



Bruselas, 22 de noviembre de 2019
(OR. en)

14297/19

LIMITE

**COSI 239
ENFOPOL 508
ENFOCUSTOM 196
FRONT 333
DAPIX 346
CYBER 322
JAI 1217**

NOTA

De:	Presidencia
A:	Comité de Representantes Permanentes/Consejo
Asunto:	Dirección futura de la seguridad interior en la UE: resultado de los trabajos - Informe de la Presidencia

La rápida evolución del entorno de seguridad requiere un enfoque integrado para hacer frente a las nuevas amenazas y retos. Un enfoque integrado de la seguridad interior es una forma viable de hacer frente a amenazas que son más complejas y variadas que antes, y propicia que se adopte un planteamiento ante las respuestas que se dan a dichas amenazas que englobe a toda la sociedad.

En el contexto de la aplicación de la Agenda Estratégica para 2019-2024 en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior, la Presidencia ha organizado una serie de debates temáticos para ahondar en la reflexión sobre el modo de avanzar respecto a la dirección futura de la seguridad interior en la UE. La Presidencia ha determinado tres principios fundamentales para guiar esta reflexión: ofrecer a los ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia; luchar contra la exclusión social y la discriminación, y fomentar los valores de la Unión.

Los debates comenzaron en julio de 2019 en la reunión informal del Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior (COSI), en preparación del Consejo informal de Justicia y Asuntos de Interior (Consejo JAI), en la que se plantearon una serie de temas horizontales clave¹. También en los grupos pertinentes, como el Grupo «Aplicación de las Leyes», el Grupo «Terrorismo» y el Grupo «Intercambio de Información» se mantuvieron debates temáticos, que el COSI siguió preparando para el debate ministerial. Se trataron detenidamente una serie de temas, por ejemplo la mejora del marco de cooperación operativa para los servicios policiales, las repercusiones de las nuevas tecnologías y las amenazas híbridas para la seguridad interior, el papel de las agencias JAI de la UE, la gestión y automatización de la información y la formación de los cuerpos y fuerzas de seguridad. Las líneas concretas de estos debates se presentan en los documentos elaborados para las distintas reuniones y se enumeran en el anexo del presente informe.

El presente informe trata algunos aspectos y refleja la opinión de la Presidencia sobre las principales cuestiones que surgieron a raíz de esos debates y que deberán seguir tratándose en el ciclo legislativo 2019-2024.

1. Enfoque proactivo sobre las nuevas tecnologías

Los avances tecnológicos tienen gran repercusión en la vida de los ciudadanos de la UE, y por lo tanto también en el trabajo policial. Todos estos avances, como la inteligencia artificial, los vehículos aéreos no tripulados, las nuevas redes de comunicación y los entornos en línea, por nombrar solo algunos, pueden servir de apoyo a la labor de las autoridades, pero también pueden utilizarse para fines ilegales. Por ejemplo, tanto los servicios policiales como los servicios de primera intervención pueden utilizar drones, respectivamente en la lucha contra el terrorismo y en el período posterior a un atentado terrorista. El ritmo acelerado de la innovación constituye un reto para la capacidad de los servicios policiales de adaptarse a la rápida evolución del mundo tecnológico. En el contexto de la digitalización sería preciso evaluar en qué medida los marcos jurídicos en los que operan las autoridades policiales y las agencias pertinentes de la UE responden a las necesidades actuales². La preservación y promoción de los derechos fundamentales debe sustentar estos avances, respetando al mismo tiempo los estrictos requisitos de las actividades policiales derivados del marco de protección de datos, en el que la Unión ocupa una posición de liderazgo en lo que respecta a la fijación de normas.

¹ Documento de la Presidencia sobre la dirección futura de la seguridad interior en la UE (WK 13264/19) (en inglés)

² Documentos 12496/19 y 12224/19, «Nuevas tecnologías y seguridad interior»

El objetivo es asignar a los servicios policiales de la UE un papel proactivo, para que puedan beneficiarse de las nuevas tecnologías y anticiparse a los riesgos que estas conllevan y controlarlos. En este ámbito se requiere un enfoque integrado y general a escala de la UE. La creación de un laboratorio de innovación común en el seno de Europol para aprovechar los avances y tendencias tecnológicos, la innovación y la investigación, y evaluar su posible relevancia para los servicios policiales y para el diálogo con la industria y el mundo académico, contribuye a este objetivo. El pleno aprovechamiento de las nuevas tecnologías requiere una investigación y una formación constantes. La centralización de determinadas actividades y la puesta en común, dentro del laboratorio de innovación, de los resultados del trabajo realizado en las redes existentes resultarían beneficiosas para la racionalización y la relación coste-eficacia, especialmente en ámbitos en los que los Estados miembros no disponen de recursos suficientes para actuar solos o en los que la actuación conjunta y el intercambio de mejores prácticas aportan un valor añadido.

