que cada Estado Miembro designara un punto de contacto en sus servicios de seguridad e inteligencia en el plazo de tres meses a partir de la entrada en vigor de la Decisión y que fuese comunicada por escrito a la Secretaría General del Consejo y a la Comisión<sup>57</sup>. Pero los esfuerzos que necesariamente se estaban realizando comportaban que ésta no pudiese considerarse un conjunto normativo acabado. En las conclusiones de la Presidencia austríaca<sup>58</sup> de la Unión se establecía la necesidad de llevar a cabo nuevos esfuerzos, en particular los referentes a: la continuación de los avances realizados en el Sistema de Información de Schengen (SIS II) y la aplicación del acervo de Schengen en los nuevos Estados Miembros, la rápida implementación de las medidas legislativas sobre control de fronteras y cooperación policial y la conclusión de los preparativos técnicos a escala nacional y de la UE a fin de que el SIS estuviese funcionando en abril de 2007 y el SIV fuese operativo en ese mismo año; de esta forma se pretendía allanar el camino para poder proceder a la ampliación del espacio Schengen en 2007, siempre que se hubiesen cumplido todos los requisitos previos para la aplicación del acervo de Schengen, de conformidad con el Programa de La Haya.

La Presidencia finlandesa de la Unión, iniciada el 1 de julio de 2006, volvió a dejar claro que para luchar contra el terrorismo y prevenir la radicalización y el reclutamiento era necesario un mejor intercambio de información entre las fuerzas policiales y las autoridades judiciales<sup>59</sup>. Reaparecía una vez más el principio de disponibilidad para iluminar esta relación de la que decía debía convertirse en la piedra angular del intercambio de información para principios de 2008, sin descuidar la debida atención a la protección de datos que este intercambio podía generar antes de aplicar este principio. Por último, la Presidencia se marcó como objetivo impulsar la cooperación operativa a nivel de la Unión, en cuya base estaba necesariamente una buena relación entre Europol y Eurojust<sup>60</sup>.

Francia, en su programa de trabajo para su Presidencia durante el segundo semestre de 2008 titulado “Una Europa que actúa para hacer frente a los desafíos actuales”, incidió en los elementos planteados en los compromisos de junio de 2008<sup>61</sup>. Así, era necesario impulsar la integración de Europol en el orden jurídico de la Unión y fomentar los intercambios entre Europol y Frontex para combatir la inmigración ilegal y el crimen organizado. En esta línea se buscaba reforzar los poderes de los miembros

57. COM/2005/0695 final - CNS 2005/0271, del 22 de diciembre de 2005.

58. Consejo Europeo. Conclusiones de la Presidencia. DOC 10633/1/06 REV 1 CONCL 2, del 15 y 16 de junio de 2006.

59. Agenda preliminar para la Presidencia finlandesa de la Unión Europea del segundo semestre de 2006: [http://www.eu2006.fi/the\\_presidency/en\\_GB/presidency\\_agenda/\\_files/75429538661335079/default/preliminary\\_agenda.pdf](http://www.eu2006.fi/the_presidency/en_GB/presidency_agenda/_files/75429538661335079/default/preliminary_agenda.pdf)

60. Un repaso sobre las actividades de la Comisión en la lucha contra el terrorismo y la lista de tareas pendientes pueden verse en MEMO/06/323, del 11 de septiembre de 2006. Véase también Berthelet y Chevallier-Govers (2001).

61. Véase: [http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/ProgrammePFUE/Programme\\_ES.pdf](http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/ProgrammePFUE/Programme_ES.pdf)

nacionales de Eurojust y el acceso de éste a los archivos de Europol. También se pretendía crear un sistema europeo de información sobre antecedentes penales que permitiese su interconexión. Respecto a su papel en la lucha contra la proliferación de las armas y el terrorismo, buscaba profundizar y movilizar los medios de lucha de la propia Unión y de los Estados Miembros a través de nuevos instrumentos y del intercambio de información.

