



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 2.6.2005  
COM(2005) 232 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO  
EUROPEO**

**"Desarrollo de un concepto estratégico para hacer frente a la delincuencia organizada"**

{SEC (2005) 724}

## 1. INTRODUCCIÓN

1. El Consejo Europeo de 4 y 5 de noviembre de 2004 solicitó al Consejo y la Comisión, de acuerdo con el programa de La Haya<sup>1</sup>, que desarrollaran un concepto estratégico para hacer frente a la delincuencia organizada a nivel comunitario con organismos de la Unión tales como Europol, Eurojust, CEPOL y los jefes de policía. La presente Comunicación constituye la contribución de la Comisión al desarrollo de dicha estrategia.
2. Desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, se han adoptado varios planes de acción de la UE para luchar contra la delincuencia organizada<sup>2</sup>, el último de los cuales fue la estrategia del milenio para la prevención y el control de la delincuencia organizada, de 2000<sup>3</sup>. En 2004, a iniciativa de la Presidencia neerlandesa del Consejo, se inició un debate que condujo a la adopción de las conclusiones del Consejo de 2.12.2004 sobre el desarrollo de un concepto estratégico para hacer frente a la delincuencia organizada.<sup>4</sup>
3. Desde la creación del espacio de libertad, seguridad y justicia se han adoptado diversas iniciativas legislativas y no legislativas que contribuyen a prevenir y luchar contra la delincuencia organizada. Actualmente, es necesario integrar los diferentes instrumentos y medidas (preventivas, de Derecho penal y procesal) adoptadas a nivel local, nacional o de la UE y completar las lagunas constatadas. La Unión deberá actuar para elaborar y aplicar una política dirigida contra la delincuencia organizada que disponga de medios financieros adecuados.
4. Desde septiembre de 2001, la lucha contra el terrorismo ha ocupado el centro de la atención. La delincuencia organizada y el terrorismo mantienen vínculos entre sí, pero la delincuencia organizada supone por sí misma un desafío a la sociedad. La delincuencia organizada socava las economías lícitas y es un factor desestabilizador del tejido social y democrático de la sociedad. Hay que celebrar, por tanto, que el Consejo Europeo haya incluido la lucha contra la delincuencia organizada en su agenda. Para combatir esta plaga, todos los actores deben encontrar un equilibrio entre unas medidas eficaces de represión y de acción judicial contra la delincuencia organizada, y la protección de los derechos y libertades fundamentales.
5. Desarrollar un concepto estratégico para hacer frente a la delincuencia organizada es una tarea difícil porque la noción de delincuencia organizada sigue siendo compleja, a pesar de anteriores tentativas de definición de la “organización delictiva”<sup>5</sup>. Además, los temas prioritarios señalados por el Consejo el 2.12.2004 están interrelacionados e incluyen desde los conocimientos básicos para reducir la

---

<sup>1</sup> DO C 053 03/03/2005, p.001-0014.

<sup>2</sup> Plan de acción para luchar contra la delincuencia organizada (DO C 251 de 15.8.1997), Resolución del Consejo sobre la prevención de la delincuencia organizada (DO C 408 de 29.12.1998), Plan de acción de Viena (DO C19 de 23.1.1999).

<sup>3</sup> DO C 124 de 3.5.2000

<sup>4</sup> Doc. 15050/ 04 CRIMORG 138; doc. 13463/2 / 04 CRIMORG REV2 105.

<sup>5</sup> Véase la Acción común sobre la tipificación penal de la participación en una organización delictiva en los Estados miembros de la UE (DO L 333 de 9.12.1998); doc. 6204/2/97 ENFOPOL 35 REV 2; art. 2 Convenio de la ONU contra la delincuencia organizada transnacional (A/RES/55/25).

delincuencia organizada hasta la prevención, las medidas coercitivas, la cooperación judicial y las relaciones exteriores (véase la sección 2). En consecuencia, las medidas propuestas en este contexto pueden afectar a otras infracciones no relacionadas o no exclusivamente relacionadas con la delincuencia organizada. A la inversa, las iniciativas de aplicación del principio de reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales penales repercuten en numerosas formas graves de delincuencia transfronteriza. Un enfoque estratégico garantizará la cooperación eficaz entre todos los actores importantes.

