

CONV 313/02

WG X 6

NOTA

de la: Secretaría

al: Grupo X "Libertad, Seguridad y Justicia"

Asunto: Resumen de la reunión del 25 de septiembre de 2002

La segunda reunión del Grupo X "Libertad, Seguridad y Justicia" se celebró el 25 de septiembre de 2002, de 11 a 13 h. y de 15 a 18 h., y estuvo presidida por D. John Bruton. La lista de miembros del Grupo X que asistieron a la reunión figura en el Anexo.

1. Lucha contra la delincuencia organizada (punto de vista de los cuerpos nacionales de policía)
 - Intervención de D. Patrick ZANDERS, Director de la Policía Federal (Bélgica)
 - Intervención de D. John ABBOTT, Director del Servicio Nacional de Inteligencia Criminal (Reino Unido)seguidas de un cambio de impresiones.

Al comienzo, el Presidente indicó que debía darse un especial relieve a los temas que requieren modificaciones del Tratado.

Los Sres. Zanders y Abbott abordaron en sus intervenciones, entre otros, los puntos siguientes ¹.

- Ambos expertos expresaron una opinión convergente sobre la actual situación de la delincuencia en sus respectivos países y en Europa, así como sobre las prioridades en sus servicios respectivos, que incluyen, en especial, la lucha contra el terrorismo, el tráfico de drogas, el tráfico de seres humanos y la inmigración ilegal, la pederastia, el fraude organizado y el blanqueo de capital.
- En este contexto, el Sr. Abbott puso de relieve varios rasgos de la delincuencia moderna organizada: entre otras cosas,

¹ Todos los expertos que intervinieron en esta reunión precisaron que expresaban sus puntos de vista personales.

explicó que la delincuencia organizada reacciona con rapidez a los cambios en las "condiciones de mercado" trasladándose a nuevos ámbitos de actuación (p. ej., la tendencia reciente a reducir el tráfico de drogas y aumentar el tráfico de personas y cigarrillos), aprendiendo de los fracasos y explotando las ventajas de la libre circulación de personas, bienes y capitales dentro de la Unión. El Sr. Zanders hizo referencia especial a los actos delictivos cometidos por menores no acompañados procedentes de la Europa del Este y dirigidos por grupos de delincuentes organizados que intentan así soslayar el derecho penal.

- Al tiempo que reconocían los avances logrados en los últimos años, ambos expertos pasaron revista a lo que ellos consideran los obstáculos más importantes que impiden una mejor cooperación policial en la Unión.
- Ambos expertos subrayaron los actuales problemas derivados de las normas de procedimiento que difieren de unos Estados miembros a otros (los ejemplos mencionados por el Sr. Abbott incluían las normas sobre la obtención y la admisibilidad de pruebas, la utilización de confidentes, los testigos cooperadores, las normas sobre la información, la protección de datos...) El Sr. Zanders criticó también la falta de normas sustantivas armonizadas de derecho penal.
- Ambos expertos manifestaron su descontento ante el funcionamiento actual del Consejo de Administración de Europol (del que uno y otro forman parte). En su opinión, el Consejo de Administración está sobrecargado con temas jurídicos concretos y no puede centrarse suficientemente en la planificación estratégica y en la fijación de prioridades para Europol, ni en el seguimiento de la actuación de Europol, debido sobre todo a los turnos rotatorios semestrales de la Presidencia. Sus quince miembros toman con demasiada frecuencia posiciones nacionales, en lugar de adoptar una perspectiva comunitaria común. Europol está obligada a seguir procedimientos demasiado burocráticos, incluso para adoptar medidas muy básicas.
- Ambos expertos confirmaron que la eficacia de Europol sufre las consecuencias de la falta de información suficiente por parte de las autoridades de los Estados miembros. El Sr. Abbott mencionó también la falta de claridad de las normas de funcionamiento de Europol.
- Ambos expertos consideran que la recién creada Unidad Operativa de Jefes de Policía no desempeña en la actualidad la función prevista por el Consejo Europeo de Tampere.
- El Sr. Zanders lamentó la falta tanto de una planificación estratégica global como de una fijación de prioridades a escala de la Unión y de un marco para la cooperación operativa multilateral entre los servicios operativos de los Estados miembros. En su opinión, las sucesivas Presidencias presentan al Consejo iniciativas que se superponen y, a veces, resultan incoherentes. Por otra parte, según el Sr. Zanders, para las actividades acordadas a escala de la Unión no existen un seguimiento ni un control de aplicación adecuados. El Sr. Zanders considera que la actual estructura del Consejo en el ámbito de la cooperación policial no resulta eficaz debido a la multiplicidad de funciones diferentes y simultáneas sin diferenciación.