La Presidencia checa de la Unión, inaugurada el 1 de enero de 2009, incluyó en su agenda importantes temas de seguridad y cooperación, como ya se había indicado con anterioridad en el avance de las presidencias francesa, checa y sueca<sup>62</sup>. En primer lugar, se buscaba promover el desarrollo de Schengen, sobre todo en la segunda generación, conocida como Schengen II, así como la implementación del VIS (Visa Information System). El terrorismo también se convirtió por naturaleza propia en un objetivo de la Presidencia con la implementación del Action Plan on Enhancing the Security of Explosives. Pero el principal aspecto a subrayar fue el trabajo sobre el nuevo plan que sustituiría al Programa de La Haya que finalizaba en 2009; era necesario adoptar uno nuevo que diese respuesta a los retos y objetivos para el área de Justicia e Interior que reflejase la nueva situación en la UE tras la ampliación a 27 Estados Miembros, para lo cual trabajaría el Grupo de Futuro (*Future Group*)<sup>63</sup>. En el campo de la cooperación judicial en temas criminales, la Presidencia checa quiso proponer una nueva Decisión marco que crease un mecanismo para prevenir y resolver conflictos de competencia en los procedimientos criminales entre Estados Miembros. Su objetivo era crear un mecanismo para prevenir y resolver conflictos de competencia entre los Estados Miembros que se basaría en el intercambio de información en procedimientos judiciales en curso; mecanismo que venía siendo reclamado desde 2007 ante las carencias que mostraba la Decisión marco de intercambio de información e inteligencia.

En el agitado proceso de aprobación del Tratado de Lisboa se produjeron cambios, aunque pocos afectaron a lo que el texto recogía para el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Se estableció un mayor protagonismo de los parlamentos nacionales en la supervisión de Europol y la evaluación de las actividades de Eurojust, conforme al artículo 86 de la nueva versión. Por otra parte, el establecimiento de una Fiscalía europea a partir de Eurojust, que ya había sido prevista en el Artículo III-274 del Tratado Constitucional, se

62. Véase: <http://www.eu2009.cz/en/czech-presidency/programme-and-priorities/programme-and-priorities-479/>

63. Este grupo fue establecido por sugerencia del ministro del Interior alemán, Wolfgang Schäuble, durante la Presidencia alemana en la reunión informal de ministros del Interior en Dresden, cuya primera reunión tuvo lugar en Eltville, Hesse, los días 20 y 21 de mayo de 2007. El grupo estuvo presidido por el vicepresidente Frattini y los seis ministros del Interior de la presente y próxima troika (Alemania, Portugal y Eslovenia, así como Francia, República Checa y Suecia), un representante de las subsiguientes presidencias (España, Bélgica y Hungría), así como expertos de los diferentes Estados Miembros según se considerase.

mantuvo en Lisboa. El establecimiento de una Fiscalía europea responsable de la investigación y apertura de juicio sobre crímenes considerados como graves y de naturaleza transfronteriza conllevaría su transformación en un nuevo y poderoso actor comunitario en el área de cooperación judicial en la UE, como vieron bien Carrera y Geyer (2008:146). No obstante, a tenor del propio artículo 83, sería necesaria una unanimidad en el Consejo previa aprobación del Parlamento Europeo.

Otro de los elementos que han permanecido del anterior tratado ha sido la creación en el seno del Consejo de un comité permanente en materia de seguridad interior del nuevo artículo 71 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Su objetivo sería garantizar una cooperación operacional más decisiva en materia de seguridad interior de la Unión. Además, tendría como objetivo favorecer la cooperación y coordinación de la actuación de las autoridades competentes de los Estados Miembros; sin embargo, su composición y competencias siguen siendo difusas. Esta cooperación se fortalece en el ámbito policial, en cuyo artículo 88 TFUE establece que “la Unión desarrollará una cooperación policial en la que participen todas las autoridades competentes de los Estados Miembros, incluidos los servicios de policía, los servicios de aduanas y otros servicios con funciones coercitivas especializados en la prevención y en la detección e investigación de infracciones penales”, y a estos efectos, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán adoptar, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas relativas a “la recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de información pertinente”, con lo que esta fluidez supone un importante impulso político para la cooperación.

