

## **“LA CONSTRUCCIÓN DE UN ESPACIO DE SEGURIDAD EN LA UNIÓN EUROPEA”**

### **INTRODUCCIÓN**

La diversidad dentro de Europa siempre ha sido una de las grandes riquezas de nuestro continente, que ha ido aumentando a medida que crecía el número de miembros de la Unión Europea, actualmente quince y en breve veintisiete.

Desde que se produjo la integración europea con los padres espirituales de la UE, Monnet y Chuman, y en los sucesivos procesos de ampliación que se han dado, siempre se han garantizado al menos tres elementos: seguridad, estabilidad y prosperidad.

A partir de entonces, la UE ha sido una zona de paz sin igual en la historia y una comunidad segura en el verdadero sentido de la palabra. Nuestra cada vez más estrecha colaboración en distintos terrenos de la política, la integración, la unión de nuestras economías, la moneda única, etc. han contribuido a que esta situación sea real, no una utopía y que esta tendencia se mantenga en el futuro con las nuevas incorporaciones.

El Acta Única Europea de 1986 supuso un salto cualitativo importante al superar el enfoque exclusivamente económico que había predominado hasta entonces en los tratados que posibilitan la creación de la nueva Europa que surge tras la II Guerra Mundial y que amplía luego notablemente el Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, que se monta sobre tres pilares diferentes que, a su vez, obedecen a ópticas y planteamientos políticos-jurídicos distintos, aunque tienen elementos en común porque comparten los mismos principios y un único marco institucional. Concretamente, el segundo pilar del TUE lo constituye su Título V, que está dedicado a la política exterior y de seguridad común, y se rige por el criterio de la cooperación intergubernamental.

Paralelamente al desarrollo del principio de libre circulación de las personas, se profundiza en la creación de procedimientos de cooperación policial, aduanera y judicial a escala europea para que la supresión de los controles en las fronteras no fuera sinónima de aumento de la delincuencia, adoptándose al efecto una serie de medidas compensatorias<sup>1</sup>. Además, la globalización de fenómenos como el terrorismo, narcotráfico, la trata de seres humanos, el tráfico de armas, el blanqueo de capitales, la corrupción, el fraude, etc. impulsó a los Estados miembros a buscar soluciones comunes para reforzar su intervención en el ámbito nacional y luchar de forma eficaz contra esos fenómenos permitiéndonos delimitar el contexto en el que deseamos que se desarrolle en el futuro la sociedad europea y facilitar la vida de todos sus ciudadanos.

Por eso el debate que se establece sobre la configuración europea con relación al futuro de Europa, debe incluir una seria reflexión sobre algunos conceptos

---

<sup>1</sup> El Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen (CAAS) define las fronteras exteriores con referencia a las interiores, en consecuencia, las fronteras exteriores son las fronteras terrestres y marítimas, así como los aeropuertos y puertos marítimos de las partes contratantes que no sean fronteras interiores.

fundamentales de nuestras sociedades, como es el caso entre otros de la seguridad, que se articula como pilar esencial del proyecto de construcción de una Europa unida. Reflexión que aparece recogida en los Tratados actuales y que debido a su complejidad no han conseguido resolver e incluso en algunas ocasiones, han contribuido a suscitar una serie de interrogantes que es preciso clarificar.

En este sentido el Tratado de Amsterdam de 1997, que entró en vigor el 1 de mayo de 1999, profundiza en la prevención y la lucha contra la delincuencia organizada y adopta medidas concretas sobre diferentes cuestiones destinadas a garantizar la libre circulación de las personas y determinar el establecimiento progresivo del espacio de libertad, seguridad y justicia que debe representar la Unión Europea<sup>2</sup>.

Para que los ciudadanos se sientan protegidos y seguros, deben disfrutar plenamente de los beneficios que se derivan del espacio de libertad en que desarrollan su función. Así, el fin acordado en el Tratado de Amsterdam no es crear un espacio europeo de seguridad como un territorio común en el que apliquen procedimientos de detección e investigación comunes a todos los órganos policiales y judiciales europeos en asuntos de seguridad, sino que lo que ofrece es un marco institucional que permite a los Estados miembros llevar a cabo acciones conjuntas en los ámbitos indisociables de la cooperación policial y judicial en asuntos penales para prevenir y combatir la delincuencia al nivel que corresponda.

