

(Actos adoptados en aplicación del título VI del Tratado de la Unión Europea)

PLAN DE ACCIÓN PARA LUCHAR CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

(adoptado por el Consejo el 28 de abril de 1997)

(97/C 251/01)

PARTE I

INTRODUCCIÓN

Capítulo I

Antecedentes

1. La delincuencia organizada se está convirtiendo progresivamente en una grave amenaza para la sociedad tal y como la entendemos y como quisiéramos conservarla. El comportamiento delictivo ha dejado de ser patrimonio exclusivo de algunos individuos para serlo de organizaciones que se infiltran en las diversas estructuras de la sociedad civil y, por descontento, de la sociedad en su conjunto. La delincuencia se está organizando día a día a través de las fronteras nacionales aprovechando la libre circulación de mercancías, capitales, servicios y personas. Las innovaciones tecnológicas como Internet y las operaciones bancarias electrónicas están resultando ser vehículos extraordinariamente bien adaptados tanto para cometer delitos como para transferir los beneficios resultantes de los mismos en actividades de apariencia lícita. El fraude y la corrupción adquieren proporciones masivas, defraudando tanto a los ciudadanos como a las instituciones cívicas por igual.

En comparación, los medios eficaces de prevención y represión de actividades delictivas se desarrollan a ritmo muy lento aún, casi siempre un paso por detrás. Si Europa desea convertirse en una zona de libertad, seguridad y justicia, necesita organizarse mejor y prever las respuestas estratégicas y tácticas para hacer frente al desafío, lo que requiere un compromiso político al más alto nivel.

2. El Consejo Europeo (Dublín, 13 y 14 de diciembre de 1996) destacó su firme voluntad de luchar contra la delincuencia organizada y puso de relieve la necesidad de que la Unión adoptase un enfoque coherente y coordinado. El Consejo Europeo decidió crear un Grupo de alto nivel encargado de elaborar

un plan de acción global con recomendaciones específicas y, entre éstas, un calendario realista para la realización de los trabajos. Se pidió al Grupo que examinara la lucha contra la delincuencia organizada en todos sus aspectos, quedando claramente entendido que sometería todas las cuestiones que implicaran cambios en el Tratado a la apreciación de la Conferencia Intergubernamental (CIG), la cual está considerando los cambios del Tratado en este ámbito con carácter prioritario. El Grupo de alto nivel debe finalizar sus trabajos en marzo o abril de 1997 ⁽¹⁾. En el Anexo del presente informe se adjunta la carta del Presidente del Grupo de alto nivel al Presidente de la CIG con los resultados de su estudio.

3. El Grupo de alto nivel ha celebrado seis reuniones en cumplimiento de su mandato. Como resultado de sus trabajos, se han elaborado quince orientaciones políticas y treinta recomendaciones específicas, junto con un proyecto de calendario y una indicación de dónde podría considerarse que recae la responsabilidad por la ejecución de cada recomendación. Estas recomendaciones figuran en la parte III del presente informe, bajo la forma de un plan de acción detallado.
4. Al presentar su plan de acción a los Jefes de Estado y de Gobierno, el Grupo de alto nivel destaca su convicción de que la lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo es una tarea de nunca acabar. La lucha debe ser rigurosa pero por medios legítimos y dentro del pleno respeto de los principios del Estado de Derecho, la democracia y los derechos humanos, sin perder de vista el hecho de que la protección de estos valores es la razón de ser de la lucha contra la delincuencia organizada.

⁽¹⁾ Se recuerda que el Consejo Europeo también acogió favorablemente el informe de la Presidencia irlandesa sobre la intensificación de la lucha contra la delincuencia organizada (véase el documento 11564/4/96 CK4 53, REV 4) y que solicitó al Consejo que reforzara su Secretaría, para una rápida aplicación de las medidas propuestas en el informe.

Capítulo II

Planteamiento general del Grupo de alto nivel

5. Al tratar de responder al elevado grado de urgencia y a la gran importancia política que los Jefes de Estado y de Gobierno otorgan al problema de la lucha contra la delincuencia organizada, como bien muestran las conclusiones del Consejo Europeo de Dublín, el Grupo elaboró su planteamiento a partir de los elementos siguientes:
- a) Debería tenerse plenamente en cuenta la labor que ya se está desarrollando sobre este mismo tema a nivel nacional, dentro de la propia Unión Europea y en algunos foros internacionales. Este aspecto resulta especialmente pertinente si se considera que varios Estados miembros de la Unión Europea están presentes en algunos de los foros internacionales más significativos, en particular el P-8 y el Grupo de Visby. Significa también colaborar estrechamente con los países candidatos a la adhesión a la Unión, con los socios transatlánticos de la Unión, con otros países como Rusia y Ucrania y con los participantes más importantes a escala internacional en la lucha contra la delincuencia organizada [Interpol, los organismos de las Naciones Unidas como el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) y la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, el Consejo de Europa, el Grupo de acción financiera sobre blanqueo de capitales (FATF), etc.].
 - b) No obstante, las recomendaciones del Grupo deberían centrarse en los puntos fuertes y objetivos concretos de la Unión Europea como tal, establecidos en el Tratado. Esto pone a disposición de los Estados miembros toda una serie de instrumentos, recursos (incluidos recursos presupuestarios), instituciones y compromisos mutuos de los que no disfruta ningún otro grupo de naciones que intente abordar un problema de esta magnitud.
 - c) Habría que buscar un equilibrio adecuado entre las correspondientes aportaciones que es posible movilizar, mediante la cooperación práctica, por un lado, y la aproximación o armonización de las legislaciones, por otro. Seguirá siendo objeto de estudio aclarar en qué medida dicha aproximación o armonización debería constituir un objetivo a largo plazo de la Unión. Entretanto, el Grupo ha tratado de conseguir el grado de aproximación o armonización necesario para asegurar el marco más eficaz posible para la cooperación práctica.
 - d) La cooperación judicial debería llevarse a un nivel comparable al de la cooperación policial. De otro modo, resultará imposible a la larga incrementar la cooperación policial sin distorsiones en el sistema. Por tanto, es preciso que se intente alcanzar un efecto máximo de sinergia en la cooperación entre los servicios encargados del cumplimiento de la ley ⁽¹⁾ y el poder judicial.
 - e) En lo referente a la compilación y el análisis de datos en relación con la lucha contra la delincuencia organizada, deberán tenerse en cuenta las normas pertinentes de protección de datos.
 - f) La prevención resulta igual de importante que la represión en cualquier estrategia integrada en materia de delincuencia organizada, en el sentido de que su objetivo es reducir las circunstancias que posibilitan la actividad de la delincuencia organizada. La Unión Europea debería contar con instrumentos para enfrentarse con la delincuencia organizada en cada momento, dentro de un espectro que va de la prevención a la represión y persecución. En particular, tiene una gran importancia que la legislación no estimule el fraude ni ninguna otra explotación indebida. Los Estados miembros y, cuando proceda, la institución que sancione dichas normas deben asegurarse de que esto no suceda.
 - g) El principal móvil de la delincuencia organizada es el afán de lucro. Esto, a un mismo tiempo, la atrae a un número cada vez mayor de sectores de actividad en los que ve cabida para la delincuencia financiera [violación de derechos de propiedad industrial, fraude fiscal y del impuesto sobre el valor añadido (IVA), falsificación de mercancías, fraude contra los intereses financieros de la Comunidad] y la enfrenta a la necesidad de blanquear después las ganancias.
 - h) La delincuencia organizada ha demostrado su capacidad de aprovechar en beneficio propio la rapidez y el anonimato ofrecidos por las formas modernas de comunicación. Esta es un área muy vasta y de rápida evolución que merece una atención continua tanto por parte de los legisladores como de las autoridades encargadas del cumplimiento de la ley.
- ⁽¹⁾ Donde en el presente plan de acción se mencionan los servicios encargados del cumplimiento de la ley, se incluyen, en su caso, las autoridades de regulación financiera y los servicios de aduanas, aunque en algunos Estados miembros no estén considerados como servicios encargados del cumplimiento de la ley.

