

Centro de Estudios  
de Seguridad  
Internacional



**CESI**



Centro de Estudios  
de Seguridad Internacional



## COOPERACIÓN INTERNACIONAL OPERATIVA

**Roberto Díaz Rodríguez, 2017.**

La existencia de las fronteras nacionales delimita, entre otras cosas, el territorio sobre el que los Estados ejercitan su soberanía, siendo una muestra de la misma la capacidad para aplicar sus leyes y sancionar a quienes no las cumplan. La policía en sentido amplio es el instrumento que utilizan esos mismos Estados para asegurar el cumplimiento de su legislación y garantizar la seguridad ciudadana, pero su capacidad de actuación se encuentra limitada precisamente al mismo ámbito donde se ejerce la soberanía estatal: el interior de sus propias fronteras.

El delincuente sin embargo no tiene impedimentos territoriales, es más, los utiliza en su favor para evadirse de la acción policial y judicial poniéndose fuera de su alcance. Por otra parte, es cada vez más frecuente la llamada "delincuencia transnacional", bandas organizadas en mayor o menor medida que actúan en diferentes países y que están integradas por personas de distintas nacionalidades.

Si a todo lo anteriormente referido, unimos el hecho de que los modernos medios de transporte actuales permiten desplazarse en horas a miles de kilómetros, y a la existencia de un mundo cada vez más globalizado y con más facilidades para el cruce de fronteras entre países de un mismo entorno, del que es claro ejemplo el denominado Espacio Schengen, el resultado es que la cooperación internacional en la persecución de la delincuencia resulta hoy en día imprescindible.

A lo largo de la historia los Estados han hecho grandes esfuerzos para hacer frente a esta problemática con resultados desiguales y que no son plenamente satisfactorios, al tropezar con múltiples impedimentos como la diversidad legislativa en materia penal, leyes de procedimiento, trámites judiciales y administrativos...y el principal de todos ellos, la negativa de los Estados a ceder soberanía en un ámbito sensible como es el de la propia seguridad.

No obstante, se ha avanzado en tratados internacionales y en la creación de organismos que fomentan la colaboración tanto en materia policial como judicial. Sirvan como claros ejemplos Interpol o Europol por nombrar dos de los más conocidos. El presente artículo pretende dar a conocer cuáles son los principales mecanismos de cooperación y colaboración internacionales.



## **PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

### **EXTRADICIÓN**

La extradición está considerada como un instrumento de cooperación judicial internacional. Consiste en un procedimiento jurídico mediante el cual se hace entrega de una persona por parte del Estado donde es hallada, a otro Estado que la reclama para ser enjuiciada por la comisión de un delito o para que cumpla la pena ya impuesta.

Existen dos modalidades, la activa cuando es el Estado español el que solicita a otro Estado la entrega de una persona para ser juzgada o para cumplir la pena ya impuesta, y la extradición pasiva, cuando otro Estado solicita a España la entrega del reclamado hallado en nuestro país.

Si para hacer efectiva la entrega de una persona hubiera que pasar o hacer escala en un tercer país, el Estado requirente deberá solicitar a éste la correspondiente autorización de "tránsito en la extradición".

El procedimiento de extradición, sin contar el propio espacio europeo con normativa común específica al respecto, se basa en acuerdos y tratados bilaterales y multilaterales.

Pese a ser básicamente un procedimiento judicial, la última decisión para efectuarla corresponde al Gobierno de la Nación.

### **ORDEN EUROPEA DE DETENCIÓN Y ENTREGA (OEDE)**

La OEDE es una resolución judicial dictada en un Estado miembro de la Unión Europea con vistas a la detención y la entrega de una persona por parte de otro Estado miembro donde ha sido localizada a fin de que cumpla bien el ejercicio de acciones penales, bien la ejecución de una pena o una medida de seguridad privativa de libertad. Sustituye al procedimiento de extradición entre los Estados miembros.

A diferencia de la Orden Internacional de Detención (OID), la OEDE es un procedimiento puramente judicial en el que no interviene el Gobierno, lo que confiere al proceso mayor rapidez, y sin que se aplique el denominado "principio de doble incriminación"

La OEDE actúa bajo el "principio de reconocimiento mutuo", que facilita la cooperación entre Autoridades al estar basado en la equivalencia y la confianza, de tal forma que sin dudas o reticencias, una decisión adoptada por una Autoridad en un Estado miembro, puede adaptarse a otro Estado miembro.