En consonancia con lo anterior, el plan de acción del Consejo y la Comisión sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Amsterdam relativas a la creación de ese espacio de libertad, seguridad y justicia, establece en diciembre de 1998, las distintas medidas que deberán adoptarse a corto (dos años) y medio plazo (cinco años). Entre ellas, el desarrollo del papel de Europol, las relaciones entre las autoridades judiciales de los Estados miembros, la cooperación policial y aduanera, la organización de la recogida y almacenamiento de la información, etc.

En esta misma línea, el Consejo Europeo de Tampere celebrado los días 15 y 16 de octubre de 1999 abordó las cuestiones relativas a la prevención de la delincuencia, la intensificación de la cooperación en la lucha contra la delincuencia y la acción específica necesaria para luchar contra actividades como el blanqueo de dinero.

En el Consejo de Niza celebrado el 7 de diciembre de 2000 se proclama la Carta de Derechos Fundamentales, que se establece de forma indisociable dentro del espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión.

En la cumbre de Laeken celebrada los días 14 y 15 de diciembre de 2001 los Jefes de Estado y de Gobierno plantean como punto de partida, que Europa debe ser más clara en sus objetivos, que sus mecanismos de funcionamiento deben ser más transparentes, eficaces y democráticos y, para ello debe buscar renovadas fuentes de inspiración y reformarse. Además, plantea la posible inserción de la Carta de Derechos Fundamentales en el Tratado de la Unión, produciendo un avance importante al favorecer la protección de los derechos fundamentales.

---

<sup>2</sup> Vid. en este sentido los artículos 14.2 TCE, 61.1 TCE, 62.2 y 3 TCE y 63.2 TCE.

Ante esta situación debemos plantearnos una serie de premisas que deben ser objeto de reflexión:

- Una, referida al reparto y definición de competencias en la Unión Europea, para que el reparto sea más claro entre la Unión y los Estados miembros, ajustándolo frente a los nuevos retos a que se enfrenta la Unión.
- Otra, sobre la simplificación de los instrumentos de la Unión para que cada modificación de los Tratados no suponga una proliferación de instrumentos e instituciones que, a su vez, representen otras tantas bases y procedimientos jurídicos distintos y complejos, que impidan lograr los estándares de eficacia que deben exigirse a los mismos.
- Finalmente todas las actuaciones deben ir dirigidas a alcanzar mayores cotas de democracia, transparencia y eficacia en todas las actuaciones que se desarrollen en el seno de la Unión Europea.

## **SITUACIÓN ACTUAL**

Tenemos que afirmar que los últimos años se han caracterizado por una multiplicación de las iniciativas sobre la base de lo establecido en el Tratado de Amsterdam, con evidentes progresos que se han puesto de manifiesto a través de una clara toma de conciencia tanto de las distintas opiniones públicas como de los Gobiernos sobre la necesidad de impulsar la evolución de la construcción europea en ámbitos concretos como el de la seguridad, en los que resulta imprescindible la cooperación y el desarrollo de políticas comunes en el seno de la Unión.

También tenemos que señalar que este proyecto común por lograr ese espacio de seguridad se enfrenta a importantes dificultades que contrarrestan los avances producidos y hacen plantear cuestiones que no encuentran una respuesta clara dentro de las estructuras de la actual Unión Europea, que a veces tienen su origen en las limitaciones que surgen de las disposiciones y mecanismos instituciones que prevén los Tratados vigentes.

El Tratado de Amsterdam se marcó como fin la consecución de ambiciosos objetivos, cuyo balance de los logros obtenidos es bastante positivo, teniendo en cuenta que en mayo de 2004 deben haberse implantado todas las acciones y medidas que el mismo prevé.

Progresivamente se han ido eliminando los controles en las fronteras interiores para que fuera posible la creación de un espacio de libre circulación de las personas, bienes e ideas, pero a la vez se mantenían otras por razones jurídicas ya que son el medio para eludir la acción de la Justicia, sobre la base de las diferencias existentes entre los distintos sistemas jurídicos nacionales, procedimientos policiales y judiciales.

Desde los años 70 los Estados miembros han trabajado sobre la base de la cooperación policial en distintos temas que afecta a aspectos como la inmigración, el

asilo o el terrorismo<sup>3</sup>. También se ha dado una cooperación judicial dentro del ámbito del Derecho Internacional clásico y penal<sup>4</sup>.

