

VII. Unión Europea 133

**Acción de la Unión Europea frente a la criminalidad or-
ganizada 133**

VII. UNIÓN EUROPEA

ACCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA FRENTE A LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

La Unión Europea ha abordado también el problema de la criminalidad organizada internacional.

El Consejo de Europa afirmó, en su reunión de fines de noviembre de 1993, que en este terreno debe reforzarse la cooperación judicial entre los estados miembros de la Unión en el contexto de un espacio europeo y con el propósito de proporcionar seguridad a los ciudadanos.

El propio consejo ha formado grupos de trabajo dedicados específicamente a esta materia. A fines de 1994 el grupo encargado de las cuestiones penales presentó un proyecto de informe relativo a la cooperación contra la criminalidad organizada internacional.

En ese documento se resalta que todas las medidas nacionales y las que se tomen eventualmente a nivel europeo deberán enmarcarse plenamente dentro de la salvaguarda de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales.

A efecto de mejorar la cooperación entre los estados miembros, el grupo de trabajo recomendó las medidas que en seguida se enlistan.

A. Incriminación común y cooperación judicial

La incriminación común tiende a un cierto grado de uniformidad en las legislaciones penales de los estados miembros, de manera que todos ellos tipifiquen de manera similar las conductas delictivas que caracterizan a la criminalidad organizada internacional. Sin embargo, se reconoce que este objetivo presenta múltiples dificultades por las diferencias de sistemas jurídicos de los estados miembros.

A fin de avanzar hacia dicha meta se considera necesario profundizar en el examen de la legislación de los estados miembros, particularmente por lo que toca a los elementos constitutivos de las infracciones y a las descripciones de las asociaciones de criminales o análogas, a la luz de la jurisprudencia y de la práctica, con el objeto de determinar la existencia de posibles lagunas que impiden una adecuada represión de la criminalidad organizada internacional.

El análisis de estos aspectos es indispensable en un mundo donde la criminalidad también se ha globalizado y la preocupación que manifiestan los estados europeos en su proceso de unificación es asimismo válida para todos los demás países en virtud de que los obstáculos para una adecuada cooperación judicial internacional existen también en relación con muchas otras naciones. Piénsese, por ejemplo, en la necesidad de cierta uniformidad en las tipificaciones delictivas y en las regulaciones procesales para lograr una adecuada persecución de conductas como los depósitos de dinero mal habido en México, que han ido a parar a bancos suizos.

En el grupo de trabajo al que hago referencia también se planteó la posibilidad de mejorar la lucha contra la criminalidad organizada internacional mediante el perfeccionamiento de las reglas relativas a la complicidad, a las tentativas y a los actos preparatorios.

En general se observa una tendencia internacional a describir de manera más flexible las formas de complicidad tomando en

cuenta, sobre todo, indicios y presunciones, así como también a penalizar los actos preparatorios por sí mismos, independientemente de la materialización de las conductas en hechos concretos punibles.

Otro tema que ha examinado el grupo es el hecho que tiene que ver con el facilitamiento de las condiciones de la cooperación judicial, en particular el requisito de la doble incriminación. Como se sabe, la extradición se ha condicionado tradicionalmente a que la conducta, por la que se reclama a un individuo que se ha trasladado a otro país para eludir la acción de la justicia del Estado en que cometió el delito, esté tipificada penalmente en ambos regímenes jurídicos. En la actualidad se analiza la posibilidad de suprimir este principio, de manera que baste con que la conducta se estime delictiva por el país reclamante, pero sujetando esa excepción a acciones que se encuadren dentro del concepto de criminalidad organizada internacional.

B. Sanciones penales a las personas morales

Algunos estados de la Unión Europea admiten la existencia de responsabilidad penal por parte de las personas morales o personas colectivas, como también se les denomina, esto es, empresas, sociedades, corporaciones, etcétera. En cambio, otros estados miembros no reconocen tal responsabilidad, si bien admiten que las personas morales pueden ser objeto de medidas de seguridad como la prohibición de su actividad por un determinado periodo o el cierre de un establecimiento e incluso la disolución de dichas personas.

