

LA PERSPECTIVA DE LA UNIÓN EUROPEA PARA ENFRENTAR EL CRIMEN ORGANIZADO: DECLARACIÓN VERSUS PRÁCTICA

*Giji Gya*¹

Resumen

Este artículo examina el proceso histórico de la Unión Europea en la creación de políticas y estructuras para combatir el crimen organizado, con el apoyo de seguridad interna y externa; y bajo el nuevo Tratado de Lisboa. Si bien una variedad de instrumentos y agencias de la UE están activas, en la era post-Lisboa, la UE se ha encontrado con un sistema fracturado de estructuras y políticas sobrepuestas y compromisos variados entre los Estados miembros de la UE, los cuales necesitan una visión más fuerte para poner en práctica lo previamente declarado. Sin embargo, se han dado avances concretos, principalmente a través de trabajo práctico con mayor cooperación y develación de base de datos entre las agencias y estructuras de los países miembros de la UE, a través de agencias de la UE como Europol.

Palabras clave: *Crimen organizado, Unión Europea, Tratado de Lisboa, Europol*

¹ Es encargada de la Oficina del Diputado del Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF) en Ginebra, Suiza.

Introducción

En la década de los años 90, los conflictos en los Estados balcánicos llamaron la atención del crimen organizado en Europa, donde los países se volvieron centros de tránsito para el mercado negro. De hecho, una década después, la Unión Europea declaró en 2003 que “restaurar las prácticas de buen gobierno en los Balcanes, incentivar la democracia y permitir que las autoridades allí luchen contra el crimen organizado es una de las formas más efectivas de lidiar con el crimen organizado en la UE” (Unión Europea; 2003). Adicionalmente, el incremento en el número de conflictos desde 1990, desarrollos en tecnología y comunicaciones y el ‘surgimiento’ del terrorismo, el tráfico y crimen organizado –no solo en lo referente a drogas, si no también armamento, personas, recursos naturales y dinero, ambos como causa y consecuencia de conflictos– han aumentado.

Desafortunadamente, “la cooperación para la aplicación de la ley en todo Europa todavía está lejos de igualar el grado de cooperación logrado por los criminales”.² El 25 de noviembre de 2011, la Comisión Europea (CE) a través de una encuesta, Eurobarometer, determinó que cuatro de cada diez ciudadanos de la UE pensaba que esta necesita mejores herramientas para luchar contra el crimen organizado, terrorismo y grupos extremistas (Comisión Europea; 2011).

Por tal motivo, los países miembros de la UE, y la UE en sí, vienen intentando poner en práctica estrategias, políticas, estructuras y mecanismos para cooperar y ‘luchar’ contra el crimen organizado.³

Con la expansión de la Unión Europea,⁴ a los países candidatos se les ha requerido aceptar condiciones para alcanzar el *acquis* de la comunidad, particularmente con respecto al sector seguridad y, lidiar con el crimen organizado y la corrupción. Así, existen intentos graduales y crecientes de lograr cohesión en las estructuras de trabajo de la UE, las cuales ahora comprenden 27 Estados miembros. Esto está normado en el Programa de Estocolmo de 2010 (“Una Europa Abierta y Segura Sirviendo y Protegiendo a sus Ciudadanos” para el periodo 2010-2014) con el propósito de que desarrolle una estrategia de seguridad interna por la UE “para seguir mejorando la seguridad en la Unión y así proteger la vida y seguridad de los ciudadanos de la Unión y combatir el crimen organizado, terrorismo y otras amenazas” (Consejo Europeo; 2010). Ahora que los países del Oeste Balcánico tienen acceso a la UE su principal punto de agenda, dentro del Proceso de Estabilización y Asociación a la UE, es apoyar mejoras a través de cuatro áreas prioritizadas: i) administración integrada de fronteras, ii) reforma judicial, iii) asilo, migración y policía y iv) crimen organizado.

² Para un excelente resumen sobre el trasfondo del crimen organizado en la UE, ver Brady, Hugo “The EU and the fight against organized crime”. Bruselas: centro para la reforma Europea, 2007.

³ Para mayor información al respecto, revisar: European Commission Press Release, Internal Security: “The EU needs better tools to fight crime, terrorism and extremism”. Bruselas: Comisión Europea, 2011. Disponible en: <http://europa.eu/rapid/pressreleasesaction.do?reference=IP/11/1453>

⁴ Actualmente la UE está conformada por 27 Estados miembros: Austria (1995), Bélgica (1952), Bulgaria (2007), Chipre (2004), Dinamarca (1973), Estonia (2004), Finlandia (1995), Francia (1952), Alemania (1952), Grecia (1981), Hungría (2004), Hungría (2004), Irlanda (1973), Italia (1952), Latvia (2004), Lituania (2004), Luxemburgo (1952), Malta (2004), Países Bajos (1952), Polonia (2004), España (1973). Croacia se unirá en 2013. Macedonia, Montenegro, Islandia, Serbia y Turquía son candidatos para el acceso a la UE; mientras que Bosnia y Herzegovina y Albania son candidatos potenciales.

Definiendo el crimen organizado

El Consejo Europeo Tampere,⁵ en octubre de 1999 emitió un ‘comunicado’ (de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo) sobre la prevención del crimen en la Unión Europea (Comisión Europea; 2000) en concordancia con la Acción Conjunta 98/733/JHA del 21 de diciembre de 1998; el comunicado definió el crimen organizado (CO), como “una asociación estructurada, establecida durante una periodo de tiempo, de más de dos personas, actuando con una visión de cometer ofensas que son sancionables con la privación de la libertad”.