La abolición de las fronteras internas y la necesidad de establecer por razones de seguridad controles de entrada, así como el establecimiento de un espacio europeo, se desarrolló a partir de 1985 a través de los Acuerdos de Schengen. Pero la falta de unos objetivos claros y de unos procedimientos comunes hizo que los resultados fueran escasos.

Con la firma del Tratado de Maastricht, que entró en vigor en 1993, los Estados miembros de la Unión deciden integrar su cooperación en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior en el marco del Tratado de la Unión Europea, estableciendo para ello un marco jurídico específico sobre la base de los tres pilares que establece.

Es el Tratado de Amsterdam, en vigor desde 1999, el que integra el acervo de la cooperación que desarrolló el Convenio de Schengen para garantizar la libre circulación de las personas y elaborar políticas comunes en diferentes ámbitos, logrando progresos muy significativos, al fijar entre otros objetivos el desarrollar la Unión como “un espacio de libertad, seguridad y justicia”, fijándose un plazo de cinco años para realizar determinadas medidas y, además dotar a la Unión de un marco para realizarlo a través de medidas legislativas obligatorias y de métodos de cooperación en el plazo de cinco años<sup>5</sup>.

Con ello se pone de manifiesto que las cuestiones más difíciles a las que se enfrenta nuestra sociedad sólo se pueden abordar de forma eficaz desde el seno de la Unión y no por los Estados miembros aisladamente.

Los últimos acontecimientos acaecidos ponen de manifiesto que nos encontramos en un mundo menos seguro, donde las carencias en materia de seguridad afectan siempre en primer lugar a los más débiles y la seguridad actualmente se ve como un componente de la libertad y la igualdad.

Pero se ha dado un importante salto cualitativo en el intento por alcanzar el proyecto de espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión porque:

- entre sus objetivos principales destaca que va dirigido a todos los ciudadanos que viven en Europa, no sólo a los de los Estados miembros.
- afectan a políticas que preocupan a todos los ciudadanos y sirven para unirles, aunque se trate de temas de carácter muy distinto (luchar contra la droga, la delincuencia organizada, trata de seres humanos, etc.).

---

<sup>3</sup> En este sentido destaca la labor desarrollada por el llamado grupo de “Trevi”.

<sup>4</sup> El mejor ejemplo es la firma del Convenio de Bruselas de 1968 sobre reconocimiento de sentencias en materia civil y los distintos Acuerdos, bilaterales o multilaterales en materia penal.

<sup>5</sup> Las decisiones que adopta a partir de este momento la Unión ya no son simples Resoluciones o Convenios internacionales clásicos, cuya entrada en vigor y aplicación depende del número de Estados dispuestos a ratificarlos sino, según las materias, Directivas o Reglamentos, o Decisiones-marco, que entrañan para todos los Estados la obligación de aplicarlas en sus Ordenamientos jurídicos internos.

- entre esas tres dimensiones se da un vínculo que aúna los esfuerzos para conseguir el equilibrio y progreso en todos los asuntos que afectan a los Estados miembros.

Así por ejemplo, en materia de inmigración, se garantiza que la política de la Unión tenga en cuenta no sólo sus intereses, sino también los de los países de origen de los inmigrantes; en materia de cooperación penal se ha producido un avance importante cuando en 2001 los Gobiernos de los Quince se pusieron de acuerdo sobre la propuesta de la Comisión de instaurar una orden de detención y entrega europea; sobre protección de los derechos individuales en marco de los procedimientos penales incoados contra una persona; etc.

Tras efectuar un balance provisional de los hechos, ¿ podemos afirmar estar satisfechos con los progresos alcanzados? la respuesta debe ser afirmativa ya que los objetivos fijados en el Tratado de Amsterdam se han ido poniendo en marcha a través de distintas iniciativas promovidas por la Comisión y el Consejo Europeo, que se pueden concretar en distintas medidas para mantener la seguridad, luchar contra todas las formas de delincuencia, cooperación en todos los ámbitos, etc. sin que ello suponga en modo alguno invadir ámbitos que sean competencia exclusiva de los Estados miembros.