Capítulo III

Nápoles II relativo a la cooperación aduanera),

Medios de lucha contra la delincuencia organizada

6. Teniendo en cuenta este planteamiento general, el Grupo ha definido el uso de los siguientes medios con los que cuenta la Unión para asegurarse de que la lucha contra la delincuencia organizada se realiza de una manera eficaz y coordinada y que se da un nuevo impulso a la protección de los ciudadanos de la Unión:
- a) La Unión y sus Estados miembros deberán movilizar todo su potencial introduciendo un nivel máximo de compromiso, con carácter de reciprocidad, entre los que elaboran la legislación inicial, a menudo a nivel comunitario, y quienes se encargan de su cumplimiento a escala policial, aduanera y judicial. Esto implica el compromiso total de los Estados miembros con los pilares primero y tercero de la Unión, y un intercambio completo y recíproco de la información necesaria.
 - b) Para luchar contra la delincuencia organizada existe una clara necesidad de «conocer al enemigo» y ponerse de acuerdo en las características que lo hacen a un tiempo peligroso y, esperamos, vulnerable. Ello, a su vez, hace necesario fortalecer y aunar los esfuerzos de los servicios especializados en análisis, incluido el apoyo de la comunidad científica, de todos los Estados miembros y, llegado el caso, de las instituciones europeas y Europol. Siempre que sea posible, esto debería llevarse a cabo ajustándose a unas definiciones, unas normas y una metodología comunes, con el fin de facilitar el reconocimiento del fenómeno desde el momento de su aparición y la formulación de una política eficaz para contrarrestarlo que incluya su represión policial y judicial.
 - c) La adopción, ratificación y aplicación efectiva de todos los instrumentos jurídicos que, directa o indirectamente, guardan relación con la lucha contra la delincuencia organizada continuará siendo una parte fundamental de la defensa de la Unión. Es necesario el impulso político del Consejo Europeo para garantizar:
 - la pronta eliminación de todos los obstáculos que aún persisten para la ultimación de los textos de los instrumentos inacabados (por ejemplo, los proyectos de convenios sobre asistencia mutua en materia jurídica y contra los actos de cohecho, así como el proyecto de tercer Protocolo anexo al Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas y el Convenio de
 - d) Es necesario implantar un sistema eficaz para supervisar la aplicación por parte de los Estados miembros de todos los instrumentos pertinentes adoptados por la Unión para luchar contra la delincuencia organizada. La legislación comunitaria ya cuenta, en cierta medida, con un sistema de este tipo en forma de procedimiento del artículo 169 que corresponde iniciar a la Comisión. Sin embargo, no existe un sistema similar para las disposiciones vigentes referentes al tercer pilar. Se podría salvar este obstáculo sacando las conclusiones de la experiencia adquirida, por ejemplo, en el FATF.
 - e) Es preciso que los Estados miembros aborden, a escala individual y de forma conjunta, el problema de la cooperación defectuosa entre las distintas autoridades responsables del enjuiciamiento y del cumplimiento de la ley. Se recomienda el establecimiento de puntos nacionales centralizados para complementar, aunque no sustituir, las redes que existen para facilitar el intercambio de información entre los Estados miembros.
 - f) Es importante sacar el máximo rendimiento de la función que podría desempeñar Europol en cada una de las fases de la lucha contra la delincuencia organizada. El Convenio Europol, en sus términos actuales, contempla la posibilidad de un papel considerable, y lo más importante debería seguir siendo la pronta ratificación y aplicación del mismo, independientemente de la necesidad de hacer posible que la Unidad de drogas de Europol (UDE) cumpla plenamente su mandato. No obstante, tras la ratificación del Convenio, el Grupo se plantea un mayor peso de Europol, que expone en las recomendaciones detalladas, y podría considerarse que dicho papel supera al contemplado en el Convenio.
 - g) Para luchar contra el blanqueo de capitales en particular, la comunidad internacional dispone de una serie de convenios, acuerdos y recomendaciones (Estrasburgo, Viena, el FATF) que se aplican con mayor o menor rigor. La Unión y

- la inclusión con carácter urgente en el orden del día de los Parlamentos nacionales de todos los procedimientos de ratificación necesarios,
- la rápida y plena aprobación de las medidas de desarrollo necesarias.

sus Estados miembros deben actuar con total rigor, tanto a la hora de aplicar estos instrumentos internacionales de lucha contra el blanqueo de dinero y su propia normativa (incluida la Directiva de 1991), como a la hora de asegurar un máximo nivel de cooperación y un intercambio de información sobre una base de reciprocidad entre sus instituciones financieras y fiscales y sus autoridades judiciales y encargadas del cumplimiento de la ley. Esto a su vez puede exigir una formación especializada de mayor nivel que la que ahora se imparte.

PARTE II

ORIENTACIONES POLÍTICAS

7. El Grupo de alto nivel recomienda al Consejo Europeo que apruebe el presente plan de acción y el calendario señalado para su realización.

8. Entre las recomendaciones expuestas en el plan de acción figuran algunas que el Grupo considera oportuno señalar de forma particular a la atención de los Jefes de Estado y de Gobierno, puesto que requieren un compromiso al más alto nivel. El Grupo de alto nivel recomienda al Consejo Europeo que adopte como orientaciones políticas propias las recomendaciones siguientes:

- 1) Se solicita al Consejo que adopte rápidamente una acción común en virtud de la cual la participación en una organización delictiva de toda persona presente en su territorio sea tipificada como delito en sí misma por la legislación de todos los Estados miembros, independientemente del lugar de la Unión en que esté concentrada la organización o de dónde ejerza su actividad delictiva.

El Consejo Europeo insta además al Consejo a que examine en qué medida y en qué ámbitos prioritarios una posible aproximación o armonización de las legislaciones de los Estados miembros podría ser de utilidad para la lucha contra la delincuencia organizada.

- 2) El Consejo Europeo insta a la pronta adopción de los convenios que aparecen enumerados en las recomendaciones nºs 13 y 14 de la parte III en el plazo que allí se señala, ya que se consideran fundamentales para la lucha común contra la delincuencia organizada.

Con el fin de avanzar en la vía de una aplicación eficaz de los convenios de la Unión Europea sobre extradición ya elaborados, el Consejo Europeo solicita a los Estados miembros que adopten las medidas oportunas a nivel nacional para garantizar que puedan estudiarse las solicitudes de extradición de la manera más sencilla y expeditiva.

En este contexto, el Consejo debería asimismo estudiar, teniendo en cuenta los compromisos adquiridos por los Estados miembros en virtud de tratados internacionales, la manera de garantizar que delincuentes involucrados en delitos graves no abusen del derecho de asilo con el fin de escapar a la justicia.

- 3) Se pide al Consejo que establezca un sistema, basado en la experiencia adquirida con el modelo desarrollado en el FATF, para evaluar recíprocamente el modo en que se aplican y desarrollan en cada uno de los Estados miembros los instrumentos en materia de cooperación internacional en asuntos penales.

- 4) El Consejo Europeo reitera que concede la mayor importancia a que se alcance un rápido consenso sobre el proyecto de Convenio sobre asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de Unión Europea. Este proyecto debe incluir, entre otras cosas, disposiciones encaminadas a hacer que resulten superfluas las reservas presentadas al Convenio de asistencia judicial en materia penal del Consejo de Europa y su Protocolo en las relaciones entre Estados miembros. En este contexto, debe concederse una especial atención a la reconsideración del requisito de doble incriminación.

- 5) El Consejo Europeo anima al Consejo y a la Comisión a que definan, conjuntamente con los países candidatos de Europa central y oriental, incluidos los Estados bálticos, un pacto de preadhesión sobre cooperación contra la delincuencia organizada, que deberá basarse en el acervo de la Unión y podrá incluir disposiciones encaminadas a establecer una estrecha cooperación entre estos países y Europol, y compromisos por parte de dichos países para la rápida ratificación y plena aplicación de los instrumentos del Consejo de Europa que se consideren fundamentales para luchar contra la delincuencia organizada.

El Consejo Europeo insiste en la necesidad de desarrollar una cooperación más estrecha con otros países, como, por ejemplo, Rusia y Ucra-

nia, para luchar contra la delincuencia organizada, y solicita al Consejo y a la Comisión que elaboren propuestas a este respecto.