6. Teniendo en cuenta la amplitud del concepto estratégico, es imprescindible fijar prioridades en el marco de la presente Comunicación. La sección 2 desarrolla los objetivos en relación con los temas prioritarios del concepto estratégico para hacer frente a la delincuencia organizada. Algunos aspectos que se tratan brevemente se exponen con detalle en otro lugar<sup>6</sup>. La sección 3 resume el seguimiento de la evaluación a medio plazo de la estrategia del milenio<sup>7</sup>, mientras que la sección 4 se refiere a las perspectivas de futuro. El anexo 1 enumera las medidas de aplicación del concepto estratégico para hacer frente a la delincuencia organizada y las responsabilidades correspondientes, con los plazos a cumplir y el orden de prioridades. El anexo 2 enumera y resume las comunicaciones y conclusiones recientemente adoptadas por el Consejo que son relevantes. El anexo 3 expone detalladamente el seguimiento de la evaluación a medio plazo de la estrategia del milenio.

## 2. TEMAS PRIORITARIOS Y OBJETIVOS

### 2.1. Mejorar el conocimiento de la delincuencia organizada y potenciar la recogida y el análisis de información

7. La evolución tecnológica y la creciente globalización ofrecen nuevas oportunidades a los grupos de delincuencia organizada. Para prevenir y contrarrestar la delincuencia organizada, es preciso reunir y actualizar los conocimientos sobre ésta, sus grupos y los puntos vulnerables de los sectores lícitos, a fin de desarrollar mejores instrumentos, tal como se recoge en numerosos documentos estratégicos anteriormente mencionados, especialmente en el programa de La Haya. El futuro **sistema de estadísticas sobre la delincuencia en la UE** deberá recoger información de los servicios de seguridad, datos cuantitativos de los sondeos realizados entre empresas y ciudadanos, y **evaluar el grado de delincuencia y victimización** de determinados grupos específicos, a fin de contribuir al proceso de toma de decisiones en diferentes ámbitos políticos. El sistema de estadísticas sobre la delincuencia se desarrollará en colaboración con los Estados miembros y aplicando, cuando sea necesario, el programa estadístico comunitario. También es necesario desarrollar, probar y difundir una metodología para los estudios sobre la **vulnerabilidad de los sectores económicos** frente a la delincuencia organizada. A este respecto, la Comisión se propone presentar un **informe sobre la delincuencia en la UE** de carácter anual o bienal.

---

<sup>6</sup> En particular, las iniciativas incluidas en el programa de La Haya, por ejemplo la estrategia de la UE sobre las drogas 2005 - 2012 (doc. 15074/04).

<sup>7</sup> Doc. 10925/ 03 CRIMORG 49, del que tomó nota el Consejo JAI de 2/3.10.2003.

8. El programa de La Haya puso de manifiesto la necesidad de desarrollar **un mecanismo represivo de la UE basado en la inteligencia** que permita a los responsables de la toma de decisiones definir las estrategias europeas de represión a partir de evaluaciones detalladas. Los elementos esenciales de este mecanismos son la disponibilidad y el acceso a la información (véase la sección 2.3.3.), la creación de un sistema europeo de investigación criminal y la mejora de las relaciones de confianza entre los cuerpos de seguridad a nivel europeo e internacional. En 2005, la Comisión presentará una Comunicación sobre la política represiva basada en la Inteligencia.
9. En el marco de esta política, debería desarrollarse un **“modelo europeo de inteligencia”** para tratar asuntos como los productos, servicios y acciones de información coherentes de los órganos nacionales y comunitarios que actúan en el ámbito de la justicia, libertad y seguridad, la sincronización de las evaluaciones nacionales de riesgos conforme a una metodología común apoyada por estudios sectoriales de vulnerabilidad, la producción de información cuantitativa y cualitativa por el sector privado, y otros datos relevantes de las estadísticas europeas sobre la evolución de la delincuencia. Un elemento clave del modelo será la **evaluación europea de la amenaza que representa la delincuencia organizada**, que efectuará Europol conforme al programa de La Haya y basándose en evaluaciones nacionales sincronizadas.
10. Actualmente, la **investigación** relacionada con la delincuencia organizada está financiada por el 6º Programa marco de investigación y desarrollo (PMID) y la acción preparatoria relativa a la investigación sobre seguridad. Está previsto que la investigación relacionada con la delincuencia organizada forme parte del nuevo programa de investigación europeo sobre seguridad y de otras áreas relevantes del 7º PMID propuesto. También podrán surgir proyectos de investigación específicos de apoyo al desarrollo de diversas políticas a través del **programa AGIS**, de otros programas que puedan sucederle en el marco de las perspectivas financieras (2007-2013), y de la financiación de **estudios**.