También hay quienes afirman que tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 se ha producido un cambio importante en la sociedad mundial generándose una sensación de inseguridad, que ha motivado que el tema de la “seguridad pública” sea objeto de análisis en distintos foros en su intento por encontrar puntos de encuentro entre los Estados miembros.

Partiendo del hecho que la seguridad constituye una competencia difícil de acotar, ya que sus normas ordenadoras no contemplan realidades físicas tangibles, sino eventos que se prevé se produzcan en el futuro, ignorándose el momento, el lugar, las circunstancias de aparición, etc. es necesario, por tanto, tratar de conseguir la cooperación política, la coordinación técnica y el intercambio de información entre los distintos organismos responsables del mantenimiento de la seguridad interior de los Estados, dejando de lado posibles reticencias por una supuesta pérdida de soberanía con relación al tratamiento que se debe realizar de la seguridad pública de manera conjunta y global.

La respuesta de la Unión Europea ante estos acontecimientos no se hizo esperar. Se convocó un Consejo Europeo extraordinario que adoptó diferentes medidas que permitieron estrechar los lazos en diferentes áreas de colaboración: relaciones exteriores, cooperación judicial y policial, política financiera, intercambio de información, etc. todo ello con un claro objetivo, profundizar en la idea de la creación de un auténtico espacio de seguridad en el seno de la Unión, a través de medidas concretas, globales y uniformes en todos los Estados miembros.

La globalización es otra realidad actual y uno de los fenómenos de los que nadie resulta ajeno que ha incidido de forma decisiva en la seguridad y que ha supuesto que entre los diferentes Estados se tomen decisiones de forma conjunta, ya que la seguridad no es sólo una cuestión de cada uno en particular, sino que ha ido adquiriendo en los últimos tiempos un carácter cada vez más global.

El desarrollo económico que se está produciendo fruto de la globalización está generando grandes desigualdades sociales, que favorecerán la aparición de nuevas formas de marginación, que pueden dar lugar a brotes más o menos violentos y desestabilizadores, que hacen imprescindible dar una respuesta conjunta al problema.

## **LA COOPERACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA**

La instauración de los nuevos avances tecnológicos ha conducido al establecimiento de una nueva cultura de cooperación europea tanto a nivel político como operativo, generándose un importante impulso de mejora o creación de las estructuras en las que se cimienta esta cooperación (Europol, Eurojust, Grupos de trabajo de los jefes de policía, Colegio Europeo de Policía, adopción de acciones conjuntas, desarrollo de una legislación comunitaria, etc.). Además, se ha instaurado un sentimiento de confianza, que es esencial para que la cooperación se pueda desarrollar en todos los ámbitos en que se produce, pensemos por ejemplo lo importante que es para que se produzca el reconocimiento mutuo de las diferentes resoluciones de los tribunales y se superen las diferencias que tradicionalmente están tan arraigadas entre las estructuras judiciales de los Estados miembros.

La cooperación policial oficial entre representantes de los Estados miembros comenzó en 1976 con la creación de los Grupos de Trabajo denominados “Grupos Trevi”, que en 1989 ya eran cuatro. Esta cooperación se centraba en el terrorismo, así como en los problemas de organización y formación de los servicios policiales.

Este sistema de organización prefiguró la estructura intergubernamental establecida por el Tratado de Maastricht y por los acuerdos de Schengen.

En 1995 el sistema Schengen establece en los Estados signatarios funcionarios de enlace para coordinar los intercambios de información en materia de terrorismo, drogas, delincuencia organizada y redes de inmigración ilegal. Se instauró el derecho de persecución transfronteriza, que permite a los funcionarios de policía perseguir a un sospechoso en el territorio de otro Estado, pero su aplicación varía según los Estados. Unidades móviles, a veces compuestas de policías de distintas nacionalidades, efectúan controles en todo el territorio.

El Tratado de Maastricht precisa las cuestiones de interés común para las cuales debe fomentarse la cooperación: terrorismo, narcotráfico y cualquier otra forma de delincuencia internacional. De forma paralela a la organización de un sistema de intercambio de información para toda la Unión, estaba previsto crear una Oficina Europea de Policía (Europol).

En la actualidad, tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, la cooperación policial europea abarca la cooperación administrativa y operativa entre los servicios de policía o a través de Europol, así como de las acciones concertadas para luchar contra la delincuencia organizada y para garantizar el orden público, con el fin de asegurar un elevado nivel de seguridad para todos (nuevos artículos 29 y 30 del Tratado de la UE).

