

INSTITUCIONES Y MECANISMOS DE DEFENSA DE LOS INTERESES FINANCIEROS DE LA UNIÓN EUROPEA

Eduardo Ruz García

Introducción

La Unión Europea ha recorrido un largo camino desde la firma del Tratado de Roma en 1957, hasta el lanzamiento de su proyecto de Constitución, que tuvo lugar en junio de 2004 en Dublín. Hoy forman parte de la misma 25 países, que comparten un modelo de unión económica y política singular. Se han establecido políticas comunes destinadas a hacer compatible este espacio único con el progreso y el bienestar del conjunto de sus ciudadanos, entre ellas destacan la política agrícola, la de desarrollo regional, la de investigación, la de transporte y la de competencia. Se ha aprobado también una legislación común en temas relacionados con las marcas y la propiedad intelectual, el comercio, el medio ambiente, la seguridad alimentaria, y un largo etcétera.

La Unión se gestiona a través de instituciones propias: la Comisión Europea (el Ejecutivo), el Consejo, el Parlamento, el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Cuentas. Se ha creado una moneda, el euro, que comparten 12 países y que es administrada por el Banco Central europeo.

La Unión se ha dotado de un presupuesto propio, que se elevó en el 2004 a más de 100 mil millones de dólares. Este monto financia los gastos derivados de las políticas comunes y de la administración de las instituciones.

La creación de la Unión Europea se ha traducido en un periodo de paz y prosperidad prolongado, desconocido anteriormente en el viejo continente. Lamentablemente, la apertura de las fronteras ha tenido también efectos adversos, en particular, ha facilitado la delincuencia internacional (el contrabando, el tráfico de drogas, el blanqueo de dinero, el fraude al presupuesto de la Unión, etcétera). La delincuencia se organiza a escala europea y aprovecha, en su propio beneficio, el espacio de libertad creado para otros fines. El crimen se hace transnacional, las operaciones se efectúan por grupos activos en varios países. Muy a menudo, estos grupos atentan también contra los intereses financieros de la Unión (evasión de impuestos, contrabando de tabaco, obtención ilícita de subsidios, desvío de fondos, etcétera). Aunque no es posible dar

cifras precisas sobre estas actividades, algunos analistas estiman volúmenes preocupantes. En un informe presentado en junio de 2000 a la Asamblea Nacional francesa, se sugería que el valor de los negocios irregulares en Europa podría ascender a 600 mil millones de dólares anuales, mientras que el fraude al presupuesto de la Unión Europea podría rondar los mil millones de dólares ¹

No se puede combatir este tipo de criminalidad únicamente con acciones nacionales. Sólo una acción coordinada y conjunta de todos los países de la Unión Europea podrá ser eficaz. Sin embargo, la Unión Europea no ha respondido a este desafío con la debida rapidez. Muchos países, celosos de su soberanía, se han mostrado reticentes a establecer un sistema judicial europeo coherente. En 1998, el Tribunal de Cuentas Europeo, refiriéndose a la corrupción y al fraude, se escandalizaba al constatar la absurda situación, por todos condenada, pero tolerada, de unas fronteras nacionales abiertas a los criminales y cerradas a los responsables de combatir el crimen. Todavía hoy, policías y jueces europeos deben pasar por largos trámites para obtener información o para poder presentar a los criminales ante los tribunales.

En la reunión del Consejo europeo celebrada en Tampere en 1999, la Unión se marcó como objetivo establecer y proteger un **"espacio de libertad, seguridad y justicia"** ². Se trata de un objetivo a medio y largo plazo, para alcanzarlo es preciso actuar en dos frentes. En primer lugar, es necesario reforzar la cooperación entre los países miembros de la Unión. A tal fin se han creado dos organismos: Eurojust (encargado de la cooperación judicial en materia penal) y Europol (responsable de la cooperación policial). Otros organismos completan el dispositivo en lo relativo al fraude, principalmente la Oficina de Lucha Antifraude de la Comisión (OLAF) y el Tribunal de Cuentas Europeo.

La cooperación es necesaria, pero difícilmente suficiente. Así, es imprescindible actuar en un segundo frente: una mayor integración de los sistemas represivos y judiciales. Existen en este ámbito diversas iniciativas: creación de un cuerpo europeo de policía de fronteras, adopción de un conjunto común de reglas penales '*Corpus Juris*', creación de un fiscal europeo, etcétera. Sin embargo, la integración se encuentra todavía en un estadio incipiente. Las dificultades no son sólo organizativas, sino de ordenamiento jurídico y constitucional, y se refieren, principalmente, a las diferencias entre los sistemas judiciales nacionales.

