



Bruselas, 18 de febrero de 2021  
(OR. en)

5907/21

LIMITE

COSI 30  
ENFOPOL 59  
CRIMORG 17  
ENFOCUSTOM 24  
JAI 159

**NOTA**

De:	Presidencia
A:	Delegaciones
N.º doc. prec.:	7704/17, 5119/2/21 REV 2
Asunto:	Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre la continuación permanente del ciclo de actuación de la UE contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional: EMPACT 2022 +



The Standing Committee on operational cooperation on internal security (COSI) agreed on 5 October 2010 to establish an EU Policy Cycle for organised and serious international crime (EU Policy cycle) and defined the different implementation steps<sup>1</sup>. An initial and reduced EU Policy Cycle (2012-2013) was followed by two fully-fledged four-year EU Policy Cycles (2014-2017 and 2018-2021).

<sup>1</sup> 15358/10

At the end of the EU Policy Cycle/EMPACT<sup>2</sup>, an independent evaluation is conducted that serves as an input for the next cycle. The last independent evaluation study was contracted out by the European Commission, to an independent external evaluator (Ernst & Young and RAND Europe). The final evaluation study was distributed to COSI delegates on 19 October 2020<sup>3</sup>.

The independent evaluation concluded that the EU Policy Cycle for organised and serious international crime/EMPACT 2018-2021 is relevant, effective, increasingly efficient, coherent and provides EU added value.

In order to further strengthen EMPACT, the independent evaluation also formulated several recommendations. Following discussions at COSI SG and COSI, as well as a written consultation, most of the recommendations were included in the implementation roadmap endorsed on 17 December 2020<sup>4</sup>.

One of the agreed recommendations is to make EMPACT a permanent instrument. Despite the fact that EMPACT is continuously growing and provides substantial operational results, it still remains a somewhat ‘humble project’ after 10 years of existence. Establishing EMPACT as a permanent EU cooperation instrument to fight organised and serious international crime has the potential to bring sustainability and increased visibility for EMPACT, which could lead to additional funding and increase the involvement of relevant stakeholders who may contribute to more successful joint operational results.

Pursuant to discussions at COSI and COSI SG and in line with delegations requests, the transformation of the EU Policy Cycle/EMPACT into a permanent EMPACT cycle will not drastically change the current procedure. EMPACT will continue to be a four-year cycle, with the same sequence of planning, implementation, monitoring and evaluation.

---

<sup>2</sup> European Multidisciplinary Platform against Criminal Threats

<sup>3</sup> 11992/20 + ADD 1 EU RESTRICTED

<sup>4</sup> 13686/2/20 REV 2

An additional important change outlined in the roadmap is the removal of the thematic Multi-Annual Strategic Plans (MASPs), that is to say the individual MASPs dedicated to the OAPs, and the establishment of one, ‘General MASP’ which will gather common horizontal strategic goals (CHSGs) for all OAPs. It will be designed during a workshop in June. These mandatory CHSGs will have to be implemented within each OAP. This approach will strengthen the consistency and coherence between the OAPs, as well as the multi-disciplinary and multi-agency approach. In order to ensure flexibility, the CHSGs could be tailored to the specific needs of the OAP and, if relevant, additional strategic goals could be added. In addition, some strategic elements currently included in thematic MASPs will be added to the OAPs.

Following the recommendation of the independent evaluation, delegations also agreed to replace the name ‘EU Policy cycle for organised and serious international crime’ with the sole acronym ‘EMPACT’, accompanied by an official logo, as outlined in the branding style guide. This change better reflects the overall objective of EMPACT and will simultaneously improve media communication.

Based on the above, the Presidency prepared this set of draft Council conclusions on the permanent continuation of the EU Policy Cycle for organised and serious international crime: EMPACT 2022+.

*Delegations will find in the annex the draft Council conclusions on the continuation of the EU Policy Cycle: EMPACT 2022+, having been prepared at COSI SG level (5119/2/21 REV 2). COSI delegations are invited to approve this document for subsequent adoption by the Council in March.*

**Proyecto de Conclusiones del Consejo  
sobre la continuación permanente del ciclo de actuación de la UE contra la delincuencia  
organizada y las formas graves de delincuencia internacional: EMPACT 2022+**

**EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,**

RECORDANDO las Conclusiones del Consejo de los días 8 y 9 de noviembre de 2010 sobre el establecimiento y aplicación de un ciclo de actuación de la UE contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional (en lo sucesivo, «ciclo de actuación de la UE»)<sup>5</sup>, que establecieron un ciclo de actuación plurianual de la UE y una metodología clara para la determinación, la aplicación y la evaluación de prioridades en la lucha contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional.