A raíz del Consejo Europeo de Tampere (octubre de 1999) los Estados miembros estudiaron la posibilidad de establecer equipos comunes de investigación,

eventualmente con el apoyo de Europol, para luchar contra el tráfico de drogas, la trata de seres humanos y el terrorismo. En este marco, se creó una estructura de enlace operativa para favorecer el intercambio de experiencias, buenas prácticas o informaciones. En el mencionado Consejo, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros y el Presidente de la Comisión Europea consideraron que el principio de reconocimiento mutuo debía convertirse en la piedra angular de la cooperación judicial tanto civil como penal. Posteriormente, el programa de medidas conjunto del Consejo y de la Comisión, adoptado en noviembre de 2000, fijó como prioridad la aplicación de dicho principio a la ejecución de las sanciones pecuniarias.

Mediante Decisión del Consejo de diciembre de 2000 se creó el Colegio Europeo de Policía, destinado a la formación de los altos responsables de los servicios de policía (incluidos los de los países candidatos).

### **LA OFICINA EUROPEA DE POLICÍA (EUROPOL)**

El Convenio Europol, firmado el 26 de julio de 1995 por un Acto del Consejo, entró en vigor el 1 de octubre de 1998, y lo hizo con un objetivo claro: mejorar la cooperación policial entre los Estados miembros para luchar contra el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y otras formas graves de delincuencia internacional. No obstante, la Oficina Europea de Policía no pudo crearse inmediatamente ya que los Estados miembros tardaron en ratificar las medidas de aplicación. Finalmente, el 1 de julio de 1999 sustituyó a su antecesora, la Unidad “Drogas” de Europol, creada en 1994 y establece su sede en La Haya (Países Bajos).

El Tratado de Ámsterdam prevé que Europol se convierta en el principal instrumento de coordinación entre servicios nacionales de policía en la Unión, mejorando la eficacia en los ámbitos en que intervenga, como el intercambio de información, el apoyo técnico y operativo, los análisis de amenazas etc., al convertirse en un instrumento indispensable de la cooperación europea<sup>6</sup>.

Europol es competente en materia de lucha contra el tráfico de estupefacientes, el tráfico de productos nucleares y coches robados, la trata de seres humanos, el blanqueo de dinero relacionado con este tráfico, la delincuencia vinculada a las redes de inmigración clandestina, la falsificación del euro y el terrorismo. En octubre de 1999 el Consejo Europeo de Tampere pidió que se extendiera la competencia de Europol a toda actividad de blanqueo de dinero, independientemente de su origen.

Concretamente, el trabajo de Europol consiste en almacenar información y promover su intercambio, coordinar las investigaciones realizadas por las autoridades nacionales, participar en equipos comunes de investigación y solicitar a las autoridades competentes que realicen investigaciones, favoreciendo los contactos entre investigadores y magistrados especializados.

A largo plazo, Europol administrará bases de datos y gestionará este sistema de información informatizado que deberá estar alimentado por los Estados miembros. Su acceso será más o menos restringido dependiendo de la información que contengan y esto permitirá un intercambio de información más rápido sobre supuestos delincuentes.

---

<sup>6</sup> Vid. en este sentido el apartado 2 del artículo 30 del Tratado de la Unión Europea.

Bajo los auspicios de Europol, también ha de crearse una base de datos europea de ADN. Así, en 1997 se inició un proceso de cooperación para crear una base de datos ADN en cada Estado miembro de acuerdo con unas normas comunes y con el fin de intercambiar dichos datos.

## **LA ESCUELA EUROPEA DE POLICÍA (CEPOL)**

La creación de esta escuela se encuadra dentro de las distintas actuaciones en materia de cooperación policial llevadas a cabo en el seno de la Unión Europea, que se concretó en una Decisión adoptada por el Consejo Europeo el 22 de diciembre de 2000, cuya sede desde el día 1 de marzo de 2002, se encuentra en Dinamarca.

Sus orígenes se remontan a la reunión del Consejo en Tampere los días 15 y 16 de octubre de 1999, en la que se acuerda crear una red de institutos nacionales de formación policial, que podría a largo plazo dar lugar a la creación de una institución con carácter permanente cuyo objetivo será reforzar la cooperación entre las escuelas nacionales de policía, con el fin de estimular un enfoque común de los problemas más importantes en el ámbito de la lucha contra la delincuencia, su prevención y el mantenimiento del orden<sup>7</sup>.