- 6) El Consejo Europeo destaca la importancia de que cada Estado miembro haga que los servicios competentes encargados del cumplimiento de la ley coordinen su acción, a nivel nacional, en la lucha contra la delincuencia organizada y pongan en común la información y actúen de manera concertada.
- 7) Todos los Estados miembros deben garantizar que exista un único punto de contacto que dé acceso a todos los servicios encargados del cumplimiento de la ley con competencias en la lucha contra la delincuencia organizada, para facilitar los contactos con los demás Estados miembros, Europol y la Comisión.
- 8) Del mismo modo y sin perjuicio de la necesidad de estimular los contactos directos entre autoridades judiciales de los Estados miembros, debe establecerse una red de cooperación judicial a nivel europeo. Para desarrollar esta red cada Estado miembro debe establecer, cuando no exista, y con arreglo a su estructura constitucional, un punto de contacto centralizado que permita el intercambio de información entre las autoridades judiciales nacionales.
- 9) Se establecerá en el Consejo un Grupo permanente pluridisciplinario sobre delincuencia organizada compuesto por autoridades competentes con el fin de desarrollar políticas para coordinar la lucha contra la delincuencia organizada. El establecimiento en cada Estado miembro de equipos pluridisciplinarios comparables con las mismas tareas que envíen información al Grupo de trabajo del Consejo facilitaría la coordinación de la estrategia a nivel europeo.
- 10) El Consejo Europeo reitera su opinión de que se debería dar a Europol competencias operativas cuando trabaje con los órganos nacionales. Para ello, y sin perjuicio del resultado de la CIG, habría que permitir lo antes posible a Europol que:
- i) facilite y apoye la preparación, coordinación y realización de determinadas acciones de investigación por parte de las autoridades competentes de los Estados miembros, incluidas las acciones operativas de equipos conjuntos de los que formen parte representantes de Europol con capacidad de apoyo;
 - ii) solicite a las autoridades competentes de los Estados miembros que realicen investigaciones en determinados casos y adquieran conocimientos especializados que puedan ser puestos a disposición de los Estados miembros con el fin de ayudarles en la investigación de casos de delincuencia organizada;
 - iii) sirva de instrumento para que los servicios encargados del cumplimiento de la ley reúnan e intercambien información en forma de informes sobre transacciones financieras sospechosas.
- En la medida en que deban introducirse cambios en los instrumentos jurídicos de la Unión para que Europol pueda llevar a cabo su mandato, el Consejo Europeo solicita al Consejo que adopte a la mayor brevedad las medidas oportunas para ello. Mientras tanto, el Consejo Europeo insiste en la necesidad de que la UDE pueda llevar a cabo plenamente su mandato.
- Debería realizarse un estudio pormenorizado con vistas a examinar el lugar que ocupan y la función que desempeñan las autoridades judiciales en sus relaciones con Europol, al compás de la ampliación de las competencias de Europol.
- 11) El Consejo Europeo pone de relieve la importancia de que todo Estado miembro cuente con una normativa bien desarrollada y de amplio alcance en el ámbito de la confiscación de los beneficios derivados del delito y del blanqueo de dichos beneficios. Se solicita al Consejo y a la Comisión que elaboren propuestas destinadas a seguir fortaleciendo dicha normativa, teniendo en cuenta que es importante:
- introducir procedimientos especiales para seguir la pista, inmovilizar y confiscar los beneficios derivados de delitos,
 - evitar que un uso excesivo por parte de personas físicas o jurídicas de pagos en efectivo y de cambios de divisas extranjeras sirva para ocultar la transformación de los beneficios derivados de delitos en otro tipo de propiedades,
 - extender el ámbito de aplicación de las disposiciones sobre blanqueo a los beneficios derivados de cualquier forma de delito grave, y tipificar como delito penal el incumplimiento de la obligación de informar sobre transacciones financieras sospechosas penadas con sanciones disuasorias,
 - abordar el tema del blanqueo de capitales en Internet y por medio de productos monetarios electrónicos.

12) El Consejo Europeo insiste en la necesidad de estrechar la cooperación a nivel nacional, entre las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y las autoridades fiscales, en la lucha contra la delincuencia organizada. Deben examinarse normas encaminadas a que:

— los centros financieros y las facilidades extraterritoriales sujetas a la jurisdicción de los Estados miembros dispongan de las defensas adecuadas contra su uso por parte de la delincuencia organizada;

— en casos relacionados con la delincuencia organizada, no haya impedimentos legales para permitir u obligar a las autoridades fiscales a intercambiar información con las autoridades competentes de un determinado Estado miembro, en particular con las autoridades judiciales, al tiempo que se respetan plenamente los derechos fundamentales;

— el fraude fiscal vinculado a la delincuencia organizada reciba el mismo tratamiento que las demás formas de delincuencia organizada, a pesar de que haya leyes fiscales que contengan normas especiales para la recuperación de los beneficios del fraude fiscal;

— los pagos con fines delictivos tales como la corrupción no sean deducibles de impuestos.

Además, debería mejorarse considerablemente tanto a escala nacional como europea la prevención y la supresión del fraude fiscal organizado, como el relativo al IVA y al de los impuestos especiales, en particular sus aspectos transnacionales.

13) El Consejo Europeo destaca la importancia de fortalecer la transparencia de la administración pública y de las empresas y de evitar el uso de prácticas corruptas por parte de la delincuencia organizada. En este contexto, los Estados miembros, el Consejo y la Comisión deberían:

— desarrollar una política global de lucha contra la corrupción, que incluya sanciones adecuadas y eficaces, teniendo en cuenta el trabajo realizado en otros foros internacionales, pero que aborde también todos los aspectos vinculados al funcionamiento adecuado del mercado interior y otras políticas internas y la asistencia y cooperación exteriores;

— desarrollar normas que permitan el intercambio de información entre Estados miembros en relación con las personas jurídicas registradas en cada Estado miembro y las personas físicas que participan en su creación, dirección y financiación con la intención de evitar la penetración de la delincuencia organizada tanto en el sector público como en el sector privado lícito;

— tomar las medidas necesarias que permitan la exclusión de las organizaciones delictivas o de sus miembros de la participación en procedimientos de contratación pública, recepción de subsidios o licencias gubernamentales. Debería prestarse particular atención al origen ilícito de fondos como posible razón de la exclusión de los procedimientos de contratación pública.

Además:

— hay que estudiar y desarrollar normas, cuando sea necesario, a nivel europeo destinadas a impedir que las profesiones liberales y otras profesiones particularmente expuestas a la influencia de la delincuencia organizada se vean envueltas en dichos delitos o sean explotadas por los delincuentes. Para ello hay que obtener la colaboración activa de las organizaciones profesionales;

— las instituciones de la Unión y las de los Estados miembros deberían insistir en los aspectos de prevención de la delincuencia a la hora de elaborar sus instrumentos jurídicos para asegurarse de que las normas no invitan al fraude o a la explotación indebida ni pueden utilizarse de otras maneras para cometer o encubrir delitos.

14) Las posibilidades que ofrecen los Fondos estructurales, en particular el Fondo Social Europeo y el programa URBAN, deberían mobilizarse para evitar que las grandes ciudades de la Unión se conviertan en caldo de cultivo para la delincuencia organizada. Hay que prestar particular atención a las circunstancias en las que los grupos sociales más débiles se vuelven vulnerables ante la perspectiva de iniciar una actividad delictiva. Habría que ampliar el intercambio de información relativa a proyectos que han demostrado su eficacia en este ámbito.

15) Debería llevarse a cabo un estudio en el que participen los tres pilares sobre la delincuencia de alta tecnología. Este estudio debería preparar el terreno para una política que asegure que las autoridades judiciales y las encargadas del cumplimiento de la ley tengan la posibilidad de

evitar y luchar contra el abuso de dichas nuevas tecnologías. Debería prestarse particular atención tanto a las prácticas como a los contenidos ilegales.

Además, el Consejo y la Comisión deberían abordar el fraude y la falsificación en relación con los nuevos tipos de instrumentos de pago, como los electrónicos.

El Grupo de alto nivel recomienda al Consejo Europeo que decida pedir al Consejo que le informe en junio de 1998 de los avances conseguidos en la aplicación de las medidas propuestas en el plan de acción.

El Grupo de alto nivel recomienda que el Consejo Europeo encargue al Consejo la supervisión periódica, por ejemplo aprovechando las reuniones del Comité K.4, de los progresos realizados en la ejecución del presente plan de acción.

PARTE III

PLAN DE ACCIÓN DETALLADO

El presente plan de acción detallado traduce en términos operativos las orientaciones políticas que figuran en la parte II e incorpora algunos elementos técnicos con vistas a garantizar un enfoque coherente en la lucha contra la delincuencia organizada. Las recomendaciones formuladas en este plan de acción detallado deberían considerarse, más que como un instrumento jurídico, como un programa de trabajo que indica la dirección que deberá seguir la labor que lleven a cabo en el futuro las diversas instituciones y órganos de la Unión.

Capítulo I

Aproximación al fenómeno de la delincuencia organizada

El presente capítulo se inspira en las orientaciones políticas nºs 5 a 7 y 15 establecidas por el Consejo Europeo.