## 2.2. Mejorar la prevención de la delincuencia organizada

11. Una política eficaz de prevención de la delincuencia debe ir más allá de la tradicional cooperación en materia de seguridad e incluir la buena gobernanza, transparencia, la obligación de rendir cuentas, y normas de responsabilidad social que permitan a los sectores público y privado reducir las oportunidades de la delincuencia organizada. Algunos Estados miembros de la UE se han mostrado innovadores al adoptar **un enfoque administrativo** para prevenir la penetración de las organizaciones delictivas en los mercados legales. Recientemente, el Consejo ha formulado recomendaciones<sup>8</sup> en el sentido de que este enfoque debe dar lugar a nuevas investigaciones y difundirse a través de la UE. La Comisión se propone desarrollar un **modelo legislativo de impermeabilización contra la delincuencia** de ámbito comunitario, así como nuevos **productos y servicios** que puedan difundirse ampliamente para evitar crear involuntariamente nuevas oportunidades para la delincuencia organizada.

---

<sup>8</sup> Doc. 12557/ 04 CRIMORG 79, doc. 14125/2/04 REV2 CRIMORG 123.

12. Uno de los elementos clave que utiliza la delincuencia organizada para infiltrarse en los mercados lícitos es la **corrupción**<sup>9</sup>. El desarrollo y la aplicación de una política anticorrupción global de la UE que incluya medidas de Derecho penal, la promoción de los principios éticos y de integridad en la administración pública, un mejor control de las políticas nacionales de anticorrupción en el contexto de la UE y otras normas y obligaciones internacionales son esenciales y oportunos para aplicar eficazmente el Convenio de la ONU contra la corrupción<sup>10</sup>. Fomentar la transparencia en el sector público es uno de los objetivos estratégicos 2005-2009 de la Comisión. Próximamente se publicará un Libro Blanco sobre la iniciativa europea de transparencia.
13. La Declaración de Dublín<sup>11</sup> reconoció que la **colaboración entre el sector público y el sector privado** es un medio eficaz para prevenir la delincuencia en general y la delincuencia organizada, en particular. La preparación y aplicación de un plan de acción de la UE sobre la colaboración entre el sector público y el sector privado es una prioridad de la Comisión en 2006, con arreglo al programa de La Haya.
14. La prevención de la trata de seres humanos, un delito especialmente grave que implica violaciones graves de los derechos humanos, es un objetivo primordial. En 2005, la Comisión presentará una Comunicación sobre la lucha contra la **trata de seres humanos** que adoptará un enfoque integrado y basado en los derechos humanos y las víctimas.
15. Los **Fondos estructurales** disponen de **ayuda financiera** destinada a las medidas preventivas, pero raras veces los Estados miembros han recurrido a utilizarla<sup>12</sup>, por lo que la Comisión ha presentado una propuesta para crear un **programa marco de seguridad y protección de las libertades**, con arreglo a las perspectivas financieras 2007-2013, para financiar tales medidas.

### 2.3. Refuerzo de los instrumentos y mejora de la cooperación

#### 2.3.1. Reforzar la investigación sobre la delincuencia organizada

16. Las **técnicas especiales de investigación** han demostrado su eficacia en las investigaciones de la policía, las aduanas y las investigaciones judiciales sobre la delincuencia organizada transfronteriza. El Convenio relativo a la asistencia judicial de 2000 y el Protocolo de 2001<sup>13</sup> prevén estas técnicas aunque ninguno de los dos instrumentos ha entrado en vigor, de ahí la adopción de una decisión marco separada sobre los **equipos conjuntos de investigación**<sup>14</sup>. Hay que seguir trabajando para mejorar el funcionamiento de estos equipos y otras técnicas especiales de investigación.

---

<sup>9</sup> COM(2003) 317, Resolución del PE nº A5-0367/2003.

<sup>10</sup> A/58/422.

<sup>11</sup> Doc. 16302/ 03 CRIMORG 96.

<sup>12</sup> El programa *Mezzogiorno* de Italia es una notable excepción; véase también la Comunicación "Directrices indicativas complementarias para los países candidatos a la adhesión", COM(2003) 110.

<sup>13</sup> DO C 197 de 12.7.2000, p. 1. DO C 326 de 21.11.2001, p. 1.

<sup>14</sup> DO L 162 de 20.6.2002, p. 1.