Para facilitar la imposición de sanciones de carácter pecuniario y la fiscalización de bienes de personas morales involucradas en la criminalidad organizada, el grupo de trabajo, al que hemos venido aludiendo, ha recomendado que se extienda a todos los estados miembros de la Unión el principio de aceptación de responsabilidad penal de las personas morales.

D. Ampliar la aplicación de la Convención del Consejo de Europa, relativa al lavado de dinero

La Convención del Consejo de Europa, adoptada en Estrasburgo en 1990, tiende a permitir la confiscación de todos los productos obtenidos por la criminalidad organizada internacional. Algunos estados han limitado la aplicación de esta convención a los productos provenientes del tráfico de drogas exclusivamente. Se pretende que la posibilidad de embargar y confiscar bienes se extienda a todo tipo de delitos graves.

E. Confiscación de productos del crimen

Un tema que se discute intensamente en relación con la criminalidad organizada internacional en Europa, es el de la posibilidad de confiscar productos de infracciones penales, independientemente de que sus autores sean condenados. Se plantea esta posibilidad especialmente cuando existe peligro para la seguridad de las personas o de que los objetos sean utilizados para cometer nuevos crímenes. Por supuesto, se trata de un tema muy delicado que puede prestarse a que se cometan injusticias; no obstante, puede equipararse en cierto sentido a la prisión preventiva, de manera que las medidas confiscatorias se apliquen con un carácter similar y en caso de absolución se resarciera el valor de los bienes confiscados.

Igualmente se busca agilizar los procedimientos de ejecución de las confiscaciones de productos provenientes de la comisión de delitos que son pronunciadas por un Estado, pero deben ser ejecutadas en otro.

F. Ampliación de los plazos de prescripción

La tendencia en el seno de los grupos de trabajo del Consejo de Europa es a alargar el tiempo de la prescripción en delitos vinculados a la criminalidad organizada y alcanzar cierta unifor-

midad entre los estados miembros que ahora aplican plazos muy disímboles, incluso para infracciones similares.

G. *Lavado de productos de actividades criminales*

Como ya comentamos con anterioridad, se pretende que la penalización por el lavado o blanqueo de dinero y productos del delito no se reduzca a los provenientes del tráfico ilícito de estupefacientes o sicotrópicos, sino que cubra todos los productos provenientes de la criminalidad organizada internacional.

H. *Extensión de la obligación de informar sobre operaciones dudosas*

El Consejo de Europa considera que sería deseable ampliar la obligación de informar acerca de operaciones dudosas, contenida en la directiva de la Comunidad Económica Europea del 10 de junio de 1991, sobre la prevención de la utilización del sistema financiero con el fin de lavar activos procedentes de actividades de la criminalidad organizada internacional.

Como puede apreciarse, esta directiva impone a las instituciones financieras la obligación de informar a las autoridades acerca de operaciones dudosas³⁵ que se realicen en ellas. El consejo también analiza la posibilidad de extender esta obligación a otras profesiones y categorías de empresas. De manera informal, los especialistas hablan de la posibilidad de que los notarios, las empresas inmobiliarias y diversas empresas comerciales queden sujetas también a esta obligación.

35 El concepto de *operaciones dudosas* equivale a las *operaciones sospechosas* que explicamos con mayor amplitud en el apartado “Medidas contra el lavado de dinero”, en el capítulo IV. Francia, pp. 92 y ss.

I. Vigilancia de las telecomunicaciones

Todos los miembros de la Unión Europea cuentan con medidas previstas en su legislación nacional que permiten proceder a la interceptación de telecomunicaciones, si bien los medios técnicos previstos no son idénticos en todos ellos.