Recomendaciones

1. Corresponde a cada Estado miembro decidir la manera de organizar sus propias estructuras de lucha contra la delincuencia organizada. No obstante, el Grupo de alto nivel considera adecuado que el Consejo Europeo destaque la importancia de una coordinación adecuada entre los organismos competentes a nivel nacional (véase la orientación política nº 6). Esta coordinación podría posibilitar, en particular, que los servicios encargados del cumplimiento de la ley mejoren su puesta en común de la información y actúen de manera concertada. Por tanto, cada Estado miembro debe estudiar si sería adecuado, con arreglo a su norma o práctica constitucional, designar un órgano nacional que tuviera la responsabilidad superior de la coordinación de la lucha contra la delincuencia organizada. Corresponderá a las autoridades de los Estados miembros y sólo a ellas sacar las consecuencias de estas consideraciones.

Fecha propuesta: finales de 1997

Responsables ⁽¹⁾: los Estados miembros

2. Los Estados miembros y la Comisión deberán establecer o definir, cuando no exista, un sistema de recopilación y análisis de datos cuya interpretación ofrezca una imagen de la situación de la delincuencia organizada en los Estados miembros y que pueda ayudar a las autoridades encargadas del cumplimiento de la ley en la lucha contra la misma. Para la recopilación y el análisis de los datos los Estados miembros seguirán normas comunes. Una vez recopilada y analizada, la información se clasificará de modo que pueda accederse fácilmente a ella en las investigaciones y los enjuiciamientos a nivel nacional y se pueda utilizar de forma efectiva e intercambiarla con otros Estados miembros.

Con este fin, los Estados miembros y la Comisión establecerán una red de contacto y apoyo que sirva de dispositivo de consulta para la recopilación de los datos y el análisis a escala europea. Europol deberá integrarse en esa red y elaborar informes anuales basándose en la información facilitada por los Estados miembros. Asimismo, debería alentarse al mundo académico y científico a que contribuyan con sus estudios y su labor de investigación a dilucidar el fenómeno de la delincuencia organizada.

Fecha propuesta: mediados de 1998

Responsables: Estados miembros/Consejo/Europol/Comisión

3. El Consejo Europeo anima al Consejo y a la Comisión a que definan, conjuntamente con los países candidatos de Europa central y oriental, incluidos

⁽¹⁾ En cada recomendación se indica el órgano o los órganos que han de considerarse como responsables de la aplicación. En cada caso queda entendido claramente que el órgano o los órganos correspondientes ejercerán esa responsabilidad dentro de sus competencias, tal como se establece en el Tratado de la Unión Europea.

los Estados bálticos, un pacto de preadhesión sobre cooperación contra la delincuencia organizada, que puede incluir disposiciones relativas a una estrecha cooperación entre dichos países y Europol, y compromisos para la rápida ratificación y plena aplicación de los instrumentos del Consejo de Europa que se consideren fundamentales para luchar contra la delincuencia organizada (véase la orientación política nº 5). El pacto debe basarse en el acervo de la Unión en materia de delincuencia organizada y formar parte de la estrategia de preadhesión en la que se exploren exhaustivamente todas las potencialidades de los instrumentos existentes como el programa PHARE. En los debates que se celebren con los países candidatos deberá subrayarse la necesidad de que éstos adopten una normativa comparable a la adoptada por los Estados miembros de la Unión, especialmente en lo que se refiere a los compromisos recogidos en instrumentos internacionales, como, por ejemplo, en relación con el terrorismo. En este contexto hay que estudiar si dichos países pueden asociarse a algunas de las actividades del Grupo pluridisciplinario sobre delincuencia organizada.

Fecha propuesta: finales de 1998

Responsables: Consejo/Comisión

4. Independientemente de los debates sobre un pacto de preadhesión, es necesario desarrollar una mayor cooperación con otros países, así como con organizaciones y órganos internacionales que participen en la lucha contra la delincuencia organizada. En particular, deberán desarrollarse las relaciones con los interlocutores transatlánticos así como con Rusia y Ucrania, estas últimas por ejemplo a través del programa TACIS. El Consejo y la Comisión deberán elaborar propuestas concretas, por ejemplo a través de Europol, para alcanzar una cooperación más estrecha (véase la orientación política nº 5).

Fecha propuesta: finales de 1998

Responsables: Consejo/Comisión

5. Debería llevarse a cabo en la Unión un estudio conjunto de los tres pilares sobre la delincuencia de alta tecnología, así como sus aplicaciones y sus vínculos con la delincuencia organizada (véase la orientación política nº 15). Dicho estudio debería preparar el terreno a una política que garantice una protección pública eficaz. Las autoridades encargadas del cumplimiento de la ley y las autoridades judiciales, evitando llevar a cabo restricciones indebidas, deberán disponer, como complemento de las responsabilidades específicas que imponen la tecnología y los proveedores de servicios, de los medios para prevenir y combatir el uso inadecuado de dichas

nuevas tecnologías. Deberá prestarse atención a las prácticas ilegales (por ejemplo, el uso de dichas tecnologías por parte de organizaciones criminales con vistas a facilitar sus actividades) o a los contenidos ilegales (por ejemplo, la pornografía infantil o la distribución de recetas de drogas sintéticas).

Fecha propuesta: finales de 1998

Responsables: Comisión/Europol/Consejo

Capítulo II

Prevención de la delincuencia organizada

El presente capítulo se inspira en las orientaciones políticas nºs 13 y 14 establecidas por el Consejo Europeo.

Recomendaciones

6. Debería llevarse a cabo una política global contra la corrupción teniendo en cuenta el trabajo ya realizado en otros foros internacionales para mejorar la transparencia de las administraciones públicas, tanto en los Estados miembros como en las Comunidades (véase la orientación política nº 13). Esta política debe centrarse, en primer lugar, en elementos de prevención, abordando aspectos como las repercusiones de las lagunas de la legislación, las relaciones entre lo público y lo privado, la transparencia de la gestión financiera, las normas de participación en la contratación pública y los criterios para nombramientos en cargos de responsabilidad, etc. Debería cubrir también las sanciones, ya fueran penales, administrativas o civiles, y el efecto de la política de la Unión en sus relaciones con terceros Estados.

Fecha propuesta: mediados de 1998

Responsables: Comisión/Consejo/Estados miembros

7. Los Estados miembros y la Comisión Europea deberían velar por que la legislación aplicable contemple la posibilidad de que un concursante en una licitación pública que haya cometido delitos relacionados con la delincuencia organizada quede excluido de los procedimientos de licitación convocados por los Estados miembros y por la Comunidad. En este contexto, debería examinarse si, y en caso afirmativo en qué condiciones, podría excluirse asimismo a las personas actualmente sujetas a investigación o

acción judicial por participar en la delincuencia organizada. Debería prestarse una atención particular al origen ilícito de los fondos como posible razón para practicar la exclusión. La decisión de impedir que una persona participe en el procedimiento de licitación deberá poder recurrirse ante los tribunales.

Del mismo modo, los Estados miembros y la Comisión deben garantizar que se contemple en la legislación aplicable la posibilidad de rechazar las solicitudes de subvenciones o de licencias gubernamentales con arreglo a los mismos criterios (véase la orientación política nº 13).

Deberán elaborarse instrumentos comunitarios adecuados así como instrumentos de la Unión Europea que permitan, en particular, el intercambio de información entre Estados miembros y entre los Estados miembros y la Comisión y que incluyan disposiciones específicas en relación con el papel de la Comisión tanto en la cooperación administrativa como en la elaboración de «listas negras», para garantizar que puedan cumplirse estos compromisos a la vez que se asegura el cumplimiento de las normas correspondientes de protección de datos.

Fecha propuesta: finales de 1998

Responsables: Estados miembros/Comisión

8. Por lo que respecta a las personas jurídicas registradas en su territorio, los Estados miembros, de conformidad con las correspondientes normas relativas a la protección de datos, tratarán de obtener información sobre las personas físicas que participen en la creación y dirección de las mismas, así como de sus medios de financiación, a fin de evitar la penetración de la delincuencia organizada tanto en el sector público como en el sector privado lícito. Debería examinarse la manera en que dichos datos podrían recopilarse y analizarse de forma sistemática y ponerse a la disposición de los otros Estados miembros para su intercambio y, cuando proceda, a disposición de los organismos comunitarios encargados de la lucha contra la delincuencia organizada, basándose en las normas pertinentes que deberá desarrollar el Consejo (véase la orientación política nº 13).