### **COMISIONES ROGATORIAS**

Son procedimientos de auxilio judicial entre Estados que se llevan a cabo con el fin de practicar determinadas diligencias relacionadas con actuaciones de instrucción, actos de investigación, notificaciones, citaciones, etc. que se deben realizar en el territorio del Estado requerido.

Se rigen por convenios específicos de carácter bilateral o multilateral entre Estados, con excepción de los pertenecientes a la Unión Europea que se rigen por un Convenio propio de asistencia judicial en materia penal que permite la solicitud directa entre autoridades judiciales que tengan competencia jurisdiccional. En caso de urgencia este trámite se puede efectuar a través de Interpol, Europol o Eurojust.

Existen dos tipos, la activa y la pasiva. La primera de ellas es la emitida por la autoridad judicial española y dirigida a otra extranjera y la pasiva cuando es la autoridad judicial extranjera la que se dirige a la española.

### **ENTREGA VIGILADA INTERNACIONAL**

Tanto la definición de esta técnica como su fundamento jurídico se encuentran en el artículo 263 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal:



“1. El Juez de Instrucción competente y el Ministerio Fiscal, así como los Jefes de las Unidades Orgánicas de Policía Judicial, centrales o de ámbito provincial, y sus mandos superiores podrán autorizar la circulación o entrega vigilada de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, así como de otras sustancias prohibidas.

#### Actuación Policial:

Las solicitudes de entrega vigilada por parte de la policía en relación con delitos que conlleven drogas y tráfico ilícito de drogas deben dirigirse a la UDYCO Central y en caso de ser necesario para su ejecución en un país de la Unión Europea se remitirán a la UNE. En el resto de los casos a la Oficina Central Nacional de Interpol.

Cuando la entrega vigilada vaya a realizarse en zona aduanera, la autoridad solicitante deberá remitir la solicitud al Departamento de Aduanas e Impuestos de la Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera. Existen condiciones específicas<sup>1</sup> para su realización.

#### EQUIPOS CONJUNTOS DE INVESTIGACIÓN (ECI)

Se encuentran regulados por la Decisión Marco 2002/465/JAI del Consejo de Europa de 13 de junio, incorporada al ordenamiento jurídico español mediante la Ley 11/2003 de 21 de mayo.

En la referida Decisión se justificaba este mecanismo de colaboración del siguiente modo: "Para luchar contra la delincuencia internacional con la mayor eficacia posible, procede adoptar en la presente fase en el ámbito de la Unión un instrumento específico y jurídicamente vinculante para los equipos conjuntos de investigación, que sea de aplicación a las investigaciones conjuntas relacionadas con el tráfico de droga, la trata de seres humanos y el terrorismo".

Cuando una investigación penal dentro de la UE requiera una actuación coordinada y

---

<sup>1</sup> - Garantía de vigilancia permanente del transporte, y garantía de que se hará todo lo posible para seguir la pista de los responsables y hacer que comparezcan ante la justicia.

☐ - Información completa sobre el vehículo o los medios de transporte que se utilizarán para la operación (incluido el número de matrícula).

☐ - Información completa sobre las personas que es probable que conduzcan los vehículos, especialmente el nombre que se utilizará al atravesar la frontera.

☐ - Fecha probable de llegada al Estado miembro y cruce probable de la frontera.

☐ - Información lo más completa posible sobre la investigación en curso en el país solicitante.

☐ - Si España es el destino final, es importante que se proporcione información sobre las personas involucradas y el destino final exacto.

☐ - Autorización previa de los países que atravesará el “transporte bajo vigilancia”.

☐ - Información precisa sobre los hechos adicionales que puedan surgir durante la operación.

☐ - Los agentes de policía del país solicitante pueden atravesar la frontera española. No obstante, debe quedar claro que prescindirán de intervenir en modo alguno y que cumplirán minuciosamente las instrucciones de los agentes de la policía española.

☐ - La entrega vigilada podrá ser realizada por un tercero de confianza con autorización judicial o por un agente encubierto.

☐ - Se permite la asistencia técnica de otros países.

☐ - El tiempo necesario para obtener autorización para una operación de este tipo es de 24 horas los días laborables y de 48 horas los fines de semana y los días festivos.

☐ - En el caso de envíos de cantidades pequeñas de drogas por personas no implicadas en grupos organizados, la solicitud puede rechazarse en virtud del principio de proporcionalidad.