Dado que la investigación y el desarrollo tecnológicos se producen a menudo en las universidades y en el sector privado, la implicación de las autoridades policiales tiene lugar en una fase relativamente tardía. Con objeto de atender las preocupaciones de las autoridades policiales de cara al futuro, la Presidencia considera que es preciso esforzarse por implicarlas, de manera activa y desde el principio, en los procesos de desarrollo tecnológico, concretamente aumentando en mayor medida la participación y coordinación de los profesionales policiales en los programas de investigación y desarrollo financiados por la UE en el ámbito de la seguridad.

La Presidencia anima a las autoridades policiales a participar activamente en el desarrollo de nuevas tecnologías. El laboratorio de innovación debería funcionar como una plataforma para respaldar este objetivo. Es importante que las necesidades de las autoridades policiales se conozcan y se tengan en cuenta en una fase temprana del desarrollo de aquellas nuevas tecnologías que influyan en su trabajo o sean necesarias para una respuesta policial más eficaz. Por otra parte, la legislación relativa a las nuevas tecnologías debería tener más en cuenta los intereses en materia policial y de seguridad interior con objeto de paliar las limitaciones del marco jurídico, en particular planteándolos sistemáticamente en las evaluaciones de amenazas.

2. Gestión eficaz de la información

La cooperación policial a escala de la UE se basará cada vez más en soluciones tecnológicas y sistemas de información mejores y más eficientes y en la interoperabilidad de estos³. En una época de grandes cantidades de datos digitales, las autoridades policiales tienen acceso a más datos y más información que nunca. Ello debe reflejarse en las soluciones técnicas y las capacidades ofertadas. Al mismo tiempo, no se dispone de estadísticas clave sobre varios ámbitos delictivos. Resulta especialmente importante garantizar, por lo tanto, que los sistemas de información se suministren con datos completos y de calidad y se utilicen de manera eficaz. Debemos garantizar que las autoridades nacionales pertinentes tengan acceso a estos sistemas y estén suficientemente formadas para utilizarlos plenamente.

El análisis criminológico sigue siendo esencial en la actividad policial. El análisis aporta a los datos en bruto un valor añadido que los convierte en información aprovechable que puede utilizarse en el ámbito nacional y en operaciones transfronterizas en toda la UE. Se echa en falta, sin embargo, una perspectiva clara de las normas de la UE en materia de análisis criminológico. En cualquier caso, el análisis es un elemento integrante de todos los procesos de información del ámbito policial y requiere recursos humanos y financieros suficientes para procesar y analizar la información. Para mejorar y normalizar de manera satisfactoria los análisis se precisa, por lo tanto, una mayor comprensión de todas las necesidades policiales y de los diversos procesos de información que intervienen en particular, por ejemplo los de investigación penal y de recogida de información penal.

Los Reglamentos de interoperabilidad⁴ entraron en vigor el 11 de junio de 2019. Garantizar la aplicación eficaz de los Reglamentos reviste una importancia capital. Esta revolución tecnológica de los sistemas informáticos de la UE requerirá gran cantidad de recursos y el cumplimiento de los plazos, tanto en el ámbito de la UE como en los Estados miembros. Al diseñar la arquitectura de interoperabilidad es importante que las soluciones técnicas tengan siempre en cuenta las necesidades de los usuarios finales. Además, es fundamental ofrecer a los usuarios finales una formación adecuada y continua para que puedan utilizar estos nuevos sistemas de información y completar su interoperabilidad. Es evidente que la interoperabilidad es mucho más que el desarrollo de sistemas informáticos; también implica un cambio de mentalidad. Por lo tanto, para implantarla con éxito se requiere además un cambio en nuestras culturas administrativas y operativas.

³ Documento 13510/19, Gestión de la información de la UE - automatización, acceso, intercambio y análisis de información (en inglés).

⁴ EU 2019/817 y EU 2019/818.

En mayor escala, el aumento del intercambio de información no es solo una evolución técnica. Para obtener las ventajas que se desea extraer es preciso garantizar que las competencias, los recursos y las interfaces de usuario final en el plano nacional sean adecuados para los fines previstos. La información no es un valor absoluto; es necesario que pueda ser utilizada y que conduzca a una actuación. Sin una aplicación adecuada, estos avances y sus ventajas pueden peligrar.