17. Para acelerar y simplificar la **obtención de pruebas** a través de las fronteras, la Comisión ha propuesto el exhorto europeo de obtención de pruebas que, en determinados tipos de pruebas, sustituye a la asistencia judicial<sup>15</sup>. A medio plazo, el principio de reconocimiento mutuo deberá ampliarse a todos los tipos de pruebas. La Comisión prevé tomar varias iniciativas en materia de **admisibilidad de las pruebas**, tal como se expone en su Comunicación sobre el principio de reconocimiento mutuo en materia penal.<sup>16</sup> Estas iniciativas aumentarán la confianza mutua al garantizar un equilibrio adecuado entre la eficacia de las actuaciones y los derechos de defensa. **La utilización transfronteriza de la investigación** como elemento de prueba es otro tema que debe ser objeto de estudio.
18. Al igual que la recogida de datos en el contexto de las investigaciones financieras (véase la sección 2.3.2.), la recogida, protección e intercambio de **pruebas electrónicas** es un problema de importancia creciente que la Comisión deberá tratar en breve, tal como solicitó el Consejo Europeo de 16/17.12.2004.<sup>17</sup>
19. **La conservación de los datos** para los servicios de comunicación electrónicos es un elemento importante de la investigación de las infracciones penales que implican el recurso a las tecnologías de la información. Es preciso alcanzar un equilibrio entre unas medidas represivas eficaces, la protección de los derechos fundamentales y la carga financiera de las obligaciones resultantes para los prestatarios de servicios. Para responder a las cuestiones jurídicas que se plantean, la Comisión presentará en 2005 una propuesta de directiva que constituirá un instrumento legal adecuado.
20. Generalmente, es fundamental basarse en **testigos o colaboradores de la justicia** para encausar a las figuras clave de los grupos de delincuencia organizada. Tomando como base dos Resoluciones del Consejo,<sup>18</sup> la estrategia del milenio ha indicado el trabajo que queda por hacer. El Consejo invitó a la Comisión a trabajar en un programa de protección de testigos del terrorismo.<sup>19</sup> Europol ha elaborado dos documentos útiles<sup>20</sup> y la Comisión está preparando un instrumento jurídico en la materia.
21. Algunos Estados miembros de la UE han creado **servicios especializados de investigación o de actuaciones judiciales** para tratar las infracciones relacionadas con la delincuencia organizada. Dichos servicios están compuestos por equipos multidisciplinarios de expertos que realizan investigaciones complejas sobre la delincuencia. La Comisión anima a todos los Estados miembros a considerar la posibilidad de adoptar este enfoque.

---

<sup>15</sup> COM(2003)688.

<sup>16</sup> COM(2000) 195 ##.

<sup>17</sup> Doc.16238/ 04 CONCL 4, doc.16089/ 04 JAI 566.

<sup>18</sup> DO C 327 de 7.12.1995, p. 5. DO C 10 de 11.1.1996, p. 1.

<sup>19</sup> Declaración sobre la lucha contra el terrorismo de 25.3.2004

<sup>20</sup> "Principios básicos de la cooperación policial en Unión Europea en el ámbito de la protección de testigos" y "criterios comunes para admitir a testigos en un programa de protección", ambos de difusión limitada a los servicios de la UE.

2.3.2. *Reforzar los instrumentos para tratar los aspectos financieros de la delincuencia organizada*