- El Sr. Zanders considera que los Estados miembros siguen primando las formas de cooperación operativa bilateral sobre la multilateral, debido a la rigidez jurídica y burocrática de esta última.
- Los expertos hicieron asimismo sugerencias concretas para una futura mejora:
- El Sr. Zanders sugirió que el Consejo adoptara un "plan de seguridad" estratégico, que establezca prioridades generales en la lucha contra la delincuencia y establezca igualmente una relación adecuada entre dichas prioridades y las capacidades necesarias. El Sr. Abbott abogó por que se pasara de la cooperación (en forma de respuesta específica a determinados problemas concretos) a una colaboración y coordinación *constantes*.
- Ambos expertos propugnan una mayor armonización o aproximación de los elementos del derecho procesal (o, como el Sr. Abbott dijo al respecto, en los "procedimientos de trabajo" y en las "prácticas operativas"). Además, el Sr. Zanders abogó por una mayor armonización en ámbitos prioritarios del derecho penal sustantivo, mientras que el Sr. Abbott prefería el reconocimiento mutuo (acompañado de la armonización de los procedimientos) como la vía adecuada para avanzar, sin estar convencido de la necesidad de crear un "Derecho penal federal europeo".
- El Sr. Zanders propuso que se distinguieran con mayor claridad las funciones actualmente desempeñadas en el Consejo y que se introdujera una doble estructura que distinguiera entre los procedimientos para establecer el marco normativo, por una parte, y una estructura para la cooperación operativa entre los Estados miembros y sus respectivos servicios, basada en compromisos formales, por otra parte.
- A la pregunta sobre la perspectiva de un "FBI europeo", ambos expertos reconocieron algunos puntos débiles que iban en contra de la transposición directa del modelo americano. Para el Sr. Abbott, esa perspectiva presupondría la definición uniforme de delitos y procedimientos en la UE y conllevaría el riesgo de que se perdiera el contacto con las fuerzas de policía locales. En lugar de ello, abogó por un mayor aprovechamiento de las posibilidades que ofrecen las estructuras existentes. El Sr. Zanders, preferiría un modelo, que se desarrollaría ulteriormente, que permitiera a una Europol más operativa coordinar las investigaciones y liderar los equipos de investigación conjunta, en lugar de limitarse a ejercer sus funciones actuales de apoyo. No obstante, el Sr. Zanders considera que la solución idónea era una evolución a largo plazo hacia una especie de "FBI europeo", así como hacia una fiscalía europea. A juicio del Sr. Abbott, es preciso analizar cuidadosamente las consecuencias de la creación de dicha fiscalía.
- Ambos expertos advirtieron contra el hecho de intentar definir en el Tratado una lista exhaustiva de delitos que exija una armonización o cooperación a escala de la Unión, dado que la experiencia ha demostrado que la delincuencia organizada se desplaza rápidamente de un sector a otro y desarrolla constantemente nuevas actividades delictivas. La acción de la Unión, y en particular la actividad de Europol, debe dirigirse a combatir la delincuencia organizada o grave en general. Según D. Zanders, sería preferible que los ministros definieran

en el Consejo los tipos de delitos que han de considerarse prioridades para la actuación a escala de la Unión. Estos tipos de delitos graves podrían armonizarse.

- Ambos expertos destacaron la necesidad de establecer vínculos estrechos entre Europol, Eurojust y la Unidad Operativa de Jefes de Policía, así como de evitar solapamientos.
- El Sr. Zanders mencionó también la necesidad de mejorar la formación policial, y sugirió a este respecto la creación de una auténtica Academia de Policía.
- El Sr. Zanders afirmó que, en este sentido, nada se opone a dotar de carácter comunitario a la cooperación policial en la Unión.