RECORDANDO que entre 2012 y 2013 se aplicó el ciclo de actuación de la UE inicial y reducido, seguido de dos ciclos de actuación de la UE completos entre 2014 y 2017<sup>6</sup> y entre 2018 y 2021<sup>7</sup>.

OBSERVANDO que, en consonancia con la metodología del ciclo de actuación de la UE, se llevó a cabo una evaluación independiente minuciosa como cuarta y última fase del ciclo, y que esta sirvió como base para el próximo ciclo de la EMPACT<sup>8</sup>.

TOMANDO NOTA del informe final del estudio de evaluación, preparado por un evaluador externo independiente en colaboración con un grupo consultivo compuesto por representantes de los Estados miembros de la UE, creado para dar un asesoramiento riguroso y especializado sobre la aplicación del ciclo de actuación de la UE. El estudio de evaluación abarcaba el periodo comprendido entre marzo de 2017 y septiembre de 2020 y fue presentado por la Comisión y distribuido a los delegados del Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior (COSI) el 19 de octubre de 2020<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Doc. 15358/10

<sup>6</sup> Doc. 12095/13

<sup>7</sup> Doc. 7704/17

<sup>8</sup> EMPACT: plataforma multidisciplinar europea contra las amenazas delictivas

<sup>9</sup> Doc. 11992/20

RECONOCIENDO que la evaluación independiente llega a la conclusión de que el ciclo de actuación de la UE/EMPACT está alcanzando sus objetivos de mejorar la cooperación en el ámbito de la lucha contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional, está resultando pertinente, efectivo y cada vez más eficiente y coherente, y está aportando un valor añadido de la UE a los Estados miembros, dotándolos de estructuras para reforzar su cooperación y su contribución y generando confianza entre las partes interesadas pertinentes.

TOMANDO NOTA de que el informe de la evaluación independiente contiene una serie de recomendaciones y medidas recomendadas para hacer más eficaz, eficiente y racionalizado el ciclo de actuación de la UE (EMPACT 2022+) y para equilibrar la carga que pesa sobre las distintas partes interesadas.

CONSCIENTE de la necesidad de seguir desarrollando el proceso de la EMPACT, a partir de los resultados de la evaluación y de la experiencia adquirida por los Estados miembros, los organismos, instituciones y órganos de la UE, así como terceros pertinentes, en la aplicación del ciclo de actuación de la UE/EMPACT, con vistas a aumentar su eficiencia y efectividad.

RECORDANDO que un elemento importante en la eficiencia del ciclo de actuación de la UE/EMPACT es la implicación y el compromiso activos de los Estados miembros, instituciones, órganos y organismos y demás agentes pertinentes, incluidos los que desempeñan puestos de liderazgo, para garantizar una aplicación operativa real que precisa recursos humanos y financieros suficientes, sensibilización y reconocimiento.

DESTACANDO el importante papel de los coordinadores y los coordinadores adjuntos y la necesidad de perseguir activamente la continuidad en el desempeño de esas funciones.

CONSCIENTE de que es necesario aumentar el presupuesto disponible para las actividades de la EMPACT y que todos los agentes implicados aprovechen al máximo todas las oportunidades de financiación disponibles.

DESTACANDO el planteamiento integrado de la seguridad interior de la UE, que incluye medidas que van desde los controles de las fronteras exteriores, la cooperación policial, judicial y aduanera hasta la gestión de información, la innovación, la formación, la prevención y la dimensión exterior de la seguridad interior, así como las asociaciones público privadas, en su caso.

HACIENDO HINCAPIÉ en el planteamiento multidisciplinar y multiinstitucional del ciclo de actuación de la UE/EMPACT, que implica a las autoridades competentes de los Estados miembros con arreglo a la legislación nacional, las instituciones, órganos y organismos de la UE, y demás agentes pertinentes. Es fundamental aumentar la cooperación entre la policía, los guardias de fronteras y guardacostas, las autoridades aduaneras, judiciales, administrativas y tributarias, así como con las instituciones, órganos y organismos de la UE o redes de la UE pertinentes. Ha de prestarse especial atención a los socios no pertenecientes al ámbito policial, como otras autoridades públicas y el sector privado, así como terceros países y organismos internacionales.

DESTACANDO la importancia de una coordinación nacional eficaz entre las autoridades competentes y subrayando la necesidad de seguir reforzando el papel de los coordinadores nacionales de la EMPACT para garantizar el flujo de información entre las partes interesadas participantes, la continuidad de las funciones de los agentes pertinentes, así como una participación multiinstitucional y multidisciplinar.