La Unión Europea debe hacer realidad en los próximos años ese espacio común de seguridad y justicia, al mismo tiempo que garantiza las libertades individuales. Este espacio es imprescindible para proteger el bienestar de nuestros ciudadanos y defender los intereses financieros de la Unión Europea.

Un avance significativo en este terreno servirá también para afianzar la cooperación a escala mundial. Los atentados de New York, Madrid y Londres, han convertido esta cuestión en vital y urgente.

La Unión Europea: Principios y ordenamiento

Desde el 1 de mayo de 2004, forman parte de la Unión Europea 25 países: Alemania, Austria, Bélgica, República Checa, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Francia, Finlandia, Gran Bretaña, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal y Suecia. En el 2007, Rumania y Bulgaria entrarán a formar parte de la Unión.

Los orígenes de la Unión Europea se sitúan tras la Segunda Guerra Mundial. El primer Tratado, firmado en París en 1954, establecía un mercado común para la industria del carbón y del acero. Esta industria había sido tradicionalmente una de las causas de los numerosos conflictos que asolaron Europa en la primera mitad del siglo XX. La idea era simple: un mercado común y una política industrial común debían evitar las disputas. En 1957 el Tratado de Roma estableció las bases de una verdadera unión económica, ampliando las competencias de la Unión a otros ámbitos (comercio exterior, agricultura, desarrollo regional, investigación). Desde entonces la Unión ha ido creciendo en países miembros y ambiciones. Hoy podemos hablar, no solamente de una unión económica (incluyendo la unión monetaria, el euro), sino también de una unión política, que deberá evolucionar aún más en el futuro hacia una forma de "federación" todavía de formas imprecisas.

El objetivo de la Unión es promover el desarrollo económico sostenido, el bienestar de sus ciudadanos, la democracia y el respeto de los derechos humanos. Para alcanzar este objetivo, la Unión pone en práctica diversas políticas económicas y sociales. Entre ellas destacan la política agrícola (cuyos objetivos son mantener el nivel de renta de los agricultores y asegurar los abastecimientos) y la política de desarrollo regional y social (que pretende reducir las desigualdades entre áreas geográficas y erradicar la exclusión social).

En otros terrenos, como la seguridad, la defensa y la justicia, los avances de la Unión Europea no han sido tan significativos. En estos ámbitos, el método de trabajo principal ha sido la cooperación intergubernamental, es decir, no tanto establecer políticas comunes, sino coordinar y armonizar políticas nacionales. La amenaza del crimen organizado a nivel internacional y el terrorismo han puesto en primer plano estos temas, que ahora son prioritarios para la Unión.

La Unión es gobernada por las instituciones establecidas por sus Tratados constitutivos: el Consejo, el Parlamento, la Comisión, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas.

El Consejo está compuesto por representantes de los gobiernos de los Estados miembros, la Presidencia es asumida por turno por periodos de seis meses. El Parlamento es elegido por sufragio universal en todo el territorio de la Unión. El Consejo y el Parlamento ejercen la función legislativa y de control del ejecutivo.

La Comisión ejerce la función ejecutiva, es el gobierno de la Unión. La componen 25 Comisarios designados por el Consejo a propuesta de cada Estado miembro. Cada uno de los Comisarios dirige un área política.

El Tribunal de Justicia ejerce el poder judicial y tiene como principal función velar por el cumplimiento de las leyes y normas de la Unión. El marco institucional de la Unión incluye el Tribunal de Cuentas, responsable de la fiscalización del presupuesto.

La Unión cuenta para llevar a cabo su política con un presupuesto propio, este año supera los 100 mil millones de dólares. La mayor parte de los fondos son subsidios destinados a operadores públicos o privados, y tienen como objetivo implantar las políticas comunitarias: mantener las rentas de los agricultores, realizar inversiones en infraestructura, costear cursos de capacitación para desempleados, etc. El presupuesto se financia a partir de las tasas de aduanas, del impuesto sobre el valor añadido y de una contribución sobre el Producto Nacional Bruto de cada Estado miembro. La gestión del Presupuesto es, en su mayor parte, compartida entre la Comisión y los Estados miembros. Más del 80% del presupuesto es transferido a las administraciones nacionales que gestionan y controlan la concesión final de los subsidios. Los ingresos son recaudados, en su casi totalidad, por los Estados miembros.