2. Lucha contra la delincuencia organizada (punto de vista de organismos europeos)

- Intervención de D. Jürgen STORBECK, Director de Europol, seguida de un cambio de impresiones

Los siguientes temas fueron abordados, entre otros, por el Sr. Storbeck en su intervención y en las preguntas formuladas por miembros del Grupo:

- En su exposición acerca de la situación actual de la delincuencia y de las prioridades de Europol en la lucha contra la delincuencia, el Sr. Storbeck confirmó la información facilitada por los Sres. Zanders y Abbott (véase más arriba). Además, el Sr. Storbeck mencionó, p. ej., que incluso tipos de delincuencia menos grave como el robo están siendo organizados cada vez más por grupos de delincuentes internacionales y que la cooperación global entre varios grupos está haciéndose cada vez más estrecha. En lo relativo a los ámbitos prioritarios de la lucha contra la delincuencia en Europa, el Sr. Storbeck confirmó las indicaciones de los demás expertos y mencionó la "delincuencia cibernética" y las falsificaciones del euro como otras prioridades de la actuación de Europol.
- El Sr. Storbeck confirmó el análisis del problema realizado por los Sres. Zanders y Abbott sobre los obstáculos para una actuación más eficaz de Europol y una colaboración más intensa, si bien puso de relieve los impresionantes progresos realizados desde el comienzo de la actuación de Europol. El Sr. Storbeck mencionó en este contexto el sistema de telecomunicaciones de Europol, sus análisis sobre las organizaciones delictivas y la introducción de una base de datos centralizada que permite investigar casos concretos.
- Según el Sr. Storbeck, los Estados miembros mantienen la tendencia a insistir demasiado en la soberanía nacional en este ámbito, y subrayó en particular la unanimidad necesaria para todas las cuestiones estratégicas e incluso para las cuestiones operativas y técnicas particulares examinadas en el Consejo de Administración de Europol. La consecuencia es que la cooperación policial europea reacciona con excesiva lentitud ante nuevos fenómenos delictivos, tanto a la hora de adaptar su marco jurídico como respecto a las cuestiones prácticas como la formación. Asimismo, el Sr. Storbeck lamentó que Europol tenga que trabajar en 11 idiomas y que no tenga una única lengua de trabajo.

- Deploró la falta de aplicación, control y evaluación de las decisiones adoptadas por el Consejo. Por ejemplo, actualmente no hay un mecanismo de control para averiguar si los Estados miembros cumplen su obligación de suministrar información a Europol. Insistió en que suministrar información era decisivo para una actuación eficiente de Europol.
- El Sr. Storbeck considera que las prioridades nacionales en la lucha contra la delincuencia no siempre son compatibles con las de los demás países. A nivel europeo, existe una gran duplicación de esfuerzos entre los diferentes sistemas, iniciativas, organismos y bases de datos recientemente creados, que a veces entran en conflicto y no siempre son compatibles. (Europol, Schengen, Olaf, Eurojust, diferentes redes...). Abogó por la racionalización de estos diferentes organismos y redes.
- En opinión del Sr. Storbeck, el control parlamentario de Europol no resulta claro actualmente; afirmó que Europol asume su responsabilidad frente a demasiados Parlamentos nacionales. Un control democrático más firme y más eficiente iría en el propio interés de Europol. Como posible solución, mencionó la perspectiva de control por el Parlamento Europeo.
- El Sr. Storbeck afirmó que los actuales procedimientos para modificar el Convenio Europol y sus diferentes normas de desarrollo eran demasiado complicados. Varios textos importantes no han entrado aún en vigor por falta de ratificación por todos los Estados miembros. Por ejemplo, se ha intentado durante dos años modificar el Convenio Europol con el fin de limitar el requisito de la unanimidad. Si bien reconoce que el sistema actual garantiza la plena aceptación por parte de los Estados miembros de los Convenios que han ratificado, el Sr. Storbeck considera que sería positivo que el Convenio Europol y sus normas de desarrollo pudieran transformarse en un instrumento de Derecho comunitario, para que los cambios necesarios pudieran efectuarse con mayor rapidez.
- El Sr. Storbeck explicó que, por el momento, Europol no tiene una función de liderazgo, sino que influye en las investigaciones nacionales y participa en ellas; su contribución ha facilitado recientemente algunas detenciones importantes. Sobre las perspectivas de un papel más operativo de Europol, el Sr. Storbeck estableció la diferencia entre las investigaciones, respecto de las que podría pensar en un papel más importante para Europol (por ejemplo, permitiendo a Europol interrogar a testigos), y los poderes ejecutivos (como las órdenes de confiscación o de detención) que deben seguir correspondiendo a las autoridades nacionales. Pero una ampliación sustancial de las funciones de investigación de Europol plantearían la cuestión de quién ejercería el control y quién colaboraría con Europol por el lado judicial. Durante el debate, si bien aceptó la idea de que era preciso ante todo consolidar los instrumentos existentes, el Sr. Storbeck defendió el objetivo de una mayor centralización en la cooperación judicial en Europa, siempre que existieran normas claras y que estuviera también clara la cuestión de la responsabilidad. Afirmó igualmente que cuantos más poderes operativos se concedieran a Europol, más necesaria será la revisión del Protocolo relativo a

las inmunidades de Europol, y añadió que hasta la fecha Europol no había invocado nunca su inmunidad.