La CE definió también la prevención de dichos crímenes como “todas las actividades que contribuyen a detener o reducir el crimen como un fenómeno social, tanto cuantitativamente como cualitativamente, a través de cooperación estructural y permanente o iniciativas ad hoc” (Comisión Europea; 2000). Desde este punto de partida, para combatir el crimen organizado, la UE trabajó a través de distintos foros para desarrollar estructuras, leyes y agencias.

Internacionalmente, la estructura principal para luchar contra el crimen organizado transnacional es la Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional, adoptada por la Resolución 55/25 del 15 de noviembre de 2000 de la Asamblea General, que entró en vigor

en 2003; cuenta actualmente con 147 firmantes y 166 ratificaciones. La Convención no provee una definición, pero determina que los perpetradores del crimen organizado son:

- grupo de tres o más personas que no se formó de manera aleatoria;
- existente por un periodo de tiempo;
- actúan coordinadamente para cometer al menos un crimen sancionable con al menos cuatro años de encarcelamiento y
- obtienen, directa o indirectamente, beneficios financieros o de tipo material.

Veintiséis países miembros de la Unión Europea son parte de la Convención, con Republica Checa como signatario.⁶ Sin embargo, la UE, si bien reconoce el marco internacional, ha tendido a desarrollar sus propias estructuras.⁷

Normativa de la UE

Desarrollar la UE desde su punto de partida con seis miembros, involucró una serie de expansiones –de 9 en 1973, 10 en 1981, 12 en 1986, 15 en 1995, 25 en 2004 y 27 en 2007–.⁸ Para crear una normativa enfocada al tránsito dentro de una UE en expansión, se adoptó el Acuerdo Schengen en 1985 entre cinco Estados miembros, para permitir el libre flujo de personas en el área Schengen dentro de la UE, con la unión eventual de otros Estados.⁹ La estructura Schengen incluye las siguientes reglas claves:

⁵ El Consejo Europeo es el cuerpo representativo de los 27 Estados miembros, el cual recorre regularmente en las juntas del Consejo Europeo, usualmente cuatro veces al año, nombrado por el lugar donde es llevado a cabo, donde asiste las cabezas de los gobiernos y es presidida por un presidente permanente. El Consejo Europeo legisla (junto con el Parlamento Europeo, en las leyes propuestas por la comisión europea), coordina las políticas económicas de los Estados miembros de la UE y otros países, aprueba el presupuesto anual de la UE, desarrolla la política de defensa exterior y coordina la cooperación entre las cortes y fuerzas policiales de los Estados miembros.

⁶ Grecia, Latvia y Lituania muestran reservas. Disponible en: http://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=TREATY&matdsg_no=XVIII-12&lang=en#7

⁷ Hay numerosas iniciativas, sin embargo, el análisis de este tema está fuera del alcance de el artículo.

⁸ Ver: http://en.wikipedia.org/wiki/File:EC-EU-enlargement_animation.gif

⁹ Excepto Bulgaria, Chipa y Rumania (Reino unido, Irlanda y Dinamarca), los otros 21 estados miembros de la UE están dentro de la zona Schengen. Además; Suiza, Islandia, Noruega y Liechtenstein. Dinamarca, Reino Unido e Irlanda han optado por elegir participar en la zona Schengen. El Reino Unido permite el libre movimiento en el área Schengen. Pero sí participa en cooperación policial y judicial en asuntos criminales, la lucha en contra de las drogas y el Sistema de Información Schengen (SIS).

- El retiro de puntos de control de personas en las fronteras internas.
- La aplicación de reglas comunes a las personas cruzando fronteras externas de los países miembros de la UE.
- Armonización de las condiciones de entrada y de las reglas para visas por periodos cortos.
- Promover la cooperación policial (incluyendo el derecho de cruzar fronteras para vigilancia y persecuciones).
- Fortalecer la cooperación judicial a través de procesos de extradición más rápidos y transferencia de cumplimiento de sentencias legales.
- Establecimiento y desarrollo del Sistema de Información Schengen (SIS).

Estas facetas pueden actuar para inhibir o facilitar el crimen organizado, dependiendo de la calidad de la coordinación y legislación, monitoreo y aplicación. Más allá de los acuerdos y la cooperación bilateral entre Estados miembros, existen tres enfoques a través de los cuales la UE busca combatir el crimen organizado, en particular en la zona Schengen y sus fronteras. Primero, a través de la legislación y entes de la UE (Europol –la agencia de la UE de aplicación de la ley y manejo de inteligencia criminal–, Eurojust –una entidad legal de la UE compuesta por procuradores nacionales, magistrados u oficiales de policía de competencia equivalente, desvinculados de cada Estado miembro de acuerdo con sus propios sistemas legales– Escuela Europea de Policía (CEPOL), la Agencia Europea para la Administración de Cooperación Operativa en las Fronteras Externas de los Estados Miembros de la Unión Europea (Frontex) y los equipos de Guarda Frontera Europeos –EBGT –en curso desde diciembre de 2011–). Segundo, a través de

los programas de financiamiento de la Comisión Europea implementados por varias agencias, gubernamentales y no gubernamentales. Finalmente, a través de instrumentos de política exterior (Seguridad Común y Políticas de Defensa – SCPD, los Instrumentos de Estabilidad – IFS).

Un reto para la UE es tratar de encontrar una política de seguridad común, pero también lidiar con las tensiones entre el Consejo Europeo y los Estados miembros, en una batalla como actor en la seguridad interna. En los momentos en los que la UE ha intentado, seriamente, implementar una política común de seguridad interna, los Estados miembros se retractan debido a un conservadurismo arcaico manifestado por la policía y el sistema judicial de los países miembros, y/o restricciones constitucionales.¹⁰ El desarrollo de un acercamiento común es muchas veces difícil entre países miembros, si se percibe que interfiere con políticas policiales internas y procesos judiciales.