22. La delincuencia organizada busca ganancias económicas. Eliminar la capacidad de blanqueo del producto de la delincuencia o de financiación de las actividades delictivas supondrá en gran medida eliminar la motivación y los medios de que disponen los grupos de delincuencia organizada. En consecuencia, es fundamental **aumentar las posibilidades de embargar y decomisar los productos de la delincuencia** para luchar contra la actividad delictiva y prevenirla. Por lo tanto, la Comisión fomentará unos **métodos de investigación financiera** más contundentes y unos instrumentos jurídicos adecuados que permitan la identificación rápida y el seguimiento de las transferencias financieras ilícitas y de otras transacciones.
23. Se han adoptado tres decisiones marco sobre **el embargo y la confiscación de ingresos** que prevén amplias facultades de confiscación, si bien una de ellas es objeto de reservas.<sup>21</sup> La decisión marco sobre el decomiso de productos relacionados con actividades delictivas establece que al ejercitar sus amplias facultades de decomiso, los Estados miembros pueden aplicar procedimientos no penales. Sus considerandos también hacen referencia al Convenio de la ONU sobre la delincuencia organizada transnacional, con arreglo al cual los Estados partes pueden considerar la posibilidad de exigir al infractor que demuestre el origen lícito de los supuestos productos del delito, mediante la inversión de la **carga de la prueba** o la atenuación de los **requisitos en materia de pruebas**. A este respecto, la Comisión revisará la normativa de la UE sobre el decomiso de los productos de la delincuencia. Por otra parte, la Comisión examinará las normas que se aplicarán a la **entrega de los productos decomisados o confiscados en concepto de compensación o restitución** a las víctimas identificables de la delincuencia o a organizaciones caritativas.
24. La tercera Directiva propuesta sobre el blanqueo de capitales<sup>22</sup> refuerza la normativa comunitaria existente sobre blanqueo de capitales al ampliar la definición de delitos subyacentes y añadir nuevas categorías de personas sujetas a la obligación de notificación. Sin embargo, para garantizar el compromiso futuro de las entidades financieras y de otra índole, deberá mostrarse que la notificación contra el blanqueo de capitales produce resultados satisfactorios. A tal fin, las **unidades de información financiera** deben **reaccionar** suministrando una información adecuada.
25. Los delincuentes organizados utilizan el sistema financiero del Estado miembro para introducir dinero procedente de actividades delictivas desarrolladas en otro Estado miembro. Europol pretende identificar los vínculos entre la actividad delictiva y otras transacciones relacionadas, en el marco de ficheros de trabajo de análisis, como por ejemplo el proyecto "SUSTRANS". Todos los Estados miembros deberían apoyar activamente este trabajo, proporcionando datos de alta calidad a Europol.
26. **El Protocolo del Convenio de 2000 relativo a la asistencia judicial en materia penal** pretende facilitar la cooperación en las investigaciones financieras

---

<sup>21</sup> Decisión marco 2003/577/JAI de 22.7.2003; Decisión marco 2005/212/JAI de 24.2.2005; en junio de 2004 se alcanzó un acuerdo político sobre un proyecto de Decisión marco sobre la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones de decomiso.

<sup>22</sup> COM (2004) 448.

transfronterizas. Dado el bajo índice de ratificación de este Protocolo, su fecha de entrada en vigor es incierta. El principio de reconocimiento mutuo deberá sustituir progresivamente a la asistencia judicial, de modo que la Comisión tendrá que considerar nuevas propuestas legislativas.<sup>23</sup>

2.3.3. *Mejorar el acceso a los datos y la información e intensificar su intercambio entre los cuerpos de seguridad*

27. El Consejo Europeo ha subrayado en el programa de La Haya que para reforzar la libertad, la seguridad y la justicia debe adoptarse un enfoque innovador del **intercambio transfronterizo de información sobre seguridad**. El plan de acción que aplicará el programa de La Haya desarrollará las iniciativas de la Comisión para aplicar el **principio de disponibilidad para el intercambio de información sobre seguridad, normas comunes de acceso a las bases de datos e interoperabilidad de las bases de datos nacionales y de la UE**. Las bases de datos nacionales y de la UE deberán utilizar progresivamente las mismas normas y tecnologías compatibles a fin de asegurar un intercambio selectivo de datos sobre seguridad, al mismo tiempo que tienen en cuenta las interconexiones adecuadas con las bases de datos internacionales. Estas nuevas posibilidades deberán ir acompañadas de medidas de **protección de datos personales y medidas de seguridad de los datos** relativas a la proporcionalidad, integridad y confidencialidad de los datos, así como de vías de recurso eficaces. La Comisión presentará una propuesta legislativa a este respecto en 2005.

28. La **cooperación** intensiva entre los cuerpos de seguridad y los órganos competentes de la UE es necesaria para crear relaciones de confianza. Deberán utilizarse los canales de información establecidos, como la red privada virtual de Europol o su sistema de información y, en su caso, se completarán con redes de expertos (véase la sección 2.4.).

2.3.4. *Reforzar la cooperación interinstitucional y entre jurisdicciones*

29. El programa de La Haya pone de manifiesto la necesidad de **reforzar la cooperación práctica** entre la policía y las autoridades aduaneras de los Estados miembros, y con Europol y Eurojust. El poder judicial, la fiscalía y Eurojust deben intervenir en las fases iniciales de, por ejemplo, las órdenes de detención y las escuchas informáticas. **Las operaciones conjuntas de carácter aduanero, policial o judicial** deberán ser una forma frecuente de cooperación práctica. Deberán fomentarse **estructuras comunes de cooperación en las regiones fronterizas interiores** de la Unión. Además, la Comisión propone financiar **operaciones conjuntas de la UE** sistemáticamente en el futuro, con arreglo a las perspectivas financieras 2007-2013. El **Comité de seguridad interior** previsto en el artículo III-261 del Tratado constitucional deberá facilitar la coordinación de la acción de las autoridades competentes de los Estados miembros, centrándose en la cooperación operativa.