Con base en la Convención Europea de Apoyo Judicial Recíproco, se considera posible que un Estado solicite a otro la ejecución de medidas de vigilancia de las telecomunicaciones, sin embargo, existen algunas lagunas legales que en ocasiones dificultan esta forma de cooperación. Se ha continuado trabajando en la búsqueda de métodos que permitan complementar los mecanismos de apoyo judicial recíproco en materia de interceptación de telecomunicaciones. En términos generales, se estima que debe facilitarse el cumplimiento de requerimientos extranjeros para el empleo de este medio de investigación.

Se prevé también el dictado de medidas que aseguren que los nuevos sistemas de telecomunicación derivados de los avances tecnológicos dispongan de mecanismos que permitan la interceptación de los mismos en el marco de investigaciones relativas a delitos particularmente graves.

J. Protección de testigos y de otras personas que concurren en la acción de la justicia

En este punto sobre protección de testigos, el consejo se propone examinar las medidas tendientes a estimular a los testigos a presentar su testimonio, de manera que se les garantice su seguridad, igualmente proteger a otras personas que concurren a la acción de la justicia frente a la intimidación, las amenazas o la violencia, así como asegurar que tales actos sean castigados de manera adecuada. Uno de los puntos en los que se ha puesto mayor atención es el referente al anonimato del testigo que efectúa la declaración.

Dicho aspecto es un tema muy polémico en el que se requiere encontrar fórmulas que garanticen la defensa apropiada frente a testimonios cuyo autor se desconoce. Se analiza también la aplicación de técnicas para recibir testimonios desde lugares distantes.

K. El concepto de criminalidad organizada en la Unión Europea

A fin de cumplir con las recomendaciones del Consejo de Europa tendentes a elaborar la información sobre la incidencia de la delincuencia organizada en la Unión Europea durante 1994, el grupo denominado Drogas y Criminalidad Organizada recogió y analizó datos por medio de la aplicación de cuestionarios, por virtud de los cuales se llegó a un consenso en cuanto a que si bien parecía prácticamente imposible redactar un texto en el que se definiera el concepto de criminalidad organizada, sí resultaba factible enlistar una serie de características que de una u otra manera se atribuyen a dicho fenómeno en diferentes países.

Se llegó así a un listado de once indicadores o características que suelen aparecer en los grupos delictivos, cuya actividad configura formas de delincuencia organizada. Dichos indicadores son:

1. Colaboración de más de dos personas.
2. Tareas repartidas.
3. Actuación por un período de tiempo prolongado o indefinido.
4. Utilización de alguna forma de disciplina o control.
5. Sospecha de comisión de delitos que por sí solos o de forma global sean de importancia considerable.
6. Operatividad a nivel internacional.
7. Empleo de la violencia o de otros medios idóneos para intimidar.
8. Uso de estructuras comerciales o de negocios.
9. Actividades de lavado de dinero.

10. Ejercicio de la influencia en política, medios de comunicación, administración pública, autoridades judiciales y económicas.
11. Búsqueda de beneficios o de poder.³⁶

Adoptado el acuerdo de que todos estos indicadores pueden ser predicados de la actividad de grupos dedicados a la criminalidad organizada, pero que no necesariamente tendrían que reunirse de manera total en cada agrupación delictiva, se escogieron primero los que se consideraron indispensables y sin los cuales no podría concebirse la existencia de criminalidad organizada. Éstos son los mencionados en los números 1, 5 y 11. Después se determinó que además de esos tres que constituían condiciones sin las cuales no podría hablarse de criminalidad organizada, deberían agregarse otros tres cualesquiera de los ocho restantes para estimar que efectivamente se estaba ante el fenómeno del crimen organizado. De esa manera cada país de la Unión Europea puede elaborar su catálogo de indicadores de delincuencia organizada según las propias características del fenómeno en su territorio, dicho catálogo deberá contener los tres indicadores considerados indispensables, más otros tres elegidos de entre los ocho restantes que componen el catálogo adoptado por el Consejo de Europa.

36 Informe sobre Delincuencia Organizada en España, 1994. Dirección General de la Policía (documento de trabajo empleado en la reunión de la delegación mexicana con la Comisaría General de la Policía Judicial española, el 3 de octubre de 1995).