Durante dos décadas, e incluso hoy en día, la UE ha afrontado temas de seguridad e interacciones foráneas desde dos estructuras –la visión basada en la comunidad de la Comisión Europea y la visión gubernamental de los Estados miembros del Consejo–. Desde los años 90, la lucha contra el crimen organizado ha sido una parte integral de la política exterior de la UE.¹¹ En 1993, el Tratado de la Unión Europea creó los tres pilares institucionales de la UE, siendo el primero la Comunidad Europea; el segundo, intergubernamental y; el tercer pilar Justicia y Asuntos Internos (JHA) dentro del Consejo de la UE. La creación del tercer pilar JHA significó un nuevo elemento en la dimensión de los Estados miembros para la estructura interna de Europa en temas de seguridad, marcando los inicios para una lucha contra el crimen organizado bajo un

¹⁰ En entrevista con un experto de los *Think tank*, mayo 2012.

¹¹ Ver Fignaut, Cyrille y Paoli, Letizi (eds.). [*Organised crime in europe: concepts, patterns, and control policies in the european union and beyond*]. Springer: Dordrech. Países Bajos, 2004, 8 .12

mismo esquema, en vez de medios unilaterales o agrupaciones pequeñas de Estados. En 1997, la UE adoptó un plan de acción para combatir el crimen organizado (OJ C251; 1997) y en 1999, el Comunicado Tampere sobre Prevención del Crimen en la Unión Europea, adicionalmente a prestar una definición para el crimen organizado, hizo el llamado para una estrategia común, enfocada en tres puntos: mejorar el entendimiento del fenómeno del crimen compartiendo experiencias y prácticas nacionales; desarrollar cooperación y las redes de aquellos involucrados en prevención en todos los niveles; y el fortalecimiento de un enfoque multidisciplinario para los proyectos.

La implementación de dichas estrategias debía ser conducida a través de políticas económicas, financieras, sociales y ambientales, así como evaluando propuestas legislativas y recolectando información. El programa Tampere fue bastante exitoso, con una duración de solo cinco años, fue seguido inmediatamente por el programa Hague (2005-2009) y Estocolmo (2010-2015), los cuales serán discutidos seguidamente.

El Tratado de Ámsterdam de 1999 (modificando el tratado de la UE)¹² determinó que el control del crimen organizado era un objetivo principal y brindó la normativa para el paulatino establecimiento de estrategias y estructuras institucionales para combatir el crimen organizado. El artículo 29 de dicho Tratado determinó el desarrollo y mantenimiento de la UE como un “área de libertad, seguridad y justicia”, en donde el libre movimiento de personas esté asegurado en coordinación con medidas apropiadas con respecto al control de las fronteras externas, asilo, inmigración y la prevención y lucha contra el crimen. El Tratado de Ámsterdam “también introdujo la posibilidad de adoptar medidas en cooperación judicial en

temas civiles por mayoría calificada, en decisión conjunta con el Parlamento Europeo” (JHA). El Tratado de Lisboa en 2010, (el Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea –TFEU–, el cual reemplaza a todos los tratados previos de la UE) expandió estos procesos a la legislatura ordinaria en la mayoría de temas relacionados a la ley criminal. También unifico el primer y tercer pilar de la UE, y toda la legislatura es actualmente creada bajo el Título V del Tratado.

Con el Tratado de Lisboa, actualmente el Parlamento Europeo tiene un rol más importante en supervisar legislatura y defensa, así como en las decisiones conjuntas en áreas de cooperación judicial en asuntos criminales y cooperación policial no operacional (artículo 87 TFEU). El área JHA actualmente abarca control fronterizo, migración y políticas de asilo, cooperación judicial y ley criminal, y cooperación policial. Otro cambio importante es que adicionalmente a la Comisión Europea, la cual propone nuevos proyectos legislativos, un quórum de un cuarto de los Estados miembros puede iniciar nueva legislatura en las áreas de cooperación judicial en temas criminales, cooperación policial y cooperación administrativa (Consejo Europeo; 2009). Esta es una de las principales áreas de contención; sin embargo, mientras algunos países se oponen a las normativas de la UE y a la relegación del rol de los gobiernos nacionales en determinar la agenda en justicia y asuntos internos. Por ejemplo, el Reino Unido se opuso al nombramiento de un procurador público Europeo –el cual formaría parte de Eurojust– al considerar que sobrepasaba las delimitaciones del Programa de Estocolmo (Parlamento del Reino Unido e Irlanda; 2010).

El desarrollo de una estrategia contra el crimen de la UE se extendió oficialmente al ámbito de política exterior con el establecimiento de

¹² Para una visión general del complicado sistema de tratado de la UE ver: <http://www.eurotrattias.com/> o la página oficial http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/index_en.htm.

la Estrategia de Seguridad Europea (ESE) en 2003; si bien no es una estrategia sino más bien una tesis o declaración, normó, sin embargo, la postura de la UE contra el crimen organizado a nivel global. Si bien, estratégicamente, no mencionó la cooperación con sus pares como la OSCE o la Convención en contra del Crimen Organizado Transnacional de la UE.

El establecimiento de la garantía de arresto europeo en 2004 fue el causante de una gran división; esta garantía continuaba intensificando el camino de cooperación entre países miembros. Sin embargo, incluso la UE admite que: “Si bien la EAW provee medios eficientes para extraditar sospechosos en una UE sin barreras fronterizas, hay lugar para mejoras en la forma como opera con miras a continuar construyendo confianza mutua dentro de la UE y sus sistemas judiciales” (DG Justice).