Para conseguir esto CEPOL adopta la forma de una red de cooperación constituida por los institutos nacionales de formación de altos responsables de los servicios de policía, aunque entre sus actividades también se encuentra realizar formaciones especializadas para los policías de nivel intermedio y los de la escala más básica, a través de diferentes cursos de especialización.

Por otra parte, también está previsto efectuar intercambios de personal, difundir las mejores prácticas, crear una red electrónica que servirá de apoyo a todas las tareas que realicen y cooperar con los institutos de formación policial de terceros países.

## **EUROJUST**

Por Decisión del Consejo Europeo, de 28 de febrero de 2002, se crea Eurojust con el objetivo de mejorar la cooperación judicial, luchar eficazmente contra las formas graves de delincuencia, así como facilitar la coordinación de las acciones de investigación realizadas por las autoridades nacionales encargadas de las actuaciones judiciales y las actuaciones que cubren el territorio de varios países miembros, cuya sede provisional estará fijada en La Haya<sup>8</sup>.

La competencia de Eurojust cubre los distintos tipos de delincuencia y las infracciones de los que es competente Europol (terrorismo, blanqueo de dinero, falsificación de moneda, trata de seres humanos, etc.), pudiendo solicitar a las autoridades de los Estados miembros interesados que emprendan una investigación o

---

<sup>7</sup> Destaca en este sentido que en el 2001 los Quince han aceptado una definición común del delito de terrorismo, aprobado la orden europea de búsqueda y captura y han elaborado las listas de organizaciones terroristas y sus cómplices.

<sup>8</sup> Esta iniciativa surge de las conclusiones que se adoptaron en la reunión del Consejo Europeo en Tampere, que se completó en la reunión celebrada en Niza por los Jefes de Estado y de Gobierno en diciembre de 2000 y en el Consejo Europeo de Laeken, de diciembre de 2001.



actuaciones judiciales, aunque también puede crear un equipo conjunto de investigación que intercambie la información pertinente con las autoridades competentes.

También formulará dictámenes y recomendaciones formales a las autoridades nacionales, consultará los registros nacionales de condenas, procedimientos y expedientes de asuntos penales que impliquen a dos o más Estados miembros y mantendrá relaciones con las autoridades competentes de los países candidatos a la adhesión a la Unión Europea.

Además, deberá colaborar de forma activa con Europol, emitiendo dictámenes jurídicos sobre cuestiones judiciales y coordinando la actividad de las autoridades nacionales encargadas de las actuaciones judiciales y para que esta cooperación sea eficaz, tendrá acceso a todas sus bases de datos.

## **LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA Y PREVENCIÓN DE LA DELINCUENCIA**

La Unión Europea dispone de distintos instrumentos para luchar contra la delincuencia organizada, motivo por el cual ha elaborado diferentes estrategias para prevenirla y controlarla a través de acciones que se desarrollarán a escala internacional, ya que el Consejo considera de forma acertada, que la prevención es tan importante como la represión para hacer frente al crimen con eficacia<sup>9</sup>.

Las contribuciones de los Estados miembros al informe anual sobre la delincuencia organizada demuestran que el nivel de ésta aumenta en la Unión Europea. Las organizaciones criminales han conseguido infiltrarse en todos los sectores de la sociedad aprovechándose de la libertad de circulación de capitales, bienes, personas y servicios en la Unión y las diferencias jurídicas existentes entre los Estados miembros.

La amenaza que representa este tipo de delincuencia en el ámbito nacional e internacional exige de una acción concertada de todos los Estados miembros, de sus instituciones y de otros organismos a escala internacional como las Naciones Unidas, adoptando recomendaciones y programas cuyo objetivo principal es el desarrollo de una estrategia global de lucha contra la delincuencia organizada<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Entre los distintos instrumentos para luchar contra la delincuencia organizada podemos destacar las treinta recomendaciones que elaboró en junio de 1997 el Consejo Europeo como la aprobación de convenios, medidas jurídicas específicas, etc. para el período 1997-99; el programa Falcone (1998-2000) destinado a los responsables de la lucha contra la delincuencia organizada en las Administraciones nacionales (policía, aduanas, justicia, hacienda, etc.); los programas OSIN (1997-2000) y OSIN II (2001-02) que fomentan la cooperación entre las fuerzas de seguridad de los Estados miembros (policía y aduanas); los programas STOP (1996-2000) y STOP II (2001-02) de lucha contra la trata de seres humanos y la explotación sexual de los niños; el programa Hipócrates (2001-02) para la prevención de la criminalidad; el nuevo programa marco (2003-07) cofinancia los diferentes proyectos que se presenten para prevenir y luchar contra la delincuencia organizada en la UE, así como iniciativas destinadas a luchar contra nuevas formas de delincuencia (pornografía en internet, medioambiente, etc.)