---

<sup>23</sup> Véase la nota 16.



30. Con arreglo al Libro Verde existente en la materia<sup>24</sup>, la Comisión procederá a efectuar una evaluación de impacto y presentará un Libro Blanco sobre una propuesta legislativa para crear a partir de Eurojust la Fiscalía Europea, que será responsable de las investigaciones, el procesamiento y las acciones judiciales relacionadas con los delitos contra los intereses financieros de la Unión, conforme al futuro Tratado Constitucional<sup>25</sup>; asimismo, considerará la posibilidad de ampliar las facultades de la Fiscalía Europea en relación con los delitos graves de dimensión transfronteriza.

#### 2.4. Reforzar y mejorar la actuación de los órganos existentes

31. Es importante **ratificar y aplicar los instrumentos jurídicos** relativos a **Europol** y **Eurojust**, incluidos los tres Protocolos<sup>26</sup> del Convenio Europol. El informe sobre la aplicación de la Decisión Eurojust<sup>27</sup> ha puesto de relieve las deficiencias, por ejemplo las diferencias entre los poderes judiciales de los Estados miembros, que hacen que disminuya su eficacia.

32. El **potencial de Eurojust**<sup>28</sup> y **Europol** para la lucha contra la delincuencia organizada **aún debe ser aprovechado plenamente** por los Estados miembros. Es preciso comunicar a Eurojust los casos multilaterales importantes y los delitos graves transfronterizos. El flujo de información a Europol es todavía insuficiente. Hay que desarrollar métodos de transmisión sistemática por los Estados miembros de datos de alta calidad relativos a las investigaciones recientes o en curso. La aplicación del **sistema de información de Europol** en todos los Estados miembros facilitará el acceso de Europol a la información sobre la delincuencia organizada.

33. Europol y Eurojust deberían intervenir más de cerca en la fase de investigación de los casos transfronterizos de delincuencia organizada y en los equipos conjuntos de investigación. Deberían aprovecharse las oportunidades que ofrece la legislación existente y el Tratado Constitucional en lo que respecta a sus tareas. Más específicamente, deberá considerarse la posibilidad de reforzar la **coordinación por Europol y Eurojust de las operaciones transfronterizas complejas y de las investigaciones penales** sobre formas graves de delincuencia, proporcionando apoyo logístico, experiencia y el conocimiento de buenas prácticas, así como recurriendo a una aplicación más frecuente del **acuerdo Europol/Eurojust**.

34. La **formación** y los **programas de intercambio** sistemáticos deberán fomentarse a través de CEPOL con financiación con cargo al presupuesto comunitario. La Comisión ha propuesto que estas actividades se intensifiquen y que aumente su impacto.<sup>29</sup>

---

<sup>24</sup> COM (2001) 715 final, de 11.12.2001, “Libro Verde sobre la protección penal de los intereses financieros comunitarios y la creación de un Fiscal Europeo”.

<sup>25</sup> Comunicación de la Comisión sobre la protección de los intereses financieros de las Comunidades, la lucha contra el fraude y el plan de acción para 2004-2005, COM (2004) 544 final.

<sup>26</sup> DO C 358 de 13.12.2000, p. 1. DO C 312 de 16.12.2002, p. 1. DO C 2 de 6.1.2004, p. 1.

<sup>27</sup> COM (2004) 457.

<sup>28</sup> Conclusiones del Consejo sobre una mejor utilización de Eurojust, doc 15285/04, doc. 12561/4/04 REV4.

<sup>29</sup> COM (2004) 623.

35. La **Agencia Europea de Fronteras**, cuya tarea fundamental es mejorar la aplicación del *acervo* de Schengen en materia de control de las personas en las fronteras exteriores, deberá suministrar información y desempeñar un papel de coordinación de las operaciones contra la inmigración ilegal relacionada con la delincuencia organizada, en cooperación con los Estados miembros y Europol, así como desarrollar un **modelo integrado de análisis de riesgos**.