- Para el Sr. Storbeck, en varios ámbitos de la delincuencia en los que típicamente se requiere una respuesta europea, tal como el fraude contra los intereses financieros de la Unión o la falsificación del euro, sería deseable contar con instituciones europeas como una fiscalía o una policía europeas.

3. Intervención de D. Michael KENNEDY, Presidente de EUROJUST;
Intervención de D. Franz-Hermann BRÜNER, Director General de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), seguidas de un cambio de impresiones.

El Sr. Kennedy se refirió en su introducción, *inter alia*, a las cuestiones siguientes:

- El Sr. Kennedy explicó los antecedentes de Eurojust, desde el Consejo Europeo de Tampere hasta su creación formal el pasado mes de marzo y el subsiguiente traslado de su sede a La Haya. En este contexto, aludió a los recursos limitados de Eurojust (en la actualidad, un solo experto nacional en la Secretaría). Explicó también el funcionamiento práctico de Eurojust como un colegio de magistrados nacionales, fiscales y policías con funciones equivalentes. Informó de que Eurojust había participado hasta la fecha en unos 300 casos, la mitad de los cuales estaban relacionados con el terrorismo, el blanqueo de capitales y el tráfico de estupefacientes.
- El Sr. Kennedy describió la función de Eurojust como "un puente" en el sistema europeo de cooperación judicial europea en asuntos penales (que sigue basándose fundamentalmente en el Convenio del Consejo de Europa sobre asistencia judicial en materia penal, de 1959). Esta función de facilitar la cooperación entre las autoridades nacionales incluye la asistencia práctica como, por ejemplo, en la redacción de comisiones rogatorias. Asimismo, Eurojust tiene el objetivo de mejorar la coordinación en las investigaciones y enjuiciamientos que llevan a cabo las fiscalías nacionales. El Sr. Kennedy destacó en especial el derecho de Eurojust de solicitar a la autoridad nacional el inicio de investigaciones en casos concretos, este podría ser un instrumento poderoso, dado que cuando una autoridad nacional deniegue una petición de esta índole, tiene que fundamentar los motivos a Eurojust, que a su vez puede dar a conocer al público su opinión sobre esos casos en sus informes periódicos.
- El Sr. Kennedy subrayó que Eurojust, gracias a su composición, puede cruzar las fronteras entre los sistemas de derecho común y el derecho civil (especialmente, los diferentes estatutos de los servicios de policía, fiscalías, jueces de instrucción...)
- El Sr. Kennedy criticó los solapamientos existentes entre varios organismos (Europol, Eurojust, OLAF) y puso de relieve la necesidad de una mayor coordinación entre ellos.

- El Sr. Kennedy se refirió a las dificultades prácticas derivadas de las diferentes normas procesales que existen en los Estados miembros (diferentes mecanismos de vigilancia, normas para la obtención de pruebas). Propugnó el establecimiento por la Unión de un texto jurídico sobre la obtención de pruebas, que debería garantizar que cuando los agentes de varios Estados miembros trabajan en equipo, las pruebas obtenidas por ellos se admitan en los tribunales de todos los Estados miembros de que se trate.

La intervención del Sr. Brünner trató, *inter alia*, las siguientes cuestiones:

- El Sr. Brünner explicó los antecedentes de la misión de OLAF, y en especial el hecho de que la Unión tiene un voluminoso presupuesto propio que está expuesto a altos riesgos de fraude, tanto en los ingresos como en los gastos. Indicó que las pérdidas estimadas en los intereses financieros de la Unión ascienden a 2 mil millones de euros anuales.
- En 1996, el Consejo decidió que la Comunidad debía tener competencia propia para las investigaciones administrativas efectuadas conjuntamente con los Estados miembros (competencia ejercida en un primer momento por la UCLAF y desde 1999, por OLAF). El Tratado menciona los intereses financieros de la Comunidad como un valor común. Sin embargo, según el Sr. Brünner, la protección del dinero de Europa no es siempre una prioridad para las autoridades nacionales, y, a menudo, existe un trato desigual de un Estado miembro a otro en los asuntos investigados por OLAF. Pocas investigaciones conducen en realidad a procedimientos judiciales en los Estados miembros y a veces es difícil conocer sus resultados concretos. Con frecuencia, recuperar el dinero defraudado lleva mucho tiempo.
- El Sr. Brünner abogó por desarrollar de una solución europea para la protección de los intereses financieros de la Unión. Por el momento, OLAF y Eurojust, si bien trabajan conjuntamente, operan en diferentes pilares; en su opinión, se necesitará en el futuro una solución común. El Sr. Brünner se refirió a la fiscalía europea, que había sido propuesta por la Comisión y sobre la que se había celebrado una audiencia la semana anterior, como posible solución que ofrece un instrumento muy especializado.