Una de las claves para la cooperación con miras a combatir el crimen organizado es, por supuesto, el flujo de información y base de datos. Otro momento clave para este compartir de información dentro de la UE, ocurrió en 2005 con el acuerdo –El tratado Prüm– firmado por Austria, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Francia, Alemania y España. Prüm se extendió a toda la UE en 2008, para “mejorar la policía fronteriza y cooperación judicial entre los países de la UE en cuestión de criminalidad” (Consejo Europeo; 2008). Prüm permite el intercambio intra-UE de ADN, huellas dactilares y registro de vehículos; así como cooperación policial para que los perfiles de ADN o huellas dactilares encontradas en una escena del crimen en un Estado miembro puedan ser comparados con perfiles pertenecientes a las bases de datos de otros Estados miembros. La información de registros vehiculares también es intercambiada a través de plataformas nacionales que están vinculadas al sistema online Eucaris.

También en 2005, el borrador del Programa Hague para justicia y asuntos internos de la UE (2005-2009) fue elaborado por Holanda (en cooperación con la Comisión Europea) bajo su presidencia rotatoria de seis meses de la UE en ese entonces (Unión Europea; 2005). Una de las principales críticas al Programa Hague fue el corto tiempo de consulta para el Parlamento Europeo y la sociedad civil, luego del lanzamiento final del borrador del programa y que las estructuras recientemente establecidas [el Grupo de Trabajo de Jefes de Policía (GTJP) y el Centro de Situaciones (‘SitCen’ para analizar amenazas de seguridad)] no fueran sujeto de inspección por parte del Parlamento.¹³

Una de las diez prioridades del Programa de Hague era desarrollar un concepto estratégico para combatir el crimen organizado, lo que llevó a la Comisión, en 2005, a adoptar una línea comunicativa de desarrollo de una estrategia para combatir el crimen organizado (Parlamento Europeo; 2005). El concepto estratégico se centró en cuatro aspectos. Primero, recolección de información al implementar un sistema europeo de estadísticas criminales. Segundo, en lo que respecta a inteligencia, establecer un Modelo de Inteligencia Criminal Europeo (MICE) que permita evaluar las amenazas, utilizando Europol. Tercero, en prevención, alinear los enfoques administrativos con cooperación policial y utilizar la evaluación de *Crime proofing* de legislación, de la mano con la promoción de principios de integridad y medidas anticorrupción con la cooperación del sector privado. Cuarto, en cooperación entre autoridades policiales, judiciales y organizaciones de países externos a la UE, a través de la coordinación en operaciones entre Eurojust y Europol, equipos conjuntos de investigación (JIT’s), reconocimiento mutuo para acelerar la obtención y admisión de evidencia, desarrollar mecanismos para intercambiar información, potenciar parámetros legales

¹³ Autores entrevistados con grupos vigilantes de ONG.

para detener ganancias criminales, creando un programa europeo de protección de testigos. También determinó que las iniciativas de la UE debían desarrollarse basándose en la normativa internacional, como cooperación en la Convención de NU contra el Crimen Organizado Transnacional (pero si determinar cómo).

Hacia el final del Programa Hague, la presidencia alemana de la UE propuso la creación de un grupo de alto nivel que reporte los retos del siguiente programa en el área de JHA, en 2008. De esta forma, se indicaron cuáles esfuerzos eran necesarios para lograr la visión de UE contra el crimen organizado y la normativa en el área de JHA, este grupo, junto a los ministros del Interior de seis presidencias seguidas de la UE (Alemania, Portugal, Eslovenia, Francia, República Checa y Suecia), un representante de las siguientes presidencias: España, Bélgica y Hungría así como el Reino Unido, presidente del Comité LIBE (Libertades Civiles, Justicia y Asuntos Internos), del Parlamento Europeo y el Secretario General del Consejo. Dicho reporte se realizó bajo la presidencia francesa de la UE.

Se identificaron tres áreas donde se pueden realizar mejoras: preservar el ‘modelo europeo’ en el área de Asuntos Internos Europeos al equilibrar movilidad, seguridad y privacidad; teniendo en cuenta la creciente interdependencia entre la seguridad interna y externa; y asegurando la mejor circulación posible de base de datos dentro de todas las redes de información europeas (MVCR; 2008). En el caso particular del crimen organizado, el reporte señala “la necesidad de mejorar el ambiente de cooperación policial, reforzando especialmente la Europol, intercambiando conocimiento e integrando la administración de archivos policiales y tecnologías de seguridad. Actualmente, el objetivo de la Europol es el de mejorar la lucha en contra del crimen organizado y terrorismo cuando dos o más Estados miembros se vean afectados. La actual

transformación de la Convención de la Europol dentro de la estructura legal de la toma de decisiones del Consejo Europeo puede extender las obligaciones de la Europol, al englobar todas las formas de crímenes y al mejorar su funcionamiento” (Ibidem: 33). También menciona la creciente importancia del rol de las bases de datos y nuevas tecnologías para combatir el crimen organizado y la necesidad de una ‘asociación de seguridad’ de largo plazo entre la Europol e Interpol, a través de mecanismos de consulta y colaboración de información mutua en los programas vigentes, y mejorando las redes de cooperación policial. La modernización y adaptación del Sistema Shengen también es necesaria para hacer frente al crimen organizado en la subsecuente estructura; y para precisar las provisiones legales para Frontex y la cooperación con las fronteras policiales nacionales; así como para la cooperación y fortalecimiento institucional con países del tercer mundo.