## 2.5. Mejorar la legislación cuando sea necesario

36. Por su propia naturaleza e impacto potencial, los delitos relacionados con la delincuencia organizada transfronteriza justifican la existencia de una base común en la Unión para combatirlos. El ejemplo más reciente es la propuesta de Decisión marco sobre la lucha contra la delincuencia organizada<sup>30</sup>, que proporciona una definición armonizada de los delitos y las penas por las diversas formas de participación en una organización delictiva. La Comisión opina que **la aproximación de las legislaciones debería completarse con el reconocimiento mutuo** de las resoluciones judiciales en materia penal<sup>31</sup>. Al adoptar la Decisión marco sobre la orden de detención europea<sup>32</sup>, el Consejo, de conformidad con la letra e) del artículo 31 del TUE, acordó proseguir los trabajos de aproximación de los delitos recogidos en el artículo 2, 2, de dicho Tratado, con vistas a alcanzar un acuerdo recíproco de carácter jurídico entre los Estados miembros.<sup>33</sup> La Comisión, por lo tanto, estudiará el alcance de la futura aproximación de legislaciones en materia penal, en los ámbitos de, por ejemplo, la falsificación, el tráfico ilícito de armas, el fraude, especialmente el fraude fiscal y la usurpación de identidad, los delitos contra el medio ambiente, el chantaje y la extorsión de fondos.

## 2.6. Mejorar el control y la evaluación

37. Actualmente, existen varios instrumentos para evaluar la política en materia de delincuencia organizada o que contribuyen a la misma. Dichos instrumentos deben perfeccionarse, ya que el programa de La Haya preconiza la **evaluación** tanto de la aplicación como de los resultados de las políticas de la Unión en materia de libertad, seguridad y justicia. La Comisión considera que esta evaluación es de crucial importancia, y en 2006 presentará su opinión al respecto, teniendo en cuenta el **artículo III-260** del Tratado constitucional. En el contexto de la delincuencia organizada, el futuro informe de la UE sobre la delincuencia y las evaluaciones de la amenaza que representa la delincuencia organizada en la UE (véase la sección 2.1.) serán instrumentos importantes para un mecanismo de evaluación de las cuestiones relacionadas con la delincuencia organizada. Se deberá dar preferencia a las evaluaciones de la cooperación aduanera, las políticas anticorrupción y la lucha contra la delincuencia financiera, ya anunciadas en las correspondientes Comunicaciones<sup>34</sup>, en razón de su impacto horizontal.

---

<sup>30</sup> COM (2005) 6.

<sup>31</sup> Apartado 17.

<sup>32</sup> DO L 190 de 18.7.2002, p. 1.

<sup>33</sup> Doc. 9958/02 ADD1 REV1 JAI 138.

<sup>34</sup> COM (2003) 317, COM (2004) 262, COM (2004) 376.

## 2.7. Reforzar la cooperación con los países no comunitarios y las organizaciones internacionales

38. En esta época de fronteras abiertas, integración e interdependencia globales, **la seguridad interior** de la UE está inseparablemente **ligada a los aspectos exteriores** de la seguridad. La dimensión exterior de la respuesta de la UE a la delincuencia organizada y a otras amenazas contra la seguridad se ha desarrollado considerablemente en los últimos años. Es preciso perfeccionar las **iniciativas bilaterales, regionales e internacionales**.
39. La cooperación para hacer frente a la delincuencia organizada debe seguir desarrollándose con los **terceros países prioritarios**, a través de acuerdos y otros instrumentos. Esta cooperación deberá incluir **el desarrollo de patrones comunitarios y de normas internacionales**.
40. La UE deberá promover y apoyar el desarrollo de la **cooperación y los enfoques regionales** para combatir la delincuencia organizada, especialmente en las regiones fronterizas de la UE.
41. La UE también deberá apoyar plenamente el desarrollo de **enfoques multilaterales** para luchar contra la delincuencia organizada, a fin de asegurar la ratificación y aplicación completas de los instrumentos internacionales, tales como los Convenios de la ONU sobre delincuencia organizada transnacional y corrupción, y el desarrollo de **normas y disposiciones internacionales** en foros como el Consejo de Europa, el G8, el GAFI, la OSCE y la OCDE.
42. **La cooperación directa entre Europol y Eurojust**, por una parte, y los **países/órganos no comunitarios**, por otra, es esencial para desarrollar la dimensión europea de la cooperación judicial y la acción policial más allá de las fronteras de la UE. La estrategia de Europol en las relaciones exteriores 2004-2006<sup>35</sup> deberá seguir desarrollándose, mientras que Eurojust deberá desarrollar su propia estrategia en materia de relaciones exteriores.