Tanto la Comisión Europea como los Estados miembros tienen la obligación de instaurar un sistema de control financiero eficaz, incluyendo mecanismos de lucha contra el fraude y la corrupción. A pesar de ello, todos los años se cometen irregularidades y fraudes en detrimento del presupuesto de la Unión y de sus intereses financieros. Los fraudes más comunes son la obtención irregular de subsidios, la adjudicación ilícita de contratos y la evasión del impuesto sobre el valor añadido. Otros delitos incluyen la corrupción, el contrabando de bienes, la falsificación de nuestra moneda (el euro), y un largo etcétera. El crimen organizado es uno de los mayores protagonistas de esta actividad delictiva.

El crimen organizado en Europa

El crimen organizado de carácter internacional está conociendo una fase de expansión sin precedentes, paralela al fenómeno de “mundialización” de la economía. La Unión Europea no es ajena a este fenómeno, que además se acentúa en algunos aspectos debido a su peculiar organización política y económica. Un grupo de jueces suscribió en el 2000 el Manifiesto de Estrasburgo, en el que denunciaban las dificultades de hacer efectiva la justicia en un plano europeo. Según este manifiesto, un pago electrónico tarda menos de 20 minutos en dar la vuelta al mundo, una demanda de información de un juez, puede demorarse más de un año. No se trata de una exageración hipotética, sino de la realidad. Ya en 1997, en una audición ante el Parlamento europeo, el fiscal general de Luxemburgo denunciaba un caso referente a una comisión rogatoria (una solicitud de información de un juez de otro país) que dio lugar a unos sesenta recursos en cascada, con el único fin de demorar y hacer inútil la resolución de la comisión³. Situaciones como ésta son el caldo de cultivo ideal para que crezca con fuerza el crimen transnacional.

No es fácil dar cifras sobre el dinero que mueve el crimen organizado, precisamente esta opacidad es uno de los problemas con los que se enfrenta el investigador. Desde luego, los expertos intuyen que se trata de un volumen elevado, en muchos casos superior al Producto Interior Bruto de algunos países. Se han realizado algunas estimaciones parciales. Recientemente, el diario español *El País* informaba que el negocio de la falsificación de marcas podría facturar medio billón de euros al año. Parece ser que entre el 15 y el 30% de la producción industrial china está dedicado a la falsificación.

La irrupción de las organizaciones criminales en este negocio ilustra muy bien su carácter dinámico y flexible, capaz de adoptar estructuras empresariales y de adaptarse a la evolución de los mercados. Así, el crimen organizado se aprovecha de la apertura de los mercados y del carácter cada vez más internacional de la economía. En el caso de la Unión Europea, esta característica es todavía más acusada, ya que las fronteras interiores han desaparecido. Las redes cuentan con socios en varios países, tienen actividades tanto legales como ilegales y utilizan servicios de especialistas financieros para desarrollar sus negocios. Las organizaciones son cada vez más sofisticadas y saben aprovechar las anomalías de los sistemas de control o del aparato judicial, conocen mejor que cualquier especialista las lagunas de la ley y las diferencias jurídicas entre los Estados miembros.

Las organizaciones criminales funcionan como auténticas empresas. Localizan sus actividades según los principios de las

ventajas comparativas, se descentralizan e internacionalizan, se concentran y diversifican sus actividades. En algunos casos funcionan como cárteles, y controlan todas las etapas de un negocio (producción, transformación, distribución), un ejemplo conocido es el cártel de Cali o el de Medellín. También pueden adoptar formas de holding, con negocios variados ilícitos y lícitos (droga, extorsión, inmobiliarias, contratos públicos), el ejemplo más obvio es la mafia siciliana. También encontramos casos de asociaciones temporales (droga y terrorismo en España), o complementarias (tráfico de seres humanos y droga). Esta complejidad y sofisticación hace muy difícil la represión del crimen organizado.