Durante el periodo de desarrollo de la estructura del subsecuente programa, el que debía convertirse en el Programa de Estocolmo (2010-2015), la Unión Europea se esforzó por armar una estrategia de seguridad interna. La Estrategia de Seguridad Interna (ESI), “Hacia un Modelo de Seguridad Europea”, acordada en 2010, fue instigada por el Consejo de Tampere de 1999, en donde se propuso un modelo de seguridad europea con el objetivo de no solo dedicarse a sus efectos sino también a sus causas. Algunos comentaristas lo ven desde dos ángulos: “una interpretación basada en el propósito, donde la efectividad del propósito no va más allá de su propia aprobación; y la interpretación instrumental, donde la estrategia sirve para transformar la seguridad interna europea”. (Arteaga; 2010) La ESI también reconoce la necesidad de comunicarse con los ciudadanos en torno a las políticas de seguridad, así como de la interdependencia entre las dimensiones internas y externas, relacionando, al menos en papel, las ‘estrategias’ externas de seguridad de la Unión Europea con las internas.

El Programa de Estocolmo y su subsecuente Plan de Acción para el 2010-2015, se concentra en crimen organizado en la sección 5: “Asegurando la Seguridad de Europa”. Esta sección destaca el Tratado de Lisboa y la ESI como las herramientas de la estructura principal, usadas para evaluar el enfoque anteriormente empleado y para desarrollar las lecciones aprendidas. El Plan de Acción reivindica que la organización institucional permitirá interconexiones más fuertes para implementar la lucha contra el terrorismo. Así como una persecución más efectiva en el caso del tráfico humano, pornografía infantil, crímenes cibernéticos, falsificación financiera y tráfico ilícito de drogas. Sin embargo, en 2011, el Plan de Acción se convirtió en una lista de cosas por hacer, complementada con una tabla en donde destacaba una guía para la acción de la Unión Europea desde 2010 hasta 2015. No es claro si el Programa de Estocolmo continuará siendo la corriente general utilizada como enfoque de la Unión Europea para manejar el crimen organizado, particularmente rígido y falto de ‘fuertes ideas’ y fundamentos (Brady; 2010). Sin embargo, en la era Estocolmo han habido avances positivos, incluyendo el desarrollo de la cooperación y coordinación a través del proceso Prüm, SIS, ECRIS y Equipos de Investigación Conjuntos (EIC). Es en estas áreas que el trabajo del Consejo, de los Estados miembros y de la Comisión Europea coinciden.

La Comisión Europea

En este marco coincidente, la Unión Europea ha encontrado el éxito con el desarrollo de los Comités de Cooperación Operacional en Seguridad Interna (COSI), Proyecto Armonía (2009-2010), y la Europol. La reforma de la Europol fue liderada por el Reino Unido, buscando crear una agencia con un modelo de trabajo preventivo fuerte. En este sentido, la

Unión Europea ha revolucionado la cooperación policial entre países, particularmente al compartir evidencia y base de datos entre Estados. El Proyecto Armonía fue implementado por los EIC, que fueron desarrollados para construir el Modelo Europeo de Inteligencia Criminal (MEIC), el cual falló debido a su amplia naturaleza y estructura de cooperación en grupos; lo cual era muy avanzado para las estructuras nacionales de ese tiempo. El Proyecto Armonía –el cuál se discutirá más adelante– fue fundado por la CE. Entonces, para entender el enfoque de la Unión Europea, es útil analizar la actual configuración de la CE después de Lisboa.

Bajo la CE, el área de Justicia y Asuntos Internos está ahora dividida en dos directorios. El original Directorio-General (DG) por la justicia, libertad y seguridad se remodeló asimismo como un DG de Justicia, Derechos Fundamentales y Ciudadanía (JUST), dirigido por la comisionada de Luxemburgo Vivianne Reding (también vicepresidente de la CE de 2010 a 2014). El DG para Asuntos Internos (HOME) es dirigido por la comisionada sueca Cecilia Malmström. En lo concerniente al crimen organizado, la DG JUST cubre el libre movimiento, justicia criminal, control policial de droga y relaciones con los países del tercer mundo. La DG HOME cubre seguridad internacional (incluyendo a la ESI y a los COSI), cooperación policial, fronteras y visas, y esencialmente, crimen organizado y tráfico humano. La DG HOME también administra el actual programa para financiar la lucha contra el crimen organizado –“Prevención de y la guerra contra el Crimen” (ISEC)–.¹⁴

Algunos comentaristas señalan a la era post-Lisboa como desafiante, dado que se “ha vuelto más fraccionada y dividida políticamente” (Brady; 2010); además, el Parlamento Europeo se ha fortalecido para bloquear y corregir las

¹⁴ Para más información consultar el 2012 Annual Work programme. Disponible en: http://ec.europa.eu/home-affairs/fundirg/docs/comm_native_c_2011_6306_1_en_oecision_execution_commission.dpf

propuestas de la CE en esta área por primera vez –un ejemplo es el del PE votando en contra del Tratado Swift, diseñado para luchar en contra del terrorismo, donde Estados Unidos podía analizar las transacciones financieras europeas–.

La CE ha estado fundando diversos programas de capacitación e intercambio para mejorar la cooperación y coordinación, así como para mejorar los estándares de los países candidatos para su ingreso. En 2010, la BBC reportó que: “Alrededor de 80% del dinero gastado en los Estados candidatos de la UE, se usa para enfrentar el crimen y reforzar la aplicación de la ley. Una de las campañas más fuertes se observa en Montenegro –antes parte de Yugoslavia– que ahora espera unirse tanto a la OTAN como a la UE” (Hawksley; 2010). Actualmente, el centro de atención está en Rumania y Bulgaria, pues se quiere asegurar su armonización con los estándares Schengen antes de formar parte del mismo.