Además de una investigación eficaz, el trabajo de las autoridades policiales debe centrarse por igual en la prevención de la delincuencia y en su desarticulación. Una información eficaz y de calidad en el lugar adecuado y en el momento adecuado contribuye a alcanzar este objetivo. En lo que se refiere a las funciones policiales basadas en la inteligencia, Europol y Frontex se hallan en una posición privilegiada para respaldar este trabajo con sus capacidades analíticas, en particular ampliando el acceso al Sistema de Información de Schengen (SIS), siempre que los Estados miembros les proporcionen sistemáticamente datos brutos de calidad.

La Presidencia pide un marco general para la gestión de la información en la UE, con objeto de garantizar que toda la información existente necesaria sea accesible y se procese e intercambie de manera rápida y eficaz, de modo que conduzca a una actuación basada en la inteligencia.

3. Cooperación transfronteriza multidisciplinar

Mejorar la cooperación operativa intersectorial reduciendo duplicaciones y aumentando la coordinación efectiva es un elemento clave para el éxito de una actuación. Debido a la naturaleza transversal en constante evolución de diversas amenazas para la seguridad –como las armas QBRN o las actividades híbridas–, las medidas adoptadas para darles respuesta e impedir las requieren un enfoque horizontal, que tenga en cuenta al mismo tiempo la competencia de los Estados miembros en materia de seguridad nacional. Para garantizar una cooperación operativa multidisciplinar se precisa un enfoque integrado y coherente que vaya más allá de la cooperación policial transfronteriza y que, por lo tanto, implique también a otras autoridades, como los agentes de protección civil.

Las diferencias existentes en los procesos decisorios, la legislación y los modelos operativos nacionales constituyen retos importantes para la cooperación operativa transfronteriza. Por otra parte, las incoherencias en las prácticas nacionales de recogida y tratamiento de datos, resultantes de las diferencias entre los distintos Estados miembros por cuanto se refiere a sistemas administrativos, soluciones técnicas y disposiciones funcionales, obstaculizan la cooperación transfronteriza. Otro reto consiste en detectar y suprimir los obstáculos a la cooperación operativa entre autoridades policiales –por ejemplo unas frecuencias de radio incompatibles en zonas fronterizas, las barreras lingüísticas o la necesidad de complementar las bases jurídicas existentes con acuerdos bilaterales más detallados. En situaciones urgentes, las entidades nacionales pueden no ser conscientes de la variedad de alternativas operativas –que están fragmentadas en varios instrumentos de la UE– y de canales para el intercambio de información de que se dispone.

La cooperación operativa multidisciplinar entre autoridades policiales ha de reforzarse, desarrollando y utilizando nuevos métodos de colaboración y de intercambio de información y recurriendo al mismo tiempo a nuevas aplicaciones y herramientas tecnológicas. Entre dichas aplicaciones pueden incluirse, por ejemplo, los sistemas autónomos no tripulados, las tecnologías de reconocimiento automático de matrículas o las interfaces de búsqueda única para las bases de datos de que se dispone. Hay un claro impulso para mantener y seguir respaldando esta evolución, y tenemos la oportunidad de hacerlo.

Más importantes aún para aprovechar todas las posibilidades existentes y prepararse para los retos futuros son el aprendizaje permanente y la formación. La formación que imparten las agencias de la UE debe utilizarse de manera eficaz. Al mismo tiempo, debe garantizarse que las actividades de las agencias de la UE se complementen entre sí y que se eliminen los solapamientos.

Hemos de tener en cuenta las diferencias regionales y las especificidades nacionales, intentando al mismo tiempo forjar una cultura policial común entre las autoridades policiales de la UE. La mejora de las competencias lingüísticas, el conocimiento de la cultura de los demás y el intercambio de mejores prácticas ayudan a comprender mejor las diferencias regionales y culturales y contribuyen a respaldar el objetivo común.

Los acuerdos bilaterales y multilaterales siguen siendo importantes para la cooperación local y regional; y para garantizar el respeto de la diversidad regional y de los distintos intereses operativos se requiere flexibilidad. En cualquier evolución futura deben tenerse en cuenta la definición del reparto de responsabilidades, competencia y soberanía.