En octubre del pasado año, Europol presentó el Informe 2003 de la Unión Europea sobre la delincuencia organizada.⁴ El informe contiene datos sobre los factores (políticos, económicos, tecnológicos), que inciden en la delincuencia y enumera los principales grupos criminales existentes y los tipos de delitos más frecuentes. El informe pretende ser una herramienta fundamental para entender la evolución de este fenómeno –tan extremadamente opaco– y poder así diseñar estrategias de lucha más eficaces. El primer pilar de cualquier estrategia debe ser la información, sólo así se pueden formular políticas, establecer prioridades y destinar recursos adecuados para combatir el crimen.

El informe de Europol constata que el impacto y la influencia de la delincuencia organizada han cobrado mayor importancia en los últimos años, tras la apertura de las fronteras interiores de la Unión. Baste mencionar un indicador se estima que existen en la Unión Europea unos 4 000 grupos organizados que encuadran alrededor de 40 000 miembros.

Los grupos están adoptando estructuras celulares. No existe una cadena de mando visible, la dirección es realizada por un número limitado de miembros clave que se relacionan con los miembros de las células. Son frecuentes las salidas y entradas en estos grupos. La policía encuentra muchas dificultades para desarticular este tipo de estructuras.

Los grupos han establecido un alto grado de cooperación internacional, permitida por la creciente facilidad de los viajes y de las comunicaciones. Se han detectado conexiones de grupos europeos con otros radicados en Estados Unidos, China, Colombia, Irán, Nigeria, Pakistán, Marruecos, Surinam, Turquía y Vietnam.

Entre los factores políticos que inciden en la expansión del crimen organizado, destaca la entrada en la Unión de los países del Este, fronterizos con estados débiles o con zonas económica y socialmente deprimidas (Ucrania, Rusia, los Balcanes). La inestabilidad política y social de estos estados es aprovechada por

los grupos criminales, al mismo tiempo, la corrupción y la violencia que provocan dificultan su desarrollo político

Podemos también aislar algunos factores tecnológicos relacionados con el crimen organizado. Los grupos criminales están en la cresta de la ola de la innovación tecnológica, sobre todo, en informática y telecomunicaciones. Desde luego tienen menos problemas que las fuerzas de seguridad para actualizar sus medios técnicos, los criminales no deben hacer frente a los complicados, laboriosos y lentos procedimientos administrativos, o a las restricciones presupuestarias que obstaculizan la modernización de los medios policiales. El acceso a la información a través de Internet, la utilización del correo electrónico, el uso de teléfonos móviles, la capacidad de falsificar e imprimir documentación o dinero de gran calidad, son algunas de las ventajas con las que cuentan.

Los grupos principales de delincuencia organizada en la Unión Europea son, en su mayor parte, autóctonos alemanes, italianos, españoles, holandeses. Tienen cada vez más contactos entre ellos y colaboran en diversos delitos. Por ejemplo, el tráfico de cannabis y de cocaína está, principalmente, en manos de grupos españoles que colaboran con otros para distribuirlos en Europa. Las drogas sintéticas son la especialidad de holandeses, belgas y británicos. La heroína y la trata de seres humanos es la actividad preferida de los grupos italianos. Esta especialización no impide al mismo tiempo una creciente diversificación de actividades.

Los principales grupos criminales foráneos identificados por Europol comprenden los procedentes de Albania, de la antigua Yugoslavia, de Rusia, Turquía, Nigeria, Marruecos, Colombia, China, Vietnam, Polonia, los Países bálticos, Rumania y Bulgaria. Una lista bastante impresionante de grupos que, junto a sus homólogos europeos, cubren un amplio espectro de delitos.

El principal delito contra las personas es el de facilitar la inmigración ilegal. Esta es una actividad lucrativa sin grandes riesgos para los delincuentes, no necesita de equipamientos especiales o de una red de distribución sofisticada. Además, los inmigrantes ilegales pagan grandes cantidades de dinero por adelantado. En muchos casos la inmigración está relacionada con la trata de seres humanos, la prostitución forzada y la explotación de mano de obra ilegal.

Los delitos relativos al tráfico ilegal comprenden el contrabando de cigarrillos y alcohol, sobre todo, hacia países que gravan estos bienes con altos impuestos. Igualmente se han detectado operaciones de tráfico de armas y de vehículos robados. Incluso se conocen delitos medioambientales consistentes en verter ilegalmente residuos.