En el año 2005, el concepto estratégico sobre cómo enfrentar el crimen organizado, se ha comprometido con un nuevo programa de lucha contra el crimen bajo la Perspectiva Financiera 2007-2013 (FP7) como parte del marco de las Libertades de Seguridad y Prevención, el ya mencionado ISEC. Este programa (600 millones de euros para el periodo 2007-2013) “contribuye en la seguridad de los ciudadanos al prevenir y combatir el crimen, particularmente el terrorismo, tráfico humano, abuso infantil, crimen cibernético, tráfico ilícito de drogas y armas, corrupción y fraude” (ISEC). Se puede obtener el financiamiento sobre la base de cuatro temáticas: prevención del crimen, cumplimiento de la ley, protección de testigos y apoyo a las víctimas.

Dentro de estas temáticas, la CE decide anualmente financiar una serie de actividades –por ejemplo, para 2012, tráfico humano; cooperación para el cumplimiento de la ley; radicalización que conlleva al terrorismo;

crimen cibernético; materiales químicos, biológicos y nucleares; explotación de menores; crimen financiero y la implementación de la Encuesta Europea de Seguridad–. Obtener financiamiento puede ser muy difícil si no se conoce el proceso, o no se cumplen con los criterios. Los beneficiarios elegibles incluyen cuerpos públicos u organizaciones con estatus legal en la UE y con la capacidad operacional de llevar a cabo un mínimo de tres proyectos a lo largo de tres años; la CE alienta a los Ministros y cuerpos encargados de hacer cumplir la ley a aplicar, esto es, el financiamiento es dirigido hacia los Estados miembros y países candidatos.

Una dificultad al examinar los efectos del financiamiento de la UE, es asegurar el éxito de los proyectos financiados. Usualmente se requiere que los proyectos entreguen reportes a la CE, los cuales son internos –y algunos pueden hacer uso de páginas web para publicar sus resultados–. Sin embargo, no hay una recopilación de la UE o un análisis consistente del impacto del financiamiento. Comúnmente, la propia publicidad del proyecto en torno a su visibilidad y resultados, permiten que personas de fuera los analicen. El Parlamento Europeo ocasionalmente conduce estudios de impacto, pero esto depende de los intereses de los comités relevantes; y no hay un programa regular de análisis continuo del financiamiento particular de ciertos proyectos.

Retornando a las funciones prácticas de la CE –para facilitar y promover la implementación de políticas por los Estados miembros– el Comité Permanente de Cooperación Operacional de Seguridad (COSI) se estableció en el Tratado de Lisboa como un cuerpo encargado de lo anteriormente expuesto. El COSI ha sido la conexión entre el Consejo y la CE en lo que concierne al mejoramiento de la Europol y coordinación de la UE. Es importante destacar que el COSI solo desarrolla, monitorea e implementa la Estrategia de Seguridad Interna, no conduce operaciones ni prepara

actos legislativos. Hasta el momento no hubo reportes sobre el éxito del COSI, 18 meses desde su establecimiento y hubo críticas directas a su configuración, describiendo su rol como ‘vago’ y su mandato; como poco claro, dado que en el artículo 71 del Tratado, el COSI asegura “cooperación operacional en seguridad interna”, sin aclarar a qué se refiere realmente (Hillebrand; 2010). Un comentarista nota que los parlamentos nacionales no han sido totalmente informados del rol y composición del COSI hasta que realmente fue creado. Sin embargo, se puede realizar una evaluación del COSI por medio de la implementación del Proyecto Armonía durante el periodo 2009-2010.

El Proyecto Armonía se estableció bajo la presidencia belga de la UE, y dirigido por Bélgica, con la Europol, los Países Bajos y el Reino Unido; y financiado por la ISEC. El Proyecto buscaba revisar y mejorar el modelo europeo de inteligencia criminal existente y, hacer más eficiente los roles y tareas de los siguientes proyectos: la Fuerza de Jefes de Policías (PCTF) y Planeamiento Estratégico Operacional y Comprehensive para la Policía (COSPOL). La Europol –siendo un proyecto amigo– lanzó en mayo de 2011 un reporte referente a la Evaluación de Amenazas de Crimen Organizado (OCTA), en el cual se listaron las principales áreas criminales a combatir: comercialización de drogas, inmigración ilegal (explotación, abuso del sistema de asilo, identidades falsas), tráfico humano, fraude, contrabando, falsificación, tráfico de armas, crímenes de propiedad, crímenes ambientales, lavado de dinero y crímenes cibernéticos. Otro avance en el mejoramiento del enfoque de la UE y del trabajo de la Europol, es que esta ha incrementado su significancia desde que las conclusiones del Consejo adoptaron desde mayo de 2011 los reportes OCTA como la base de la creación e implementación del ciclo de políticas de la UE en crimen organizado. En el siguiente ciclo de políticas del periodo 2013-2016, las decisiones del Consejo se basarán en la primera Serie de

Evaluación de Amenazas de Crimen Organizado (SOCTA) a ser diseñada por la Europol. El COSI jugará un rol central y apoyará al Consejo en su elección de prioridades así como en la adopción de sus planes estratégicos multianuales y planes operacionales de acción, para alcanzar los objetivos ya decididos por el Consejo.

Ahora que la UE se está familiarizando con las nuevas estructuras en el marco del Tratado de Lisboa, también es importante considerar los mecanismos de supervisión, como el Parlamento Europeo.