El Programa de Estocolmo, el mayor éxito en materia de seguridad, libertad y justicia de la Presidencia sueca, ha sido heredado por la Presidencia española, que ha tenido que desarrollar el programa plurianual 2010-2014<sup>64</sup>. En él se plantea la necesidad de revisar los instrumentos actualmente existentes y crear un modelo europeo para el intercambio de información. Esta estrategia de gestión de la información tendría como ejes: i) un desarrollo operativo (un desarrollo del intercambio de información y de sus instrumentos regido por las necesidades policiales), y ii) la interoperatividad de los sistemas informáticos, velando por una total conformidad con los principios de la protección de datos y la seguridad de los datos al desarrollar dichos sistemas. En este esquema, Europol debería ser el eje para el intercambio de información entre las autoridades policiales de los Estados Miembros, un prestador de servicios y una plataforma para los servicios policiales.

64. Programa de Estocolmo: <http://elsjpresidencia.files.wordpress.com/2010/01/programa-de-estocolmo-aprobado-por-el-consejo-europeo-de-diciembre-de-2009.pdf>

La Presidencia española de 2010 no parece haber planteado grandes avances en este ámbito, pero probablemente tampoco deberíamos haber esperado grandes innovaciones, cuando nos encontramos con un área que ya empieza a estar consolidada y cuando Estocolmo ha marcado claramente su agenda<sup>65</sup>. Así, la Presidencia española ha lanzado una Estrategia de Seguridad Interior (ESI), que analiza riesgos, amenazas y vulnerabilidades, y define prioridades estratégicas. La definición de la ESI es una iniciativa española que pretende unificar en un solo texto todas las medidas que se han ido adoptando a lo largo de los años en esta materia y dotarlas de “un paraguas que marque las líneas estratégicas marco”<sup>66</sup>. Esta estrategia subraya la prevención y la anticipación, basadas tanto en un enfoque proactivo y dirigido a la inteligencia, como en la obtención de pruebas para el proceso judicial. Enfatiza asimismo que sólo es posible llevar a cabo una acción legal con éxito si se dispone de toda la información necesaria.

Por su parte, el 25 de febrero de 2010 se creó el Comité Permanente de Seguridad Interior (COSI), siguiendo las directrices marcadas por el Tratado de Lisboa. Su objetivo es intensificar la coordinación de las actuaciones operativas entre los Estados Miembros de la UE en materia de seguridad interior. El COSI tiene, en primer lugar, la misión de evaluar la cooperación operativa en la UE –identificar las deficiencias y recomendar medidas oportunas para corregirlas. En caso de ataques terroristas o grandes catástrofes, el Comité ofrecerá asistencia al Consejo de Justicia e Interior. Otra de las tareas del COSI es la coordinación de la acción de las agencias europeas con competencias en materias de justicia e interior, como Europol, Eurojust, Frontex y CEPOL, a las que reconoce el importante y creciente papel desarrollado, y para el cual requieren de un intenso intercambio de información.

Plantea, además, el desarrollo de un modelo integral de intercambio de información basado en la confianza mutua, que culmine en el principio de disponibilidad de la información. Para que las autoridades en materia de seguridad puedan prevenir y actuar anticipadamente deben disponer, en el momento adecuado, del mayor número de datos posible sobre hechos delictivos y sus autores, *modus operandi*, tipología de las víctimas, vehículos utilizados, etc. En esta línea, busca la creación de un modelo europeo de intercambio de información seguro y estructurado que incluya todas las bases de datos de la UE que resulten relevantes para reforzar la seguridad en la Unión permitiendo la interacción entre éstas. La Presidencia española enfatiza algo que ha quedado claro en los últimos años: máximo intercambio de información e inteligencia pero con pleno respeto al derecho a la privacidad y la protección de datos personales.

65. Programa de la Presidencia española de la Presidencia del Consejo: [http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/programa\\_ES.PDF](http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/programa_ES.PDF)

66. Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. Hacia un modelo europeo de seguridad. Febrero de 2010: [http://tsa.ondemand.flumotion.com/tsa/ondemand/PEUE/PDF/Seguridad\\_ES.pdf](http://tsa.ondemand.flumotion.com/tsa/ondemand/PEUE/PDF/Seguridad_ES.pdf)

## CONCLUSIONES

La década que abarca las dos presidencias españolas de la Unión Europea (2002-2010) refleja a la perfección la complejidad, pero también los avances que se pueden producir, en un área difícil de la construcción europea. Diez años deben significar necesariamente cambios importantes, pero comprender su importancia pasa por observarla desde diferentes dimensiones complementarias entre todas ellas.