## 2.8. Establecer prioridades para hacer frente a determinadas formas de delincuencia organizada a nivel de la UE y para su seguimiento

43. El grupo multidisciplinar del Consejo decidió por consenso analizar el informe de Europol sobre la delincuencia organizada, consultar con Eurojust y Europol, y transmitir los resultados a los órganos competentes del Consejo, con vistas a fijar un número limitado de prioridades estratégicas de la lucha contra la delincuencia organizada.<sup>36</sup>
44. El programa de La Haya establece que el Consejo deberá utilizar las evaluaciones anuales de la amenaza de la delincuencia organizada que efectúa Europol, a fin de establecer dichas prioridades a partir de 2006. Para permitir que Europol cumpla esta tarea, es preciso seguir desarrollando sin demora los trabajos sobre el sistema represivo basado en la inteligencia. Esto exigirá un esfuerzo considerable no sólo por

---

<sup>35</sup> Doc. 12660/04 EUROPOL 44.

<sup>36</sup> Doc. 16183/04 CRIMORG 152.

parte de Europol, sino también de los Estados miembros y de los órganos competentes de la UE (véase la sección 2.1.).

### 3. RESUMEN DEL SEGUIMIENTO DE LAS CONCLUSIONES DEL INFORME DE EVALUACIÓN A MEDIO PLAZO DE LA ESTRATEGIA DE MILENIO

45. En las conclusiones de la evaluación a medio plazo de la estrategia del milenio se formularon seis recomendaciones de nuevas medidas. La acción sobre el **tráfico de drogas** se ha puesto en práctica con la adopción en octubre de 2004 por el Consejo de una Decisión marco que aproxima las legislaciones sobre el tráfico de drogas.<sup>37</sup> El seguimiento de las otras cinco recomendaciones está en curso. La Comisión ha presentado propuestas legislativas<sup>38</sup> y ha adoptado un Libro Blanco relativo al **intercambio de información sobre condenas penales**<sup>39</sup>; antes de finales de 2005 se presentará una Comunicación sobre **caducidades**. La propuesta de tercera Directiva sobre el blanqueo de capitales<sup>40</sup> incluye una disposición para evitar los **pagos al contado de grandes cantidades** con fines de blanqueo. La Comisión se ha comprometido a desarrollar, junto con otros participantes, un proyecto a largo plazo de **estadísticas comparables sobre la delincuencia**. En el curso de 2005, la Comisión presentará un plan de acción sobre estadísticas de la delincuencia en la UE. Se ha lanzado un estudio sobre el **fraude fiscal** cuyos resultados deberán difundirse en julio de 2005. La Comisión (OLAF) y Europol, dentro de sus respectivos marcos legales, prestarán asistencia a los Estados miembros a través de **una plataforma de servicio para operaciones aduaneras conjuntas** en 2005. Por último, la Comisión está trabajando actualmente en una propuesta sobre la **protección de los testigos y colaboradores de la justicia**.

### 4. PERSPECTIVAS DE FUTURO

46. La presente Comunicación expone en detalle el concepto estratégico para hacer frente a la delincuencia organizada en términos objetivos. Una vez adoptado por el Consejo, el concepto estratégico para hacer frente a la delincuencia organizada deberá completar el plan de acción por el que se aplica el programa de La Haya, ya que contribuye a reforzar la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión. La construcción e integración de los diversos elementos en un modelo europeo de investigación criminal es la tarea pendiente más importante, que requerirá el esfuerzo conjunto de los Estados miembros, las instituciones y los órganos de la UE.
47. El concepto estratégico deberá considerarse un documento en plena evolución. Se ruega a la Comisión que presente al Consejo un informe anual sobre la aplicación del programa de La Haya (cuadro de indicadores) que incorpore un informe sobre el estado de los trabajos relacionados con el concepto estratégico. También podría ser objeto de una evaluación separada que estuviese en consonancia con el proceso de definición anual de prioridades estratégicas de la lucha contra la delincuencia organizada a nivel de la UE.

---

<sup>37</sup> DO L 345 de 11.11.2004, p. 8.

<sup>38</sup> COM (2004) 664.

<sup>39</sup> COM (2005) 10.

<sup>40</sup> COM (2004) 448.

48. Se recomienda proceder a una evaluación específica del concepto estratégico a finales de 2006, a fin de disponer de un elemento de referencia antes de la aplicación de las perspectivas financieras 2007-2013, con vistas a la entrada en vigor del Tratado constitucional.