El Parlamento Europeo

Como ya se mencionó en el presente artículo, bajo el Tratado de Lisboa, el Parlamento Europeo ha obtenido un rol más fuerte en lo referente a supervisión, legislación y apoyo, así como en co-decisión en las áreas de cooperación judicial en materia criminal y cooperación policial no operacional. Con su rol reforzado y el llamado por un mejor escrutinio de la política de seguridad interna y estructuras de la UE, el Parlamento Europeo ha establecido un Comité Especializado en Crimen Organizado en la UE en marzo de 2012, con mandato de un año y para empezar a trabajar en mayo de 2012. De acuerdo con este Comité: “Malversación de fondos públicos, infiltración en el sector público, y contaminación de la economía legal y del sistema financiero son las principales amenazas de las organizaciones criminales en la UE (...) el Comité debe evaluar la extensión del impacto del crimen organizado en la economía y sociedad de la UE y recomendar medidas legales y otras que permitan que la UE pueda responder a estas amenazas a nivel internacional, europeo y nacional” (Parlamento Europeo; 2012). Como el Comité acaba de iniciar, todavía no se conocen sus recomendaciones e influencia. Como prefacio, un bosquejo de los actuales desafíos del enfoque de la UE en crimen organizado es pertinente.

Desafíos, críticas y éxitos

Uno puede examinar las ventajas y riesgos del enfoque de la UE para combatir el crimen organizado. Un ejemplo –Registro de los Nombres de Pasajeros (PNR)– puede ser clave para monitorear y seguir a aquellas personas involucradas o asociadas al crimen organizado. Bajo el programa de Estocolmo, el Plan de Acción de Estocolmo propone una aproximación común de la UE a la base de datos del PNR. Una ventaja es que las rutas dentro de la UE se encuentran entre las de mayor riesgo para el contrabando y otras actividades criminales (Parlamento del Reino Unido; 2010), compartir esta base de datos entre las agencias encargadas de hacer cumplir la ley en los Estados miembros de la UE, facilitaría la cooperación dentro de la UE al identificar, arrestar y procesar a los perpetradores. Un riesgo es que como la UE ha establecido la libertad de movimiento (Schengen), los PNR solo serían útiles en los aeropuertos. Curiosamente, como el Reino Unido decidió no pertenecer a la Schengen, esto implica que tiene un mayor control de sus fronteras, con la ventaja del uso común del PNR de la UE. Las ventajas adicionales en la aplicación práctica son claras con las mejoras, bajo el COSI, en el compartir de información y bases de datos entre las autoridades nacionales en lo referente a ADN, vehículos y evidencia, aunque no esté centralizada, se ha comenzado a trabajar en esta brecha.

Un desafío actual, es que los estados miembros son cautelosos frente al sistema europeo de acciones judiciales –que puede ser esencial para facilitar las acusaciones de crimen organizado que no respete las fronteras nacionales– por el miedo a que intervenga en su jurisdicción legislativa nacional. Sin embargo, el comisionado Reding está presionando por un fiscal europeo con el principal objetivo de proteger los fondos europeos, lo que finalmente puede generar atracción entre los Estados miembros.

Como nota positiva, los avances de la Europol han sido bien recibidos. Además, después de varios años de negociación, la Orden de Investigación Europea finalmente está saliendo adelante, con la certeza de que no perjudicará los juicios justos o la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.

Conclusión

A pesar de que una variedad de instrumentos y agencias de la UE están en su lugar, en la era post-Lisboa, la UE se ha encontrado a sí misma como un sistema fraccionado con estructuras y políticas que se superponen y con compromisos volátiles por parte de los Estados miembros, con la necesidad de una visión más fuerte para poner las aseveraciones en práctica. Sin embargo, los avances de la Europol sustituyen la infinita canasta de políticas de la UE y están a la vanguardia al cohesionar la acción de la UE en crimen organizado a través de sistemas de cooperación y los reportes OCTA.

La UE todavía está desarrollando lo común en las áreas de seguridad –tradicionalmente las atribuciones de los Estados miembros–. Esto es desafiante en sí mismo, pero también desafiante en el hecho de que no todos los 27 Estados miembros adoptan los instrumentos de la UE en lo referente a sus fronteras o seguridad interna. Actualmente, Reino Unido y Dinamarca “no participan completamente en la implementación de ciertas medidas relacionadas a los campos de Justicia y Asuntos Internos”, particularmente en lo referente a sus fronteras externas y políticas en torno a sus visas (Consejo de la Unión Europea). Chipre, Rumania, Bulgaria, Reino Unido, Irlanda y Dinamarca no forman parte del área Schengen, pero los Estados no miembros de la UE como Suiza, Islandia, Noruega y Liechtenstein sí forman parte de dicha área. Lo que implica que las diversas normas y procesos de frontera junto al sistema no cohesivo de administración y control de fronteras de la UE, puede contribuir

a brechas donde el crimen organizado puede desarrollarse o tomar ventaja.

Mientras que un marco teórico es proveído a través de diversas comunicaciones, estrategias y estructuras, lo que se mantiene como desafío es una responsabilidad y procedimientos claros para que las actividades interdependientes puedan integrar de manera exitosa las estrategias y estructuras, así como un desafío constante para la UE, planeamiento estratégico versus planeamiento operacional. Como un comentarista señala, algunas de “las líneas de acción estratégicas de la UE (...) sirven para detallar las metas, en vez de especificar cómo las van a obtener” (Arteaga; 2010). Por ejemplo, cómo hacer coherente la emergencia de una política marítima de seguridad y crimen organizado –las competencias en defensa de los Estados miembros o Ministerios Interiores en conjunción con el Consejo de la UE, comparado con la capacitación por medio de programas de política del Consejo para combatir las varias facetas del crimen organizado, lo que obviamente toca el tema marítimo con los Estados en lo que se refiere a sus fronteras.