Fecha propuesta: finales de 1998

Responsables: Estados miembros/Consejo/Comisión

9. Las posibilidades que brindan los Fondos estructurales y, en particular, el Fondo Social Europeo en el contexto de la acción de apoyo al mercado de trabajo y el programa URBAN deberían mobilizarse para evitar que las grandes ciudades de la Unión se conviertan en caldo de cultivo para la delincuencia organizada. Dichos Fondos podrán ayudar en gran

medida a quienes corran más riesgos de exclusión del mercado laboral y, por consiguiente, mitigar las condiciones que podrían favorecer el desarrollo de la delincuencia organizada. Habría que prestar una atención especial a los grupos de personas no integradas plenamente en la sociedad, ya que dichos grupos pueden convertirse en un blanco fácil para las organizaciones de delincuentes. Debería fomentarse el intercambio de información sobre proyectos que hayan demostrado su éxito en este ámbito. A este respecto, deberán tenerse en cuenta los resultados de las consultas anuales celebradas por los jefes de policía de las capitales de los Estados miembros (véase la orientación política nº 14).

Fecha propuesta: finales de 1998

Responsables: Comisión/Estados miembros

10. Los Estados miembros deberían consultar periódicamente con los servicios competentes de la Comisión con el fin de examinar los casos de fraude que afectan a los intereses financieros de la Comunidad, y profundizar en el conocimiento y comprensión de las complejidades de estos fenómenos dentro de los procedimientos y marcos existentes. En caso necesario, se establecerán otros procedimientos que posibiliten la celebración de dichas consultas con carácter periódico. A este respecto, deberán tenerse en cuenta las futuras relaciones entre Europol y la Unidad de coordinación de la lucha contra el fraude (UCLAF).

Fecha propuesta: finales de 1997

Responsables: Estados miembros/Comisión/Europol

11. El Consejo debe adoptar una acción común por la que se cree un programa plurianual específico para luchar contra la delincuencia organizada, incluido el fraude que afecte a los intereses financieros de las Comunidades, que permita acciones específicas en materia de formación destinadas a quienes desempeñan un papel fundamental en la elaboración de políticas preventivas, intercambio de información, investigación y otros medios de mejorar las destrezas y métodos operativos.

Fecha propuesta: finales de 1997

Responsables: Consejo/Comisión

12. Deberían formularse medidas para proteger a determinadas profesiones vulnerables de la influencia de la delincuencia organizada, por ejemplo mediante la adopción de códigos de conducta. En un estudio deberían proponerse medidas específicas, incluidas medidas legislativas, que impidan que notarios, abogados, contables y auditores sean explotados o se vean implicados en la delincuencia organizada y

aseguren que sus organismos profesionales están comprometidos en la creación y el fortalecimiento de dichos códigos de conducta a nivel europeo (véase la orientación política nº 13).

Fecha propuesta: mediados de 1998 y, posiblemente, acción común a mediados de 1999.

Responsables: Consejo/Comisión/Estados miembros [en colaboración con las organizaciones profesionales interesadas, por ejemplo el Consejo de los Colegios de Abogados de la Comunidad Europea (CCBE)].

Capítulo III

Instrumentos jurídicos, ámbito y aplicación

El presente capítulo se inspira en las orientaciones políticas nºs 1 a 5 y 15 establecidas por el Consejo Europeo.

Recomendaciones

13. Los Estados miembros consideran que los convenios citados a continuación y en la recomendación nº 14 son esenciales en la lucha contra la delincuencia organizada (véase la orientación política nº 2). Los Estados que aún no han ratificado estos convenios deberían presentar a sus respectivos Parlamentos propuestas destinadas a acelerar su ratificación en el plazo previsto. En caso de que un convenio no se ratifique en la fecha fijada, los Estados deberán informar al Consejo por escrito de los motivos del retraso cada semestre que transcurra hasta que el convenio sea ratificado.

Si, por un motivo dado, un Estado miembro no ha ratificado un convenio en un plazo prudencial, el Consejo llevará a cabo una evaluación de la situación a fin de solucionarla. Como parte del pacto de preadhesión (véase la orientación política nº 5) que deberá definirse con los países candidatos de Europa central y oriental, incluidos los Estados bálticos, deberían buscarse compromisos de carácter similar para estos países.

- 1) Convenio europeo de extradición, París 1957
- 2) Segundo Protocolo adicional al Convenio europeo de extradición, Estrasburgo, 1978
- 3) Protocolo adicional al Convenio europeo de asistencia judicial en materia penal, Estrasburgo, 1978

- 4) Convenio del Consejo de Europa sobre reciclaje, identificación, secuestro y confiscación de los beneficios del delito, Estrasburgo, 1990
- 5) Convenio relativo a la asistencia mutua y a la colaboración entre las administraciones de aduanas y Protocolo anexo al mismo, Nápoles, 1967
- 6) Acuerdo del Consejo de Europa sobre el tráfico ilícito por mar, que da cumplimiento a las disposiciones del artículo 17 de la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, Estrasburgo, 1995
- 7) Convención contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, Viena, 1988
- 8) Convenio europeo para la represión del terrorismo, Estrasburgo, 1977

Fecha propuesta: finales de 1998

Responsables: los Estados miembros

14. Los convenios de la Unión Europea que figuran seguidamente deberán ser ratificados (véase la orientación política nº 2) para las fechas límite que se señalan a continuación, tomando en consideración la disponibilidad de informes explicativos, cuando proceda. Al elaborar nuevos convenios, el Consejo deberá proponer una fecha para su adopción y aplicación, de conformidad con las exigencias constitucionales de los Estados miembros.

- 1) Convenio relativo al procedimiento simplificado de extradición entre los Estados miembros de la Unión Europea: finales de 1998
- 2) Convenio Europol: finales de 1997 como fecha límite inaplazable
- 3) Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas: mediados de 1998
- 4) Convenio sobre la utilización de la tecnología de la información a efectos aduaneros: finales de 1998
- 5) Convenio relativo a la extradición entre los Estados miembros de la Unión Europea: finales de 1998
- 6) Protocolos del Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas: mediados de 1998

Responsables: Estados miembros/Consejo

Además, debe hacerse todo lo posible para asegurar que los debates en curso sobre proyectos de instru-

mentos y, en particular, los relativos al proyecto de Tercer Protocolo del Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, al proyecto de Convenio sobre corrupción y al denominado proyecto de Convenio Nápoles II sobre cooperación aduanera finalicen a más tardar a finales de 1997.

Responsable: el Consejo

15. Basándose en la experiencia adquirida en el modelo elaborado en el FATF, debería establecerse un sistema que permita evaluar mutuamente la aplicación y ejecución a escala nacional de los instrumentos y compromisos tanto de la Unión Europea como internacionales en asuntos delictivos, así como las leyes, normas de actuación y usos nacionales consiguientes (véase la orientación política nº 3). Esta evaluación recíproca en régimen de paridad debería tener lugar de forma prioritaria en el ámbito de la cooperación judicial y, en caso de que la experiencia fuera positiva, podría ampliarse a otros ámbitos de aplicación.

Dicha evaluación debería basarse en los principios siguientes: relación de paridad de los Estados miembros, confianza mutua, definición previa del alcance de la evaluación y los criterios para la misma en forma de autoevaluación y, en lo que concierne al procedimiento de evaluación recíproca, listas de control y garantía de que en el proceso de evaluación participarán, en uno u otro momento, expertos de todos los Estados miembros. Los resultados de la evaluación tendrán carácter confidencial, a menos que el Estado miembro interesado quiera hacerlos públicos.

Fecha propuesta: finales de 1997/mediados de 1998

Responsables: Consejo/Estados miembros/Comisión

16. Con el fin de lograr una cooperación judicial más eficaz en la lucha contra la delincuencia organizada, deberán concluir los trabajos sobre el proyecto de Convenio de asistencia judicial en materia penal antes de que finalice 1997 (véase la orientación política nº 4). Debería ampliarse lo antes posible el contenido del Convenio, teniendo en cuenta la necesidad de acelerar los procedimientos de la cooperación judicial en sectores relacionados con la delincuencia organizada y reduciendo considerablemente los plazos de transmisión y respuesta de las solicitudes.

Los instrumentos adoptados por el Consejo relativos a las personas que cooperen en el proceso judicial y

a la protección de testigos deberán también considerarse en este contexto, así como las necesidades específicas de la cooperación policial en conexión con las investigaciones preliminares y la cooperación judicial en determinados países.