Por una parte, se ha aclarado el marco normativo. No estamos hablando únicamente de grandes programas de acción, como el de La Haya, en los cuales se haya incardinado la labor contraterrorista, sino en la serie de normas, especialmente alguna Decisión marco, que han uniformizado y homogeneizado una colaboración y un intercambio en materia de información e inteligencia que venía dándose, esencialmente, en base voluntaria y bilateral.

Otro elemento ha sido el desarrollo institucional y la madurez de organizaciones, especialmente Europol, que nacieron en otro momento histórico y que, a base de trabajo, han acrecentado su papel en el entramado europeo. De hecho, la conversión de Europol en una agencia de la UE en 2010 muestra que la base de cooperación voluntaria necesita, para dar un salto cualitativo, de organizaciones que gestionen un área que necesariamente se ha desbordado en los últimos años; se podría hacer la misma lectura de Eurojust, llamada a representar un papel más intenso en los próximos años.

El intercambio de información e inteligencia que se demandaba ha podido fortalecerse al entregarle un marco jurídico y el establecimiento de principios como acceso equivalente y disponibilidad. Pero también por el intento de uniformizar las casi veinte bases de datos existentes a través de unos protocolos y procedimientos que permitan a los diferentes Estados Miembros y sus agencias de seguridad e inteligencia hacer interconectables a sus sistemas.

Así, las presidencias españolas han abarcado los principales acontecimientos normativos, estructurales y procedimentales en el intercambio de información e inteligencia de la historia de la Unión Europea. Abandonadas las necesidades de la Guerra Fría, son ahora el terrorismo, el crimen organizado y el tráfico ilegal de personas y sustancias los que han materializado la cooperación en materia de inteligencia e información. Si bien han evolucionado espasmódicamente después de cada gran atentado, el camino está bien trazado y es conocido por los diferentes Estados Miembros y, aunque no está prevista la creación de ninguna agencia de inteligencia según el formato estatal clásico, sí se vislumbra en el horizonte una política europea de inteligencia y unas estructuras comunes que le den apoyo: elementos como la Estrategia de Seguridad Interior o el COSI son instrumentos que muestran el camino emprendido por la Unión Europea para gestionar su seguridad.

Referencias bibliográficas

CARRERA, Sergio y GEYER, Florian. "El Tratado de Lisboa y un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: Excepcionalismo y Fragmentación en la Unión Europea". *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. No. 29 (enero-abril 2008). P. 133-162.

FERNÁNDEZ SOLA, Natividad. "La Política Europea de Seguridad y Defensa en el Debate sobre el futuro de la Unión Europea". *Boletín europeo de la Universidad de La Rioja*. No. 11 (2003). P. 10-26.

GARRIDO CUENCA, Nuria. "Seguridad y Servicios de Inteligencia en Europa". En: Luis Ortega (dir.) *La Seguridad Integral Europea*. Valladolid: Lex Nova, 2005. P. 147-177.

MONAR, Jörg. "The Area of Freedom, Security and Justice: Institutional and Substantial Dynamics in the perspective of the European Union". *Collegium. Special Edition Proceedings of the Conference. Integrated security in Europe, a democratic perspective*. No. 22 (diciembre 2001) P. 11-24.

WILKINSON, Paul. "International terrorism: the changing threat and the EU's response, *Chaillot Paper* Institute for Security Studies Western European Union". No. 84 (2005).

# Àmbits

de Política i Societat



**Col·legi de Politòlegs  
i Sociòlegs de Catalunya**

## Informació i subscripcions:

C/ Roger de Llúria, 155-157, entresol 1a · 08037 Barcelona  
Telf. 93 24 41 44 · [www.colpis.cat](http://www.colpis.cat)

la revista amb contingut