<sup>10</sup> La Acción común 98/733/JAI, del 21 de diciembre de 1998, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, define la delincuencia organizada, como una asociación estructurada, de más de dos personas, establecida durante un cierto tiempo, y que actúe de manera concertada con el fin de cometer infracciones punibles con penas privativas de libertad de un máximo de al menos cuatro años o de una pena más grave, con independencia de que estos delitos

La responsabilidad en materia de prevención de la delincuencia incumbe a los servicios judiciales y de policía y también a la sociedad civil en su conjunto (escuelas, organizaciones no gubernamentales, etc.) adoptando para ello diferentes medidas que garanticen una educación y formación adecuadas sobre los distintos sectores de riesgo.

Las acciones encaminadas a prevenir la delincuencia tendrán como finalidad: reducir las oportunidades que facilitan la comisión de delitos, mejorar los factores sociales que favorecen la delincuencia, informar y proteger a las víctimas, es decir, actividades destinadas a disminuir la delincuencia y la sensación de inseguridad de los ciudadanos.

Las acciones en materia de prevención deben desarrollarse de una manera complementaria con relación a las acciones represivas y deben valorizar un enfoque pluridisciplinar. La acción de la Unión se basa en el principio de subsidiariedad y no tiene por objeto sustituir a las iniciativas nacionales, regionales o locales. Además, en materia de prevención, una atención especial debe prestarse a los principios fundamentales del derecho y las libertades públicas.

Los instrumentos que se deben utilizar como estrategia de prevención de la delincuencia deben ser generales, así la política económica y financiera, social, exterior o medioambiental son políticas a través de las cuales pueden comprenderse las distintas acciones, que serán objeto de evaluación por los distintos órganos de la Unión y de los Estados miembros antes de proceder a su inclusión en las nuevas propuestas legislativas y reglamentarias. Otro instrumento importante es la recopilación de datos en materia de delincuencia, ya que la individuación de indicadores objetivos y pertinentes es una condición previa a todo estudio sobre la delincuencia, ya que la ausencia de datos comparables constituye un grave problema para la cooperación y la prevención.

Con el fin de favorecer la cooperación entre los Estados miembros en el ámbito de la prevención de la delincuencia el Consejo Europeo adoptó la Decisión de 28 de mayo de 2001, por la que se crea una Red europea de prevención de la delincuencia, cuyo origen se remonta a las distintas conferencias y seminarios celebrados con el fin de definir una estrategia europea contra la delincuencia en los que los Estados miembros reconocieron la necesidad de establecer un sistema de prevención que permitiera el intercambio de informaciones, experiencias, orientaciones políticas, recomendaciones, actividades, iniciativas, acciones, estudios e investigaciones en materia de prevención<sup>11</sup>.

El Consejo Europeo es el órgano encargado de recibir los informes generales de las distintas instituciones implicadas, sobre la aplicación de la estrategia de la Unión

---

constituyan un fin en sí mismos o un medio de obtener beneficios patrimoniales y, en su caso, de influir de manera indebida en el funcionamiento de la autoridad pública.

La prevención se define como toda actividad que contribuye a detener o reducir la delincuencia como fenómeno social, a la vez cuantitativa y cualitativamente, a través de medidas de cooperación permanentes y estructuradas o de iniciativas ad hoc.

<sup>11</sup> Entre otros el seminario de Estocolmo de 1996, Nordwijk en 1997, Londres en 1998 y Paria da Falesia en 2000

contra la delincuencia organizada y adoptará orientaciones relativas a las nuevas medidas que deben adoptarse en el futuro.