En los trabajos en curso sobre el proyecto de Convenio, debería dedicarse especial atención a las necesidades de la lucha contra la delincuencia organizada. Con este fin, el Grupo de trabajo competente debería estudiar la forma en que:

- a) las reservas formuladas en relación con el Convenio europeo de asistencia de 1959 y el Protocolo adicional al mismo puedan convertirse en superfluas para las relaciones entre los Estados miembros de la Unión Europea, por ejemplo, incluyendo en el proyecto disposiciones para salvaguardar los principios de *non bis in idem*, reconsiderando los requisitos de doble incriminación o utilizando el derecho de denegación previsto en el Convenio únicamente en los casos en que las peticiones puedan perjudicar la soberanía, la seguridad, el orden público u otros intereses fundamentales de los Estados miembros;
- b) podría crearse una base jurídica para la aplicación transfronteriza de algunos métodos de investigación modernos, como la entrega vigilada, el despliegue de agentes infiltrados y la interceptación de comunicaciones de diverso tipo.

Fecha propuesta: finales de 1997/mediados de 1998

Responsables: Estados miembros/Consejo

17. Se ruega al Consejo que adopte rápidamente una acción común destinada a que las legislaciones de todos los Estados miembros incriminen la participación de una persona presente en su territorio en una organización delictiva, independientemente del lugar de la Unión en que se concentre o esté realizando actividades delictivas dicha organización (véase la orientación política nº 1). Dicho delito podría consistir en la conducta que se describe en el apartado 4 del artículo 3 del Convenio de extradición adoptado por el Consejo el 27 de septiembre de 1996. En vista de que la tradición jurídica difiere entre los Estados miembros, podría considerarse aceptable, por un período limitado de tiempo, que no todos los Estados miembros estén en condiciones de adherirse de inmediato a la definición acordada conjuntamente.

Fecha propuesta: finales de 1997

Responsable: el Consejo

Además, el Consejo debería estudiar en qué medida y dentro de qué áreas de prioridad podría contribuir la aproximación o armonización de legislaciones de los Estados miembros a la lucha contra la delincuencia organizada. El estudio debería, en particular, formular propuestas concretas en relación con las áreas que deben considerarse prioritarias y evaluar los efectos prácticos que una aproximación o armonización de las legislaciones de los Estados miembros en estas áreas tendría sobre la lucha contra la delincuencia organizada.

Fecha propuesta: mediados de 1999

Responsable: el Consejo

18. Asimismo, deberían fijarse los siguientes puntos de referencia concretos para futuros debates sobre la delincuencia organizada, la mayoría de los cuales ya fueron acordados por el Consejo en el informe de 1993 sobre la delincuencia organizada, teniendo en cuenta los derechos de las personas y, en particular, del presunto delincuente y de los terceros de buena fe:

- a) habría que luchar contra las formas de delincuencia que afectan a los intereses financieros de las Comunidades, en estrecha cooperación entre los Estados miembros y la Comisión;
- b) debería establecerse la responsabilidad de las personas jurídicas que estén involucradas en la delincuencia organizada;
- c) habría que fijar plazos considerablemente amplios para el enjuiciamiento de delitos graves relacionados con la delincuencia organizada;
- d) debería abordarse el problema del fraude y la falsificación en relación con todos los instrumentos de pago, incluidos los electrónicos (véase la orientación política nº 15).

Fecha límite: finales de 1998

Responsables: Consejo/Estados miembros/Comisión

Capítulo IV

Cooperación práctica entre policía, autoridades judiciales y aduanas en la lucha contra la delincuencia organizada

El presente capítulo se inspira en las orientaciones políticas nºs 6 a 9 establecidas por el Consejo Europeo.

Recomendaciones

19. Se deberían designar puntos de contacto centrales a escala nacional, allí donde todavía no existan y respetando plenamente la estructura constitucional de cada Estado miembro, a fin de acelerar el intercambio de información y el cumplimiento de los procedimientos de solicitud de cooperación para el cumplimiento de la ley, siempre que una autoridad nacional de un Estado miembro considere más eficaz dirigirse a un punto de contacto central en vez de ponerse en contacto directo con las autoridades de otro Estado miembro (véase la orientación política nº 7). Respecto del Convenio Europol, la unidad central nacional a la que dicho Convenio se refiere debería ser un punto de contacto en representación de todas las autoridades encargadas del cumplimiento de la ley en los Estados miembros. Es aconsejable que los puntos de contacto existentes, como la NCB (Oficina central nacional) Interpol, grupos Sirene (Solicitud de información adicional al puesto fronterizo de entrada) etc., puedan reunirse en este punto central o, como mínimo, que puedan establecerse estrechas relaciones entre dichas unidades.

Dichos puntos de contacto actuarían a modo de enlace para poner rápidamente en contacto a las autoridades competentes de los Estados miembros con la Comisión. Una segunda función de estos puntos de contacto podría ser la de servir de centro nacional para la información a los servicios encargados del cumplimiento de la ley, en materia de legislación, jurisdicción y procedimientos nacionales. La Secretaría General del Consejo se encargaría de almacenar toda la información pertinente sobre estos puntos de contacto centrales y la actualizaría periódicamente.

Fecha propuesta: finales de 1997

Responsables: Estados miembros/Consejo/Comisión

20. La orientación política nº 6 subraya la importancia de la coordinación entre las autoridades competentes encargadas del cumplimiento de la ley a nivel nacional. Por consiguiente, es aconsejable crear, en aquellos Estados miembros donde todavía no existan, equipos multidisciplinarios integrados en el ámbito concreto de la delincuencia organizada en cada Estado miembro, teniéndose en cuenta las estructuras constitucionales y tradiciones nacionales respectivas y que cada Estado miembro actúa en virtud de sus propias estructuras internas (véanse las orientaciones políticas nºs 6 y 9). A diferencia de los puntos de contacto referidos en la recomendación nº 19, cuya función primordial es facilitar los contactos y retransmitir información a otros Estados miembros, estos equipos de coordinación deberían estar al tanto suficientemente de las investigaciones penales que se estén desarrollando en un país que puedan contribuir al desarrollo de políticas nacionales en la lucha contra la delincuencia organizada.

Estos equipos podrían estudiar los resultados de los análisis de Europol con el fin de emprender investigaciones multidisciplinarias conjuntas a gran escala en las que intervengan dos o más Estados miembros. Dada la gran variedad de tareas que ello supone, es necesario garantizar una coordinación suficiente entre las autoridades que lleven a cabo las investigaciones y las autoridades judiciales. Para que la cooperación sea fluida, es aconsejable que los puntos de contacto nacionales y el equipo integrado multidisciplinar colaboren muy estrechamente.

Fecha propuesta: mediados de 1998

Responsables: Estados miembros/Europol/Comisión

21. Teniendo en cuenta los ordenamientos jurídicos nacionales, protegiendo la independencia judicial y teniendo en cuenta que cada Estado miembro decide sobre sus propias estructuras internas, los Estados miembros deberían intentar unir sus recursos a nivel europeo, creando una red de cooperación judicial. La red debería estar dotada de un mandato especial y constituida por profesionales en ejercicio con una amplia experiencia en la lucha contra la delincuencia organizada. En este contexto, podrá examinarse el estudio que llevan a cabo las autoridades belgas con arreglo al programa Grotius en la creación de una red de contactos judiciales (véase la orientación política nº 8).

Para impulsar dicha red, cada Estado miembro debería designar un punto central de contacto que permitiera el intercambio de información entre autoridades judiciales nacionales, que al mismo tiempo respetara plenamente las salvaguardias previstas por el Derecho nacional.

Dicha red deberá contar con el adecuado apoyo logístico por parte de las estructuras del tercer pilar para debatir cuestiones de cooperación judicial práctica y constituirse en un centro de intercambio de información, de resolución de problemas y de creación de contactos a escala nacional entre las autoridades judiciales ⁽¹⁾.

Debería realizarse un estudio exhaustivo que examine el lugar y el papel de las autoridades judiciales en sus relaciones con Europol, en línea con la ampliación de competencias de Europol (véase la orientación política nº 10). En este contexto, y si la experiencia

de la red resultase positiva, cabría plantearse más adelante la conveniencia de transformarla en una estructura permanente que pudiera convertirse en un interlocutor importante de Europol.