Esto no es una crítica, ya que para un cuerpo formado por 27 gobiernos diferentes y con países candidatos y Estados no miembros ‘dentro’ de la UE o Europa, lo que la UE intenta lograr no es fácil. Particularmente con un aumento exponencial de tecnologías, comunicación y libertad de movimiento –facilitadores al combatir el crimen organizado, pero también catalizadores–.

Esencialmente, las estructuras y configuración política están en su lugar y la UE se está centrando en la coordinación. Un desafío actual es que se le ha dado prioridad a la migración en el área de JHA, a causa de los conflictos en Magreb y los cambios en la línea dura de las políticas migratorias a los Estados miembros de la UE. La UE necesita asegurar recursos y concentración en un continuo trabajo integrado en crimen organizado para mantener el impulso, fortalecer el comienzo de la armonización de

los Estados miembros y convertir la política en acción, idealmente en prevención. Volver a pensar en la separación del área de JHA debe ser considerado, junto con asegurar una sola voz representativa en crimen organizado para consolidar la respuesta del Consejo, Comisión y Servicio de Acción Externa en ‘una sola UE’ con el que el resto del mundo pueda trabajar.

Bibliografía

ARTEAGA, Félix

2010 The EU's Internal Security Strategy (ARI). ARI 75/2010. Madrid: Real Instituto Elcano. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari75-2010.

BRADY, Hugo

2010 The seven sins of Stockholm. London: Centre for European Reform.. Disponible en: <http://www.cer.org.uk/in-the-press/seven-sins-stockholm>.

COMISIÓN EUROPEA

2011 Internal Security: The EU needs better tools to fight crime, terrorism and extremism. Brussels: European Commission. Disponible en: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1453>.

2000 The prevention of crime in the European Union - Reflection on common guidelines and proposals for Community financial support/* COM/2000/0786 final */ COM/2000/0786 final. Brussels: Communication From The Commission To The Council And The European Parliament. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52000DC0786:EN:HTML>.

2005 Developing a strategic concept on tackling organised crime [COM (2005) 232]. Brussels: Commission Communication to the Council and the European Parliament. Disponible en: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COMfinal&an_doc=2005&nu_doc=232.

CONSEJO EUROPEO

2010 The Stockholm Programme - An Open And Secure Europe Serving And Protecting Citizens (2010/C 115/01). Brussels: Council of the European Union..

2009 The Lisbon Treaty's impact on the Justice and Home Affairs (JHA) Council: More co-decision and new working structures. Brussels: General Secretariat of the Council of the EU. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/111615.pdf.

2008 Council Decision 2008/615/JHA of 23 June 2008 on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime. Brussels: Council of the EU. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008D0615:EN:NOT>.

DG JUSTICE

http://ec.europa.eu/justice/criminal/recognition-decision/european-arrest-warrant/index_en.htm.

EU JHA co-operation

2010 After Lisbon, reality bites, London: Centre for European Reform. Disponible en: <http://centreforeuropeanreform.blogspot.com/2010/06/eu-jha-co-operation-after-lisbon.html>.

HAWKSLEY, Humphrey

2010 EU steps up effort to fight organised crime. BBC online. Disponible en: <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-11134870>.

HILLEBRAND, Claudia

2010 "COSI & the EU's Internal Security. Europe on the Strand online". UACES academic association for Contemporary European Studies. Disponible en: <http://europeonthestrand.ideasoneuropa.eu/2010/08/10/cosi-the-eu%E2%80%99s-internal-security-strategy/>.

ISEC

http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/isec/funding_isec_en.htm

JHA

<http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/justice-et-affaires-interieures-%28jai%29.aspx>

PARLAMENTO EUROPEO

2012 Press Release of the Plenary Session, Judicial cooperation, Special committee on organised crime in the EU: membership. Brussels: European Parliament. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/pressroom/content/20120328IPR42052/html/Special-committee-on-organised-crime-in-the-EU-membership>.

PARLAMENTO DEL REINO UNIDO E IRLANDA

2010 House of Lords, European Union Committee - Ninth Report 2010-11 Implementing the Stockholm programme: home affairs. London: The Stationery Office, Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland. Disponible en: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201011/ldselect/ldcom/90/9002.htm>.

According to the UK e-Border system. House of Lords, European Union Committee - Ninth Report 2010-11, Implementing the Stockholm programme: home affairs. London: The Stationery Office, Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland. Disponible en: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201011/ldselect/ldcom/90/9002.htm>.

PERIÓDICO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA

2005 Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 10 May 2005 – The Hague Programme: ten priorities for the next five years. The Partnership for European renewal in the field of Freedom, Security and Justice [COM(2005) 184 final. Brussels: Official Journal of the European Union C 236. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0184:EN:NOT>

PRESIDENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA

2008 Freedom, Security, Privacy - European Home Affairs in an open world - Report of the Informal High-Level Advisory Group on the Future of European Home Affairs Policy ("The Future Group") 11657/08 9. Brussels: Communication from Presidency to Coreper. Disponible en: <http://www.mvcr.cz/mvcren/article/agenda-of-the-eu-at-the-ministry-of-the-interior-hague-programme.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>.

UNIÓN EUROPEA

2003 A Secure Europe In A Better World, European Security Strategy. Brussels: European Union.