TENIENDO EN CUENTA la necesidad de mejorar el nivel de conocimiento que los responsables de la toma de decisiones, los profesionales policiales y otras partes interesadas pertinentes a nivel nacional tienen acerca de la EMPACT, ya que esto contribuiría también a mejorar la integración de la EMPACT con la planificación nacional.

CONSCIENTE de la necesidad de reforzar la identidad, la visibilidad y la comunicación de la EMPACT para así destacar la contribución de esta en la lucha contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional.

SUBRAYANDO la dimensión exterior de la seguridad interior y la importancia de seguir desarrollando la cooperación con terceros países, organizaciones internacionales y socios pertinentes, teniendo en cuenta las acciones exteriores de la UE, en la aplicación operativa de la EMPACT.

SEÑALANDO la naturaleza cada vez más transversal de la delincuencia y la necesidad de reforzar la cooperación y la coordinación entre prioridades.

TOMANDO NOTA de las ventajas obtenidas gracias al uso de las tecnologías modernas, que a su vez permiten una mejor gestión de la información y facilitan que se produzcan avances importantes en la lucha contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional.

RECALCANDO la necesidad de integrar la EMPACT con las políticas y estrategias pertinentes, así como de garantizar su adaptación y evitar duplicaciones, en particular con otros instrumentos operativos.

SUBRAYANDO la necesidad de lograr un equilibrio entre medidas preventivas y represivas para hacer frente a las amenazas a la seguridad interior de la UE que supone la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional.

RECONOCIENDO las ventajas de hacer de la EMPACT un instrumento permanente y clave de la UE en la lucha contra las formas graves de delincuencia y la delincuencia organizada para aumentar su sostenibilidad y visibilidad, así como del posible aumento de la financiación y la participación de las partes interesadas pertinentes, respetando al mismo tiempo el procedimiento bien establecido y eficiente basado en el ciclo de cuatro años que incluye la planificación, la ejecución, la supervisión y la evaluación.

Reconociendo las ventajas de eliminar los planes estratégicos plurianuales temáticos y de adoptar un plan estratégico plurianual general para definir los objetivos estratégicos horizontales comunes con el fin de reducir la carga administrativa y reforzar la coherencia entre los planes de acción operativos. Señalando la necesidad de incluir algunos elementos estratégicos de los planes estratégicos plurianuales temáticos en los planes de acción operativos, si bien manteniendo el valor operativo de estos últimos.

RECONOCIENDO las ventajas que supondrá la sustitución del término «ciclo de actuación de la UE contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional» por la designación única «EMPACT».

ACUERDA:

1. Sustituir el término «ciclo de actuación de la UE contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional» por la designación única «EMPACT» (plataforma multidisciplinar europea contra las amenazas delictivas).

2. Llevar a efecto la EMPACT como instrumento permanente y clave de la UE de cooperación multidisciplinar estructurada para luchar contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional, dirigido por los Estados miembros y apoyado por las instituciones, órganos y organismos de la UE con arreglo a sus respectivos mandatos, que seguirá un ciclo de cuatro años y constará de cuatro etapas, a saber:
- i)* Elaboración de políticas sobre la base de una evaluación de la amenaza de la delincuencia grave y organizada (SOCTA) de la Unión Europea que debe ofrecer una visión completa y rigurosa de las amenazas delictivas que afectan a la Unión Europea. Teniendo en cuenta el carácter rápidamente evolutivo de la delincuencia, Europol, en cooperación con los Estados miembros y los organismos pertinentes de la UE, debería preparar una revisión intermedia de las amenazas nuevas, cambiantes o emergentes, prestando atención a las prioridades acordadas de la UE en materia de delincuencia, mediante la presentación de un informe provisional al Consejo.
  - ii)* Formulación de políticas y toma de decisiones mediante la determinación por el Consejo de un número limitado de prioridades. Además, habrá que elaborar un plan estratégico plurianual general que incluya objetivos estratégicos horizontales comunes, con el fin de lograr un planteamiento multidisciplinar, integrado e integral (que cubra medidas tanto preventivas como represivas) que permita afrontar eficazmente las amenazas definidas como prioritarias. Los planes de acción operativos pueden incluir objetivos estratégicos adicionales adaptados a las necesidades prioritarias específicas.
  - iii)* Desarrollo, ejecución y supervisión de los planes de acción operativos anuales, que tendrán que estar en consonancia con los objetivos estratégicos horizontales comunes determinados en el plan estratégico plurianual general, para afrontar las amenazas definidas como prioritarias. Además, el COSI llevará a cabo una evaluación intermedia y una final de los resultados de las acciones para medir la consecución de los objetivos estratégicos horizontales comunes y los objetivos estratégicos adicionales que se han incluido en los planes de acción operativos. Las prioridades y los objetivos estratégicos pueden revisarse tras la revisión intermedia de las amenazas nuevas, cambiantes o emergentes.
  - iv)* Al término de cada ciclo de la EMPACT, se llevará a cabo una evaluación independiente para valorar la ejecución de la EMPACT y sus resultados —seguida de una decisión estratégica fundamentada—, que servirá de orientación para el próximo ciclo de la EMPACT.