Fecha propuesta: mediados de 1998

Responsable: el Consejo

22. Debería establecerse en el Consejo un grupo multidisciplinar sobre delincuencia organizada dentro de las estructuras del tercer pilar, compuesto por autoridades competentes de alto nivel. Su cometido sería fijar orientaciones políticas en la coordinación de la lucha contra la delincuencia organizada. Al mismo tiempo habría que suprimir el Grupo «Delincuencia organizada internacional», sujeto al Grupo director III, y limitar el cometido del Grupo «Drogas y delincuencia organizada» a aquellas cuestiones en materia de droga relevantes para el desempeño de las tareas fijadas en el artículo K del Tratado o bien suprimirlo. Se solicita al Comité de Representantes Permanentes (Coreper) que estudie la cuestión con miras a tomar una decisión.

El hecho de que el Grupo de trabajo multidisciplinar se haya creado no debería impedir que cuestiones relativas meramente a la cooperación policial contra la delincuencia organizada, por ejemplo, pudieran ser tratadas por otros grupos del Consejo. Corresponde al Comité K.4 decidir sobre la coordinación adecuada entre los grupos situados bajo su responsabilidad.

La misión del nuevo Grupo «Delincuencia organizada», asistido por autoridades competentes, como representantes de equipos de coordinación comparables allí donde los haya, o con la aportación de dichos equipos, por lo menos, y por funcionarios con capacidad decisoria y representantes de Europol, podría ser la de indicar, sin perder de vista las posibilidades reales de una cooperación práctica, aquellas dificultades que exigen respuestas políticas, definir las pautas y políticas de la Unión en la lucha contra la delincuencia organizada y preparar cuestiones que requieran decisiones de alto nivel. Ejemplos concretos de lo que se pretende podrían ser la adopción de decisiones sobre nuevos instrumentos (por ejemplo, referentes a la cooperación policial práctica), la fijación de prioridades en la lucha contra la delincuencia organizada y otras formas de acuerdos necesarios para una lucha eficaz en este terreno.

Fecha propuesta: finales de 1997

Responsables: Consejo/Coreper

⁽¹⁾ Véase el documento CK4 53, REV 4, aprobado por el Consejo Europeo de Dublín.

Capítulo V

Completo desarrollo de Europol y ampliación de su mandato y funciones

El presente capítulo se inspira en las directrices políticas nºs 5 y 10 establecidas por el Consejo Europeo.

Recomendaciones

23. Los Estados miembros y el Consejo deberían tomar todas las medidas preparatorias y presupuestarias necesarias para que Europol emprenda sus actividades a mediados de 1998 como muy tarde.

Responsables: Estados miembros/Consejo

24. Deberían plantearse las posibilidades de cooperación y enlace de Europol con terceros países y organizaciones internacionales. Para ello, el Consejo debería elaborar uno o más instrumentos legales adecuados para garantizar los contactos con la Comisión, con aquellos terceros países más importantes para los Estados miembros en la lucha contra la delincuencia organizada y con organizaciones internacionales como Interpol y la Organización Mundial de Aduanas (OMA).

Fecha propuesta: finales de 1999

Responsables: Estados miembros/Consejo/Europol

25. Sin perjuicio del resultado de la CIG, se procederá lo antes posible a ampliar el mandato y las funciones de Europol, teniendo en cuenta la decisión adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre de Dublín. Se pretende que:

- a) Europol esté en condiciones de facilitar y apoyar la preparación, coordinación y ejecución de actuaciones concretas de investigación a cargo de las autoridades competentes de los Estados miembros, con inclusión de operativos de equipos conjuntos que incluyan a representantes de Europol en calidad de apoyo. La legislación de cada Estado miembro determinará la autoridad competente, ya se trate de las autoridades de policía, de aduanas o judiciales;

- b) Europol pueda pedir a los Estados miembros que procedan a investigaciones de casos concretos. Europol podría a este respecto tomar la iniciativa de llamar la atención de las autoridades competentes de uno o más Estados miembros sobre la importancia de investigar ciertos asuntos, si bien

tal iniciativa no comprometería a aquel o aquellos Estados miembros de que se tratase a realizar lo que se les solicita;

- c) Europol desarrolle los medios periciales adecuados, que a su vez podrá poner a disposición de los Estados miembros en la investigación de la delincuencia organizada transfronteriza (véase la orientación política nº 10);

- d) Europol permita aprovechar plenamente las posibilidades que ofrece en materia de técnicas y apoyo operativos, análisis y ficheros de análisis de datos (registros de robos de coches o de bienes de otro tipo, por ejemplo). El desarrollo de técnicas operativas podría llevarse a cabo mediante estudios sobre las prácticas habituales a nivel nacional y de la Unión y la eficacia de las mismas, así como a través de la formulación de estrategias, principios de actuación y tácticas conjuntas. El fomento del apoyo operativo podría consistir, entre otras cosas, en la organización de reuniones, elaboración y ejecución de planes de actuación conjuntos, análisis estratégicos, intercambio de información e inteligencia, apoyo analítico a investigaciones nacionales multilaterales, apoyo técnico y táctico, asistencia jurídica, suministro de instalaciones y servicios técnicos, elaboración de manuales comunes, suministro de formación, evaluación de los resultados y asesoramiento a las autoridades competentes de los Estados miembros;

- e) Europol pueda acceder al Sistema de información de Schengen o a su sucesor europeo.

Sin perjuicio de la rápida ratificación y aplicación del Convenio Europol, el Consejo deberá evaluar si la ampliación de las funciones de Europol requieren modificar el Convenio, en cuyo caso deberán tomarse medidas inmediatas. Mientras tanto, la UDE deberá ser capaz de cumplir plenamente su mandato.

Deberá llevarse a cabo un estudio exhaustivo que permita examinar el lugar y la función que las autoridades judiciales tendrán en sus relaciones con Europol, en línea con la ampliación de las competencias de Europol.

Fecha propuesta: finales de 1998

Responsables: Estados miembros/Consejo/Europol

Capítulo VI

Delincuencia organizada y dinero

El presente capítulo se inspira en las orientaciones políticas nºs 5 y 10 a 12 establecidas por el Consejo Europeo.

Recomendaciones

26. En el ámbito de la lucha contra el blanqueo de dinero y de la confiscación del fruto de la delincuencia, se proponen las medidas siguientes:

- a) a fin de mejorar el intercambio de datos policiales a escala internacional, es necesario establecer un sistema de intercambio de información sobre casos en los que haya sospechas de blanqueo de dinero a nivel europeo, de conformidad con la normativa pertinente sobre protección de datos. A tal fin, debería complementarse el Convenio Europol con una disposición que autorizara a Europol a intervenir al respecto (véase la orientación política nº 10);
- b) la penalización del blanqueo de los beneficios del delito debería hacerse lo más general posible, y habría que establecer un base jurídica que cubriera la mayor variedad posible de facultades de investigación. Debería estudiarse si es conveniente incluir dentro del blanqueo la conducta negligente. Debería emprenderse un estudio con vistas a perfeccionar la localización e incautación de los bienes ilegales y la aplicación de las resoluciones judiciales sobre la confiscación de bienes de la delincuencia organizada (véase la orientación política nº 11);
- c) deberían adoptarse normas sobre confiscación que hicieran posible la confiscación independientemente de la presencia del autor del delito, como en los casos en que el autor del delito ha muerto o ha huido (véase la orientación política nº 11);
- d) debería estudiarse la posibilidad de compartir, a nivel de Estados miembros, los bienes que se hayan confiscado a raíz de la cooperación internacional (véase la orientación política nº 11);
- e) la obligación de informar que impone el artículo 6 de la Directiva sobre blanqueo de capitales tendría que ampliarse a todas las infracciones relativas a delitos graves y a otras personas y profesiones además de las entidades financieras que se mencionan en la Directiva. Los Estados miembros deberían estudiar si es oportuno que el incumplimiento de la obligación de informar de operaciones sospechosas se someta a sanciones disuasorias (véase la orientación política nº 11). Al mismo tiempo, la legislación nacional debería imponer a las autoridades fiscales una obligación análoga de informar en el caso de operaciones relacionadas con la delincuencia organizada y, como mínimo, para las operaciones relacionadas con el IVA y con los impuestos especiales. Hay que mejorar la cooperación entre los puntos de contacto previstos en la Directiva;
- f) debería abordarse el problema del blanqueo de capitales a través de Internet y de los productos monetarios electrónicos y exigir, en los pagos electrónicos y en los sistemas de mensajería, que los mensajes enviados especifiquen quiénes son el remitente y el beneficiario (véase la orientación política nº 11);
- g) habría que evitar que las personas físicas o jurídicas hagan un uso excesivo de los pagos en efectivo o cambios excesivos de divisas en efectivo para encubrir la conversión de los beneficios del delito en otro tipo de bienes (véase la orientación política nº 11).