El negocio de la falsificación es también floreciente. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (la OCDE), la falsificación de marcas destruye al año en Europa unos 100 mil empleos legales. Peor aún, este negocio está controlado por redes criminales vinculadas al tráfico de drogas, a la prostitución y, al parecer, al terrorismo. El principal acusado del atentado de Madrid, Chedadi, regentaba una pequeña tienda que distribuía productos falsificados. Parece ser también que este negocio financió las actividades terroristas de los paramilitares norirlandeses. La venta de ropa de marca falsa en Broadway, podría también haber costado el primer atentado del 93 contra las Torres Gemelas. Las organizaciones criminales han optado por este negocio porque es menos arriesgado (por ejemplo que el tráfico de drogas), además, es "aceptado" por gran parte de la sociedad y las autoridades no suelen poner mucho celo en su represión.

Una de las actividades centrales de todo grupo criminal es el blanqueo de dinero. Los medios empleados son cada vez más sofisticados, gracias a la participación de especialistas en temas financieros y contables. La inversión en propiedades inmobiliarias es uno de los medios preferidos para el blanqueo, se han registrado operaciones en la costa mediterránea española y en los países del Este de Europa.

La entrada en vigor de la moneda común, el euro, ha disparado los delitos de falsificación de moneda, especialidad de grupos lituanos y búlgaros.

Entre los delitos financieros podemos señalar finalmente el fraude. En este sentido, los subsidios concedidos por la Unión Europea son especialmente atractivos, al igual que la evasión de impuestos. No existen datos precisos sobre el volumen de fraude al presupuesto de la Unión Europea, diversas fuentes lo sitúan entre los 800 y los 1,000 millones de dólares anuales. Se trata, obviamente, de una estimación que difícilmente puede ser corroborada. No obstante, aunque fuera reducida a la mitad supondría ya un volumen alarmante. El presupuesto de la Unión Europea está constituido, sobre todo, por subsidios, lo cual lo expone más al fraude que un presupuesto consistente en créditos o en gastos directos. Gran parte de los fraudes, principalmente los de gran volumen, son realizados por individuos vinculados o con conexiones con los grupos de delincuentes internacionales. Por ello, la defensa de los intereses financieros de la Unión -de su presupuesto- debe ir de la mano de la lucha contra la criminalidad organizada.

Mecanismos de lucha contra la criminalidad en Europa: El Plan estratégico

Frente a este panorama, la Unión Europea lanzó en el año 2000 un plan de prevención y control de la criminalidad organizada⁵ Se trata de una estrategia a largo plazo que comprende toda una serie de orientaciones políticas y de recomendaciones detalladas Hagamos un repaso a las más destacadas

En primer lugar, el plan se propone mejorar la recogida y el análisis de información Hay que mejorar la validez y la fiabilidad de los datos y armonizar los sistemas de proceso de información de cada país La información debe permitir conocer el perfil de las organizaciones criminales, las nuevas tendencias, su modo de trabajar, su incidencia en la sociedad y la eficacia de las medidas de lucha puestas en práctica Se debe asegurar, también, que el intercambio de datos sea rápido y eficaz, garantizando al mismo tiempo su protección Ésta es precisamente una de las principales misiones de Europol

El segundo punto del plan está destinado a evitar que la criminalidad organizada se infiltre en el sector público o en el sector privado lícito Los criminales pretenden cubrir sus actividades delictivas, blanquear el dinero sucio o buscar nuevas oportunidades Es, sin duda, una seria amenaza Para evitar la infiltración en el sector público, los procedimientos de adjudicación de contratos públicos deben excluir explícitamente toda persona relacionada con el crimen organizado Para ello es necesario crear un mecanismo eficaz para registrar estos datos e intercambiarlos entre servicios de investigación Estos datos deben incluir defraudadores, evasores fiscales y blanqueadores de dinero La Comisión Europea elabora una lista con todos los implicados en irregularidades, de manera que no pueden acceder a ningún contrato público ni subsidio

La prevención de la criminalidad es uno de los pilares del plan La criminalidad no se propaga al azar ni se genera espontáneamente Su existencia y crecimiento requiere la presencia de criminales motivados y de circunstancias (legales, económicas, tecnológicas), que faciliten el crimen Es necesario por lo tanto hacer más difícil la comisión del crimen, hacerlo más arriesgado y limitar los beneficios que el delincuente pueda obtener El plan recomienda que toda reforma jurídica o fiscal evalúe el impacto que pueda tener sobre el crimen, por ejemplo sobre el fraude o la evasión de impuestos Se fomentan el intercambio de buenas prácticas policiales y de documentación, a tal fin se han establecido indicadores estadísticos comunes sobre delincuencia