En el mandato de la EMPACT, aprobado por el COSI, se explica más detalladamente el marco operativo y de gobernanza de la EMPACT.

ENCOMIENDA AL COSI QUE:

3. Prepare, a partir del documento orientativo de actuación elaborado por la Presidencia y la Comisión sobre la base de la SOCTA de la UE y teniendo en cuenta otros documentos, evaluaciones y políticas estratégicos, un proyecto de Conclusiones del Consejo en el que se establezcan las prioridades de la UE en materia de delincuencia.
4. Apruebe el plan estratégico plurianual general y los planes de acción operativos anuales y que coordine y supervise su aplicación. Debe prestarse especial atención a la aplicación operativa y al enfoque multidisciplinar, integrado e integral de la lucha contra la delincuencia.
5. Revise, cuando sea necesario, los documentos pertinentes de la EMPACT (por ejemplo, el mandato de la EMPACT, la plantilla de los planes de acción operativos o la lista de los agentes pertinentes).
6. Supervise y se esfuerce por garantizar que se facilite una financiación adecuada para prestar un apoyo eficaz a las acciones acordadas en el contexto de la EMPACT.
7. Estudie medidas para reforzar la comunicación, la visibilidad y la identidad de la EMPACT, en particular mediante la publicación y la promoción de los resultados operativos (también mediante fichas informativas).
8. Ofrezca, sobre la base de la definición de las jornadas de acción conjunta, una orientación estratégica para la planificación de esas jornadas, que se llevan a cabo en el marco de la EMPACT, y que supervise los resultados.
9. Realice una evaluación intermedia y una evaluación final de los resultados de las acciones para medir la consecución de los objetivos estratégicos, con vistas a mejorar la ejecución operativa.

PIDE A LOS ESTADOS MIEMBROS QUE:

10. Sigam contribuyendo activamente al desarrollo ulterior de la metodología de la SOCTA a través de su grupo consultivo y se esfuercen por mejorar continuamente el suministro de datos de calidad en el contexto de la recopilación de datos de la SOCTA.
11. Desarrollen, con la ayuda de expertos de los organismos, instituciones y órganos pertinentes de la UE, un plan estratégico plurianual general que incluya objetivos estratégicos horizontales comunes, así como planes de acción operativos para cada prioridad relacionada con la delincuencia, en los que se defina el planteamiento más adecuado para hacer frente a los problemas detectados.
12. Integren en su planificación nacional las medidas pertinentes definidas en el marco de la EMPACT y asignen recursos para apoyar un planteamiento común de la UE.
13. Apoyen activamente todas las etapas que constituyen la EMPACT, en particular asumiendo las funciones de coordinación estratégica de coordinador o coordinador adjunto o las funciones de coordinación proactiva de responsable de medidas o responsable de medidas adjunto, y proporcionando apoyo a los expertos y a los coordinadores nacionales de la EMPACT en el desempeño de sus tareas, en un esfuerzo conjunto para aplicar un planteamiento multidisciplinar a escala nacional y establecer una coordinación nacional efectiva.
14. Contribuyan a dar a conocer la EMPACT, sobre todo a escala nacional, y se comprometan activamente con la aplicación de los planes de acción operativos.
15. Hagan uso de todas las oportunidades de financiación disponibles, para que todos los agentes implicados velen por que la financiación llegue a su debido tiempo y se facilite de forma que las acciones operativas puedan iniciarse en una fase temprana.
16. Refuercen y contribuyan a la comunicación, la visibilidad y la identidad de la EMPACT y de los planes de acción operativos, en particular mediante la publicación y la promoción de los resultados operativos (también mediante fichas informativas).
17. Fomenten la participación activa de todas las partes interesadas pertinentes.
18. Pidán a las redes pertinentes de la UE que se comprometan, en sus programas de trabajo, a apoyar y reforzar el instrumento de la EMPACT, así como la aplicación de los planes de acción operativos.