Sobre las preguntas formuladas por los miembros del Grupo, el Sr. Kennedy, el Sr. Olivier de Baynast, vicepresidente de Eurojust (en especial, sobre las cuestiones relativas a su ámbito de responsabilidad en Eurojust), y el Sr. Brünner hicieron, entre otras, las siguientes observaciones:

- Todos los oradores abogaron por una cooperación más estrecha entre Europol, Eurojust y OLAF.
- El Sr. Kennedy dijo que Eurojust no prosperaría si los Estados miembros no les remiten voluntariamente casos, pues Eurojust no puede solicitar que se le remitan. Asimismo, mencionó el próximo informe de Eurojust, que citaba más de 20 obstáculos concretos a la asistencia judicial mutua.

- El Sr. de Baynast mencionó el problema de la visibilidad, para los profesionales, de la legislación penal europea. Abogó por un "texto superior" que incluyera dicha legislación y por una definición más firme de Europa como una zona judicial común en la que se sintieran comprometidos todos los magistrados de Europa. Abogó asimismo por la creación de una base legal más fuerte que garantizara que Eurojust recibe la información necesaria y por la consolidación del principio de reconocimiento mutuo de las decisiones judiciales en el Tratado. Al referirse al "problema de los instrumentos jurídicos", el Sr. de Baynast criticó que los Estados miembros se esforzaran en negociar textos que aún no han sido ratificados ni aplicados.
- El Sr. Brünner destacó la necesidad de garantizar un tratamiento equitativo en todos los Estados miembros en el seguimiento judicial de los casos de fraude contra el presupuesto comunitario, especialmente a la luz de la ampliación. Considera que las obligaciones de los Estados miembros a este respecto derivadas del Tratado deberían ser más estrictas.
- El Sr. Brünner confirmó que tenía menos dificultades con el intercambio de información procedente de los Estados miembros, en comparación con las intervenciones de los representantes de Europol y Eurojust, gracias a las obligaciones jurídicas de intercambio de información existentes con arreglo a la normativa comunitaria.
- El Sr. Brünner señaló los problemas planteados por las múltiples definiciones de fraude en los Estados miembros, que hacían problemático, por ejemplo, informar acerca del fraude a escala europea.
- El Sr. Brünner confirmó que su entidad actúa con total independencia de las instituciones en sus investigaciones. El Sr. Kennedy informó de que el grado de independencia de los miembros de Eurojust viene determinado por los sistemas jurídicos nacionales con arreglo a los cuales operan.
- En lo que se refiere a la propuesta de una fiscalía europea, el Sr. Kennedy recomendó que se estudiara detalladamente si realmente tal cambio es necesario; en particular, piensa que la diferencia entre la facultad de una fiscalía europea para dirigir las investigaciones y el derecho existente en Eurojust de solicitar la iniciación de una investigación es mínima en la práctica. El principal objetivo debía ser poner en marcha Eurojust. Si no obstante se desarrolla la idea de la fiscalía europea, los miembros de Eurojust considerarían que debería basarse en Eurojust.
- Tanto el Sr. Kennedy como el Sr. Brünner confirmaron que una Carta de los Derechos Fundamentales jurídicamente vinculante no debería plantear problemas o cambios en su trabajo práctico.

**Lista de miembros del Grupo que asistieron
a la reunión del 25 de septiembre de 2002**

- **D. John BRUTON, Presidente miembro del Praesidium**
 - **D. Pat CAREY**
 - **D. Josef CHABERT**
 - **D. Alberto COSTA**
 - **D. Ben FAYOT**
 - **D. Jacques FLOCH**
 - **D. David HEATHCOAT AMORY**
 - **D. Oskaras JUSYS**
 - **D. Jürgen MEYER**
 - **D^a. Marie NAGY**
 - **D^a. Androula VASSILIOU**
 - **D. Antonio VITORINO (M. Michel PETITE)**
-