Por otra parte, el Consejo y la Comisión deberían estudiar, teniendo en cuenta los instrumentos nacionales e internacionales existentes, la necesidad de crear disposiciones comunes para luchar contra la delincuencia organizada en materia de falsificación comercial y económica y de la falsificación total o parcial de monedas y de billetes de banca con motivo de la introducción de la moneda única.

Fecha propuesta: finales de 1998

Responsables: Consejo/Europol/Comisión

27. Los posibles nuevos miembros de la Unión necesitan una legislación adecuada y una concienciación de la opinión, especialmente en el sector financiero, para luchar contra el blanqueo de capitales y otras formas de delitos económicos. Este asunto debería considerarse de la máxima prioridad en el diálogo estructurado y en programas como el PHARE. La necesidad de que estos países asuman los compromisos internacionales en este campo y, en particular, el Convenio del Consejo de Europa sobre reciclaje, identificación, secuestro y confiscación de los beneficios del delito, debería abordarse también en el Pacto de adhesión sobre cooperación contra la delincuencia organizada (véase la orientación política nº 5).

Fecha propuesta: finales de 1999

Responsables: Consejo/Comisión

28. Basándose en la experiencia práctica, debería estudiarse en qué medida habría que impulsar la legislación de los Estados miembros en materia de procedimientos penales y los mecanismos de cooperación internacional en la localización, incautación y confiscación de bienes procedentes del delito, y en materia de investigaciones financieras al efecto.

Fecha propuesta: finales de 1999

Responsables: Estados miembros/Comisión

29. Habría que desarrollar la legislación destinada a luchar contra la delincuencia organizada relacionada con el fraude fiscal de conformidad con la normativa pertinente sobre protección de datos (véase la orientación política nº 12). A tal fin, deberían estudiarse los siguientes aspectos para que:

- en casos vinculados a la delincuencia organizada, no existieran impedimentos legales para permitir u obligar a las autoridades fiscales a intercambiar información, a nivel nacional, con las autoridades competentes del Estado miembro interesado y, en particular, con las autoridades judiciales, siempre respetando plenamente los derechos fundamentales;
- el fraude fiscal vinculado a la delincuencia organizada recibiese el mismo tratamiento que las demás formas de delincuencia organizada, pese a la existencia de leyes fiscales que puedan contener normas especiales para la recuperación de los beneficios del fraude fiscal;

— los pagos con fines delictivos como, por ejemplo, las prácticas de corrupción no fuesen deducibles de impuestos;

— se intensificaran, tanto en la esfera nacional como en la europea, la prevención y la eliminación del fraude fiscal organizado, tanto respecto del IVA como de los impuestos especiales, sin olvidar sus aspectos transnacionales.

Fecha propuesta: finales de 1998

Responsables: Estados miembros/Consejo/Comisión

30. Los Estados miembros deberían estudiar cómo tomar medidas y crear las defensas oportunas contra el aprovechamiento que hace la delincuencia organizada de los centros financieros y las facilidades extraterritoriales, en particular cuando estén situados en lugares bajo su jurisdicción. En lo que respecta a los situados en otros lugares, el Consejo debería instaurar una política común, coherente con la política que los Estados miembros llevan a nivel interno, con vistas a impedir que las organizaciones criminales activas dentro de la Unión se aprovechen de aquéllos (véase la orientación política nº 12).

Fecha propuesta: 1998

Responsables: Estados miembros/Consejo/Comisión

ANEXO

Carta del Grupo de alto nivel a la Conferencia Intergubernamental

El Grupo de alto nivel, creado por el Consejo Europeo (Dublín, 13 y 14 de diciembre de 1996) con la misión de examinar la lucha contra la delincuencia organizada en todos sus aspectos, ha recibido también la solicitud de abordar cualquier tema que se refiera a la modificación del Tratado durante la Conferencia Intergubernamental (CIG).

En su reunión del 9 de abril de 1997, el Grupo de alto nivel adoptó un plan de acción con una serie de líneas directrices que deberá contar con el apoyo del Consejo Europeo (Amsterdam, 16 y 17 de junio de 1997), y un plan de acción detallado que, en los casos necesarios, plasma las orientaciones políticas en un programa de trabajo que deberán aplicar la Unión y los Estados miembros. Este plan de acción figura en el Anexo de la presente carta.

Al adoptar el informe, a veces tras prolongadas deliberaciones sobre determinados puntos, el Grupo de alto nivel convino en que el consenso alcanzado se entendía sin perjuicio de las posiciones que las Delegaciones pudieran tomar en la CIG. Ello es cierto, en particular, por lo que se refiere a determinadas propuestas ya presentadas a dicha Conferencia.

En primer lugar, se consideró que habría que distinguir entre las recomendaciones del Grupo al Consejo Europeo que pudieran requerir una modificación del Tratado y las recomendaciones que, aun teniendo aplicación dentro del actual Tratado, podrían verse traducidas en disposiciones del nuevo Tratado, de modo que éste plasmase mejor la prioridad que la Unión deberá dar a la lucha contra la delincuencia organizada.

En segundo lugar, aunque en varias ocasiones el Grupo se ha referido a la cuestión de aumentar la eficacia de la cooperación europea en materia de justicia y asuntos de interior, opina que no debería centrarse en cuestiones de índole institucional básicamente, como el proceso decisorio y los instrumentos de la Unión. El Grupo no se ha pronunciado sobre estas cuestiones, aunque también tienen gran importancia en los que se refiere a la capacidad de la Unión en la lucha contra la delincuencia organizada, dado que, de todas formas, serán objeto de estudio en la CIG.

En las orientaciones políticas presentadas por el Grupo, se recomienda que Europol disponga de poderes operativos según la orientación política nº 10. El Grupo invita a la CIG a que estudie si ello requiere una modificación del punto 9 del artículo K.1 del Tratado y a que obre en consecuencia.

Existen otras recomendaciones que, aun sin llevar necesariamente consigo modificaciones del Tratado, tendrían mejor aplicación si el futuro Tratado estableciese una base jurídica e institucional. Es el caso de la orientación política nº 3, en la que se solicita un mecanismo de evaluación mutua de la aplicación y puesta en práctica de los instrumentos para la cooperación internacional en asuntos penales. Por otra parte, la orientación política nº 5 destaca la necesidad de una cooperación más estrecha en la lucha contra la delincuencia organizada con los terceros países pertinentes, cooperación que bien podría verse reflejada igualmente en el Tratado.

Las deliberaciones del Grupo expuestas en los capítulos II y III pueden servir de material de estudio suplementario para la CIG. Eso ocurre, en particular, por lo que se refiere a la necesidad de llevar la cooperación judicial práctica a un nivel comparable al de la cooperación policial.

El Grupo centró parte de su debate en la contribución que la aproximación o armonización legislativa podría suponer en la lucha contra la delincuencia organizada. Se limitó a una orientación política referente a las organizaciones delictivas (véase la orientación política nº 1) a fin de garantizar el marco más eficaz posible para una cooperación de tipo práctico. La CIG tomará nota de que, en opinión del Grupo, deberá examinarse la cuestión de si la aproximación o armonización de las legislaciones de los Estados miembros podría contribuir a la lucha contra la delincuencia organizada (véase la orientación política nº 1).

El Grupo considera primordial que las distintas autoridades (policial, judicial y aduanera) que participan en la lucha contra la delincuencia organizada se coordinen estrechamente tanto a nivel nacional como de la Unión. Aunque esta coordinación deba lograrse principalmente a través de medidas institucionales, debería verse reflejada por principio en el propio Tratado.

Esto mismo se aplica a la noción de prevención como un corolario necesario de la represión. Tal como reza el informe en varios puntos (véase la orientación política nº 13), la prevención (sobre todo en materia de corrupción, fraude y blanqueo de capitales) no sólo requiere mayores esfuerzos de los Estados miembros y una cooperación más estrecha entre ellos a escala de la Unión Europea, sino también el pleno ejercicio de las posibilidades de la Unión en el ámbito del primer pilar.

Por último, dada la necesidad general de que la Unión se organice mejor en la lucha contra la delincuencia organizada en todas sus formas, el fenómeno debería mencionarse entre los objetivos de la cooperación de la Unión en lo relativo al tercer pilar.