Las agencias JAI de la UE siguen desempeñando un papel significativo, en el marco de sus respectivos mandatos, en apoyo a la labor los Estados miembros. En general se admite que una verdadera cooperación transfronteriza entre las autoridades de los Estados miembros, que cuente con el firme apoyo de las agencias pertinentes de la UE, es la forma más viable de avanzar hacia una Unión de la Seguridad y de hacer frente de manera sostenible tanto a las amenazas existentes como a las nuevas en un entorno en constante evolución⁵.

Por lo tanto, la evolución futura en el ámbito de la seguridad interior requeriría que las agencias sigan desempeñando un papel activo, que conllevará un previsible aumento de las tareas existentes y nuevas responsabilidades debido tanto a las necesidades políticas como a las necesidades operativas. Habida cuenta de las limitaciones en materia de recursos, es necesario debatir en qué contexto pueden las agencias crear un valor añadido con mayor eficacia, por ejemplo en ámbitos en los que los Estados miembros puedan necesitar acceder a recursos o a equipo técnico mediante la puesta en común de recursos, aquellos en los que haya margen de mejora de las capacidades de análisis de datos o en los que se pueda prestar un mayor apoyo operativo. Deben establecerse unos criterios transparentes para determinar en qué ámbitos necesitan los Estados miembros mayor apoyo, teniendo en cuenta los avances tecnológicos y las necesidades materiales o de otros recursos concretas. Al desarrollar el papel de las agencias, el objetivo debe ser hallar una solución equilibrada que tenga en cuenta las necesidades de los Estados miembros. Es fundamental aplicar un enfoque coordinado y general para mejorar los conocimientos especializados esenciales y los puntos fuertes de cada agencia, y crear además valor añadido de manera rentable y sin producir solapamientos entre las tareas y funciones.

Es necesario profundizar en el intercambio de información y en la cooperación a través de las agencias, toda vez que las amenazas existentes y emergentes en materia de seguridad interior son cada vez más complejas y tienen cada vez más un carácter transfronterizo. También se precisa una interacción más eficaz con las entidades privadas en el marco del intercambio de información. En particular, es necesario evaluar la base jurídica de Europol para solicitar y recibir datos personales directamente de entidades privadas⁶.

⁵ El papel de las agencias de la UE se trató específicamente en las reuniones informales del COSI y del Consejo en el mes de julio –documentos WK 13271/19 y WK 13266/19– y ha sido un tema transversal en todos los debates.

⁶ En el Grupo «Aplicación de las Leyes» se han celebrado debates sobre la cooperación de Europol con entidades privadas: documentos 10494/19, 11832/19 y 12858/1/19.

Con el fin de reforzar el enfoque multidisciplinar de Europol sobre las funciones policiales a largo plazo, debe seguir desarrollándose la cooperación entre las autoridades aduaneras y Europol aumentando el número de funcionarios de enlace de los servicios de aduanas en Europol, promoviendo el uso de SIENA por parte de las aduanas de todos los Estados miembros de la UE y mejorando el intercambio periódico y estructurado de información entre las partes, también sobre gestión de riesgos e inteligencia. Un objetivo a corto plazo debe ser reforzar la contribución de las aduanas e incluirlas en la aplicación de los planes de acción operativos de la EMPACT. Estas medidas consolidarían la evolución positiva de la cooperación entre las aduanas y Europol de los últimos años.

Es preciso atender los retos que plantea la cooperación entre la Unión Europea e Interpol. Es importante que en el futuro las autoridades de los Estados miembros de la UE sigan utilizando las bases de datos que sirven de fuente principal de información para la cooperación policial con terceros países. Al mismo tiempo, es preciso naturalmente que la legislación aplicable en materia de protección de datos se respete plenamente.

La Presidencia subraya la necesidad de revisar el marco jurídico de la cooperación policial transfronteriza y el mandato de Europol para adaptarlo a las realidades actuales y a los retos futuros. Debe seguirse apoyando el desarrollo de una cultura policial común entre las autoridades policiales de la UE.

4. Enfoque integrado de la seguridad

Cabe esperar que, en un futuro próximo, se produzcan una serie de tendencias y evoluciones que repercutan en situación de la UE por cuanto a las amenazas se refiere. La delincuencia sigue rigiéndose por la demanda y por la existencia de oportunidades para delinquir. Además, los cambios en materia de seguridad acontecidos en regiones vecinas y las distintas formas de radicalización violenta en Europa siguen constituyendo una amenaza para nuestra seguridad interior. Un enfoque integrado de la seguridad con mejor coordinación y mejores recursos y capacidades tecnológicas requiere mayor conocimiento de la situación y mayor preparación ante una serie de retos.