Además, el Consejo animará a los Estados miembros a:

- proseguir aplicando programas de prevención y acciones pedagógicas
- adoptar ciertas medidas como códigos de conducta, para las profesiones expuestas a la corrupción
- garantizar la transparencia de los diferentes asuntos públicos (contratos, financiación de partidos, etc.)
- realizar acciones de sensibilización sobre las causas, los peligros y las consecuencias del aumento de la delincuencia
- crear estructuras dedicadas al estudio de cuestiones vinculadas a la delincuencia y al establecimiento de funcionarios de enlace
- informar a los otros Estados miembros de toda nueva información adquirida de la experiencia práctica y de los trabajos científicos
- definir, en colaboración con la Comisión y Europol, métodos comunes de prevención, investigación y formación
- definir las nuevas tendencias de la delincuencia dentro de su espacio físico
- definir, detectar e incautar los instrumentos y productos del delito
- establecer puntos de contacto para la lucha contra la delincuencia en el ámbito de la alta tecnología, blanqueo de capitales y medio ambiente

Otra medida de lucha eficaz contra la delincuencia organizada, consiste en reforzar la cooperación entre los Estados miembros en la lucha contra la delincuencia organizada definiendo un enfoque común sobre la tipificación penal de la participación en las actividades de las organizaciones delictivas dentro de los Estados.

Los Estados miembros deberán garantizar que la participación en las actividades delictivas o en las demás actividades de la organización delictiva o en los acuerdos para cometer actividades delictivas de una organización de esta naturaleza, esté sujeta a sanciones penales efectivas, proporcionales y disuasorias.

También garantizan que estas actividades quedarán sometidas a la acción de la justicia sea cual fuere el territorio de los Estados miembros en el que la organización tenga su base o ejerza sus actividades delictivas, o sea, cual fuere el lugar en que se ejecute la actividad y, que las personas jurídicas puedan ser consideradas responsables penalmente o, en su defecto, responsables de otro modo de los delitos conforme a modalidades que deberán definirse en su legislación interna.

Cuando varios Estados miembros sean competentes para conocer de actos de participación en una organización delictiva, dichos Estados se consultarán para coordinar su acción a fin de lograr un procesamiento efectivo, teniendo en cuenta en particular la localización de los diferentes componentes de la organización en el territorio de los Estados miembros de que se trate.

## **EL ESPACIO DE SEGURIDAD SEGÚN EL NUEVO MARCO CONSTITUCIONAL**

En el estado actual del proceso de construcción europea, representado por el proyecto de Constitución para Europa, la consecución de un espacio de seguridad figura

entre los objetivos prioritarios de todos los Estados miembros, junto al de libertad y justicia, que indudablemente reportará importantes consecuencias prácticas para todos los ciudadanos, pero, además, precisará efectuar un examen del reparto de competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros, así como la configuración de procedimientos de decisión e iniciativa, actuación conjunta e instrumentos jurídicos y políticos.

En cuanto a los instrumentos jurídicos se debe destacar y trabajar más en profundidad en conseguir la plena armonización y colaboración en los ámbitos civil y penal, a través, entre otras medidas, del reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales que se den en el espacio de la Unión, que permitirá una aproximación progresiva de las diferentes producciones normativas y una mejor organización de la cooperación judicial entre las autoridades de los Estados miembros, para luchar de forma eficaz contra todas las formas de delincuencia conocidas.

Con iniciativas como estas se pretende lograr una Europa más segura y competitiva, reforzar su política de seguridad y defensa para potenciar la capacidad europea de respuesta frente a posibles crisis internacionales dentro del marco de cooperación a todos los niveles que debe presidir cualquier actuación de la Unión.

A través de sondeos, los ciudadanos de la Unión han mostrado sus opiniones que, por una parte, sitúan la seguridad y la justicia en el primer lugar de sus preocupaciones, y, por otra, reconocen que la Unión Europea es un nivel indispensable de la actuación pública contra las amenazas transnacionales y, por tanto, desempeña un papel clave en los ámbitos de la justicia y la seguridad, la lucha contra la delincuencia, etc. por lo que se debe profundizar sobre un mejor reparto y definición de las competencias en la Unión.

Juan Carlos González Sanmillán  
Director de Programas  
Unidad de Apoyo del Gabinete Técnico D.G. Guardia Civil  
Centro de Análisis y Prospectiva