PIDE A LA COMISIÓN QUE:

19. Apoye a los Estados miembros, con la ayuda de expertos de los organismos, instituciones y órganos pertinentes de la UE, en la elaboración de un plan estratégico plurianual general que incluya objetivos estratégicos horizontales comunes, así como planes de acción operativos para cada prioridad relacionada con la delincuencia, en los que se defina el planteamiento más adecuado para hacer frente a los problemas detectados.
20. Considere la posibilidad de mejorar la financiación de la aplicación de los planes de acción operativos y otras actividades de la EMPACT.
21. Cuando proceda, integre y articule el instrumento de la EMPACT con las políticas pertinentes de la UE en materia de seguridad y con programas de desarrollo de capacidades.
22. Pida a las redes pertinentes de la UE financiadas por la Comisión que se comprometan, en sus programas de trabajo, a apoyar y reforzar el instrumento de la EMPACT, así como la aplicación de los planes de acción operativos.
23. Realice, teniendo en cuenta la experiencia anterior y en consulta con los organismos de los Estados miembros y de la UE en el seno del COSI, una evaluación independiente para analizar la aplicación de la EMPACT y remita sus resultados al Consejo.

PIDE AL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR Y A LA COMISIÓN QUE:

24. Promuevan el conocimiento de la EMPACT en los diálogos de seguridad de la UE con terceros países, así como en las misiones y las operaciones de la política común de seguridad y defensa.
25. Faciliten, también a través de las Delegaciones de la UE, de expertos de seguridad y lucha antiterrorista de la UE y de funcionarios europeos de enlace en materia de migración, la participación de terceros países en la aplicación operativa de la EMPACT, en su caso, con arreglo a las amenazas y las necesidades detectadas.

PIDE A LOS ORGANISMOS DE LA UE QUE:

26. Realicen, bajo la dirección de Europol y en estrecha cooperación con los Estados miembros y los organismos pertinentes de la UE, la evaluación de la amenaza de la delincuencia grave y organizada (SOCTA) de la Unión Europea, que debe ofrecer una visión completa y rigurosa de las amenazas delictivas que afectan a la UE.
27. Apoyen a los expertos de los Estados miembros y de las instituciones de la UE en la elaboración del plan estratégico plurianual general y de los planes de acción operativos relativos a las prioridades en materia de delincuencia con arreglo a sus respectivos mandatos.
28. Proporcionen, a través de Europol, apoyo metodológico, analítico y administrativo para la redacción del plan estratégico plurianual general y los planes de acción operativos, incluidos los objetivos específicos, medibles, alcanzables, realistas y acotados en el tiempo y los indicadores clave de resultados.
29. Proporcionen, de conformidad con sus respectivos mandatos, un apoyo operativo y analítico continuo a las acciones operativas, entre ellas el tratamiento de datos personales relacionados con la delincuencia, así como apoyo específico para la elaboración de informes y la supervisión en lo relativo a la aplicación de los planes de acción operativos.
30. Se comprometan en sus programas de trabajo anuales a aplicar las acciones desarrolladas en el marco de la EMPACT.
31. Desarrollen, bajo la dirección de Europol y en cooperación con los Estados miembros y los organismos pertinentes de la UE, un informe provisional sobre amenazas nuevas, cambiantes o emergentes, prestando atención a las prioridades decididas por la UE en materia de delincuencia y a la SOCTA de la UE, sobre la base de los requisitos aprobados por el COSI, teniendo en cuenta las recomendaciones de la evaluación independiente y en estrecha cooperación con los expertos pertinentes<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> El informe provisional debe estar disponible el segundo trimestre del segundo año del ciclo de la EMPACT y la SOCTA de la UE, el primer trimestre del último año del ciclo, tal como se indica en el calendario de la EMPACT.

32. Hagan sus aportaciones a la hora de esbozar las diferentes oportunidades de financiación con el fin de apoyar de forma efectiva las actividades acordadas en el marco de la EMPACT y garantizar la mayor flexibilidad posible dentro de los límites de las normas financieras (y contribuir a la actualización del módulo de información sobre las oportunidades de financiación elaborado conjuntamente con la Comisión, el SEAE y otros agentes pertinentes).
  33. Proporcionen programas de formación y exploren otras medidas de sensibilización.
  34. Promuevan de forma activa el conocimiento acerca de la EMPACT y su visibilidad en todas las comunicaciones sobre actividades, operaciones y resultados relacionados con la EMPACT o financiados por ella, en particular utilizando sistemáticamente el logotipo de la EMPACT, así como la etiqueta #EMPACT, cuando proceda.
  35. Contribuyan al intercambio de buenas prácticas y experiencias.
-