Las autoridades policiales, de protección civil y otras autoridades pertinentes deben seguir mejorando su preparación para hacer frente a las amenazas híbridas. La cooperación en materia de prevención y lucha contra las amenazas híbridas entre las autoridades nacionales pertinentes, en función de sus mandatos respectivos, así como con las instituciones, órganos y organismos de la UE en todo el nexo entre seguridad interior y exterior, debe mejorarse e integrarse transversalmente de manera continua. Al mismo tiempo, es importante aumentar las sinergias y evitar la duplicación de esfuerzos, recurriendo, por ejemplo, a unos métodos de trabajo horizontales, aumentando el intercambio de información, y desarrollando formación y ejercicios intersectoriales.

Se hace hincapié en la necesidad de proseguir los debates sobre la dimensión interna de las amenazas híbridas, concretamente sobre el papel que desempeñan las agencias JAI en el refuerzo de las capacidades de la UE y de los Estados miembros para detectar las acciones híbridas e identificar sus fuentes.

Además, para luchar eficazmente contra la desinformación se requiere un enfoque integrado. En este sentido debe considerarse la participación de las autoridades policiales, también en los mecanismos de la UE ya existentes, como el sistema de alerta temprana. Las autoridades policiales mejoran la resiliencia de la UE y de sus Estados miembros, y debe tenerse en cuenta la lucha contra la desinformación⁷. La Presidencia recalca la necesidad de utilizar mejor los instrumentos existentes y de mejorar la coordinación general en el plano de la UE. También debe abordarse en este contexto el respaldo de las agencias JAI a los Estados miembros.

El recurso a la tecnología y a internet para organizar actividades delictivas va a seguir creciendo. Se espera, por ejemplo, que aumente el uso de plataformas en línea, tanto en la internet visible como en la internet oscura, para comerciar con gran variedad de mercancías ilícitas. Además, puede hacerse mal uso del entorno en línea utilizándolo en realidad para radicalizar, captar e incitar a la violencia. Debe evitarse de manera eficaz la difusión de contenidos terroristas y de maltrato infantil en línea y suprimir dichos contenidos rápidamente.

⁷ Amenazas híbridas y seguridad interior: comunicación policial estratégica y lucha contra la desinformación (11831/19) (en inglés).

Por otra parte, se hace hincapié en que la prevención de la radicalización violenta es parte integrante de un enfoque integrado de la lucha contra el terrorismo. Colaborar con los profesionales de primera línea y respaldarles sigue siendo fundamental para prevenir y combatir el extremismo violento. Es necesario afrontar el extremismo violento de carácter político o ideológico en todas sus formas. Por consiguiente, debe seguir poniéndose el foco en combatir y prevenir el extremismo violento y el terrorismo desde un planteamiento general, teniendo también en cuenta las tendencias emergentes del extremismo violento.

La amenaza que constituyen el extremismo violento de derechas y el terrorismo debe enfrentarse elaborando un panorama más ajustado de la situación, con el intercambio continuo de buenas prácticas, por medio de la cooperación con terceros países clave y atajando la difusión de contenidos ilícitos de extrema derecha tanto en línea como fuera de línea. Debe hacerse frente al reto que supone el retorno de los combatientes terroristas extranjeros, por ejemplo utilizando el SIS de manera más eficiente.

La Presidencia subraya la necesidad de un enfoque integrado de la seguridad que tenga en cuenta a toda la sociedad para atender diversas amenazas para la seguridad interior. Se subraya la importancia de trabajar en todos los sectores de actuación pertinentes de manera más estratégica, coordinada y coherente.

Subject	Meeting	Reference Number
Future Direction of internal security in the EU	Informal COSI meeting on 8-9 July 2019, The Hague	WK 13264/19
Hybrid threats and internal security	Informal COSI meeting on 8-9 July 2019, The Hague	WK 13265/19
Twenty Years of Europol - what next?	Informal COSI meeting on 8-9 July 2019, The Hague	WK 13266/19
The future of EU Internal Security	Informal Council meeting on 18-19 July 2019, Helsinki	WK 13271/19
The future direction of EU internal security: new technologies and internal security	JHA Council on 2 October 2019	12496/19
Hybrid threats and Internal Security	JHA Council on 2 October 2019	12495/19
Right-wing violent extremism and terrorism	JHA Council on 2 October 2019	12494/19
EU Information Management - Automation, access to, sharing of, and analysis of information	COSI meeting on 19 November 2019	13510/19
The future of EU law enforcement: Training for law enforcement	COSI meeting on 19 November 2019	13973/19