La entrega vigilada puede aplicarse a objetos que se remitan o envíen de una persona a otra independientemente de cuál sea su continente y a través de cualquier tipo de transporte o comunicación.



concertada de al menos dos países de la UE, éstos pueden crear un ECI. A tal efecto, las autoridades competentes de esos países acordaran la creación del mismo con un fin determinado y por un período limitado, así como los procedimientos a seguir.

Como norma general el equipo será dirigido por un representante de la autoridad competente del Estado en el que se actúe, y todos sus miembros estarán sometidos al Derecho de ese país.

El ámbito de regulación jurídica de los Equipos Conjuntos de Investigación abarca tanto equipos de carácter judicial o fiscal como de carácter policial, aduanero y/o mixto como es el caso de Eurojust, con quien Europol mantiene acuerdos de cooperación.

Los ECI también pueden ser creados con y entre países de fuera de la UE siempre que exista base jurídica, como un acuerdo internacional o legislación nacional.

### LA VIGILANCIA TRANSFRONTERIZA

Este instrumento de cooperación policial internacional aparece recogido en el artículo 40 del CAAS y consiste en actividades de vigilancia de agentes policiales de una Parte contratante en el territorio de otra Parte contratante, siempre y cuando se cumplan una serie de requisitos<sup>2</sup>.

Cabe hablar de la VTO -vigilancia transfronteriza normal- que se realiza tras la obtención previa de autorización por parte de la autoridad designada por cada Parte contratante y cumpliendo los siguientes requisitos: existencia previa de una investigación judicial, la persona investigada debe haber participado presuntamente en la comisión de un delito que pueda dar lugar a una orden europea de detención y entrega o, como elemento indispensable de una investigación judicial, se trate de una persona sobre la que exista una seria presunción de que pueda contribuir a localizar o identificar a la persona vigilada. Además, la vigilancia transfronteriza debe ser realizada por agentes competentes habilitados. En el caso de España están habilitados el Cuerpo Nacional de Policía, la Guardia Civil y el Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera. La vigilancia puede ser realizada por tierra, mar y aire.

En segundo lugar, la Vigilancia Transfronteriza Urgente (VTU) permite la vigilancia transfronteriza sin necesidad de autorización previa. En este caso, requiere que la necesaria autorización previa no ha podido realizarse por motivos “particularmente urgentes”. Comunicación inmediata del cruce de fronteras a la autoridad designada por el Estado miembro en cuyo territorio se efectúe la vigilancia, transmisión sin demora de la solicitud de asistencia de cooperación judicial, exponiendo los motivos por los cuales no se ha cursado la solicitud de autorización previamente. De la misma forma, ha de existir investigación judicial en base a los delitos estipulados en el CAAS. Los agentes habilitados serán los mismos que en el caso de la vigilancia transfronteriza normal.

Tanto la vigilancia transfronteriza normal como la modalidad urgente cesarán cuando lo solicite el Estado en el que actúan o a las cinco horas de haber cruzado la frontera si no se ha recibido

---

<sup>2</sup> Deberán atenerse al Derecho de la Parte contratante en cuyo territorio estén actuando y deberán obedecer las órdenes de las autoridades locales competentes.

☐ Llevarán durante la vigilancia un documento que certifique que la autorización ha sido concedida. Deberán poder justificar en cualquier momento su carácter oficial.

☐ Podrán portar su arma de servicio durante la vigilancia, salvo indicación en contrario por parte del otro Estado miembro. Su uso queda limitado a la legítima defensa.

☐ Está prohibida la entrada en domicilios y lugares no accesibles al público.

☐ No podrán detener ni interrogar a la persona vigilada.

☐ Cualquier vigilancia transfronteriza requiere un informe dirigido a la Parte contratante en cuyo territorio se ha realizado. Podrá requerirse la comparecencia de los agentes actuantes.

☐ Cuando lo solicite el Estado en cuyo territorio haya tenido lugar la vigilancia, las autoridades del Estado de donde procedan los agentes colaborarán en la investigación que resulte de la operación en la que participaron, incluidos los procedimientos judiciales.



autorización del Estado requerido.

### PERSECUCIÓN TRANSFRONTERIZA

Desarrollada en el art. 41 del CAAS, se trata de una cooperación exclusivamente policial, conocida coloquialmente como "persecución en caliente", mediante la cual un Estado permite, dentro de su territorio, que se desarrollen actividades de seguimiento, interceptación, e incluso detención o retención de una persona por parte de agentes policiales extranjeros.

Este instrumento posibilita a los agentes traspasar las fronteras de su país ante persecuciones de personas sorprendidas en flagrante delito o fugadas (estando bajo detención provisional o cumpliendo una pena privativa de libertad), para proseguir dicha persecución en el territorio de otro Estado Schengen con el que tenga frontera común, sin necesidad de autorización previa, cuando las autoridades competentes del otro Estado, debido a la especial urgencia, no hayan podido ser advertidas previamente de la entrada en su territorio, o cuando dichas autoridades no hayan podido personarse en el lugar con tiempo suficiente para reanudar la persecución.

Los agentes perseguidores han de cumplir unas normas de actuación entre las cuales se encuentran el recurrir a las autoridades competentes del Estado en cuyo territorio tenga lugar la persecución, a más tardar en el momento en que se cruce la frontera. Para ello, deben contactar con el primer servicio de policía o bien uno de los servicios de enlace designados por dicho Estado. Esta persecución ha de reunir una serie de requisitos<sup>3</sup>.

□

En el caso español, son competentes los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil en el ejercicio de sus funciones de policía judicial, así como los funcionarios dependientes de Aduanas en lo relativo a sus competencias sobre el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, tráfico de armas y explosivos y al transporte ilícito de residuos tóxicos y nocivos. En consecuencia, se excluye de tal facultad a las Policías Locales, Municipales y Autonómicas.

La persecución transfronteriza sólo puede llevarse a cabo cuando esté motivada por delitos graves o muy graves.

---

<sup>3</sup> La persecución se efectuará únicamente por las fronteras terrestres.

- ☐ Sólo podrá ser realizada por los agentes habilitados por cada Estado.
- ☐ Cesará cuando así lo solicite el Estado en cuyo territorio se esté desarrollando.
- ☐ Los agentes serán fácilmente identificables (uniforme, dispositivos colocados en el vehículo...) y deberán justificar en todo momento su carácter oficial.
- ☐ Deberán portar su carné profesional.
- ☐ Podrán llevar su arma de servicio, cuyo uso estará prohibido salvo en caso de legítima defensa.
- ☐ Los agentes participantes respetarán el Derecho del Estado en que estén actuando y cumplirán las órdenes de las autoridades locales competentes.
- ☐ En su actuación, los agentes actuantes tienen prohibida la entrada en los domicilios y en los lugares no abiertos al público.
- ☐ Con el fin de ser conducida ante las autoridades locales competentes, la persona perseguida, una vez retenida, sólo podrá ser sometida a un registro de seguridad, pudiendo utilizarse esposas durante su traslado y requisar los objetos que se hallen en su poder.
- ☐ Finalizada la persecución, los agentes perseguidores se presentarán ante las autoridades locales competentes y darán cuenta de su misión, estando obligados, a petición de dichas autoridades, a permanecer a su disposición hasta que se hayan aclarado las circunstancias de su actuación y ello, aunque no se haya producido detención alguna.
- ☐ Las autoridades del Estado de donde procedan los agentes que hayan participado en la persecución, prestarán su ayuda en la investigación que se derive de la operación en que hayan participado, incluidos los procedimientos judiciales, cuando así lo soliciten las autoridades del Estado en que aquélla se haya realizado.
- ☐ Si se detiene a la persona y ésta no tiene la nacionalidad del país donde se produjo la detención, será puesta en libertad a las seis horas de su detención, a menos que se haya expedido por parte de las autoridades competentes extranjeras una orden de detención provisional a efectos de extradición, a través de las oficinas Sirene.



A diferencia de la vigilancia, la persecución transfronteriza debe sujetarse a unos límites muy estrictos en el espacio, en el tiempo y en relación con las facultades conferidas a los agentes perseguidores, conforme dispone el art. 41.9 del CAAS.

Los límites temporales o territoriales establecidos por España varían en función de la frontera de que se trate, siendo recíprocamente los siguientes:

Frontera con la República Francesa:

- ☐ La persecución queda limitada a un radio máximo de 10 Km de la frontera.
- ☐ No existe límite temporal.
- ☐ Los agentes que realicen la persecución no tienen derecho a interrogar ni a detener a la persona perseguida.
- ☐ La persecución se limita a las personas que hayan cometido alguna de las infracciones previstas.

Frontera con la República Portuguesa:

- ☐ La persecución se limita a un radio de 50 km de la frontera común o durante un periodo de tiempo no superior a las 2 horas a partir del cruce de la frontera.
- ☐ Los agentes no tienen derecho a interrogar ni a detener.
- ☐ La persecución se limita a las personas responsables de las mismas infracciones que se estipulan para las vigilancias transfronterizas.