La prevención debe ir acompañada de una mayor eficacia en la investigación criminal. La cooperación entre los servicios de investigación nacionales es imprescindible. La policía y los servicios de aduana deben intercambiar las mejores prácticas de investigación, llevar a cabo operaciones conjuntas e intercambiar información. Las iniciativas en este terreno incluyen la creación de un sistema de intercambio de datos dactiloscópicos, la creación de una academia de policía europea, el intercambio de agentes, la creación de un grupo operativo común y la evaluación de técnicas de investigación (vigilancia electrónica, infiltración, etc.). Otra de las iniciativas contempla la creación de un cuerpo único de policía de frontera, todo ello, bajo la égida de Europol que deberá ser reforzada, en medios legales, materiales y humanos.

El plan llama a reexaminar las legislaciones nacionales para hacerlas más homogéneas y establecer normas mínimas comunes en temas penales básicos, que hagan posible y efectiva la cooperación judicial y policial. Sin estas normas comunes, jueces y policías tienen un trabajo muy difícil, a veces imposible. Cuando las organizaciones operan en varios países se multiplican las trabas para obtener información, para poner en escucha telefónica a los sospechosos, para interrogar testigos, para transmitir ficheros judiciales, para trasladar detenidos, para efectuar operaciones especiales (como por ejemplo las entregas de droga bajo control policial), etcétera.⁶

Las disparidades entre los sistemas penales comienzan por el tipo de autoridades que intervienen en los procedimientos. En algunos países la figura del fiscal o del juez de instrucción es prácticamente desconocida (Reino Unido, Alemania, Suecia) mientras que en otros (Francia, España), estos actores son la clave del procedimiento.

Las diferencias incluyen también aspectos básicos, como el propio tratamiento informativo del procedimiento penal. En Suecia, la aplicación del principio de libertad de información convierte en excepcional el secreto de la investigación. Sin embargo, en países como Francia o España, la vulneración del secreto puede ser causa de nulidad del procedimiento.

En el informe presentado a la Asamblea Nacional francesa antes citado, el diputado Brana calificaba de 'ventura judicial' la admisión de las pruebas obtenidas en otros países. Los modelos son muy dispares, desde el sueco capaz de admitir, en determinadas condiciones, pruebas obtenidas ilegal o irregularmente, hasta el belga, donde admitir una confesión como prueba inicial, puede impedir la invocación de hechos descubiertos con posterioridad. Es imprescindible tender hacia la armonización penal, tanto en los procedimientos como en el ámbito material, es decir, en la tipificación de los delitos y en las penas impuestas.

Existen disparidades notables en la tipificación de los delitos, en las sanciones aplicables y en las medidas de protección de las víctimas. Este es uno de los campos de trabajo más difíciles ya que, por una parte, afecta a la soberanía nacional y, por otra parte, los diversos sistemas jurídicos están muy arraigados. Los efectos de la disparidad entre los sistemas europeos son patentes, por ejemplo, en el caso de la falsificación de moneda, las penas máximas impuestas pueden variar de la perpetuidad (Irlanda) a los doce años (España e Italia) o a los nueve años (Países Bajos). Obviamente, este tipo de delito se está trasladando hacia los países menos sancionadores.

Las autoridades represivas y judiciales de la Unión Europea deben mejorar y reforzar su cooperación. Cuestiones esenciales serían el reconocimiento mutuo de decisiones judiciales en materia penal, facilitar la extradición rápida y un acuerdo común para la protección de testigos y arrepentidos.

La cooperación debe también tener una dimensión internacional e integrar a todos los países posibles. Esta cooperación es necesaria para afrontar los problemas generados por los paraísos fiscales y los "offshore". Este es un tema muy complejo que sólo puede ser abordado con eficacia si se establece una estrategia común, para diseñar, por ejemplo, unas normas comunes para controlar las operaciones realizadas por estos centros.

Uno de los elementos de lucha contra la criminalidad es privar a las organizaciones de su motivación, del producto de su crimen. Para ello hay que localizar, congelar y confiscar los activos económicos producidos por el crimen. De nuevo, el intercambio de información es uno de los ejes de esta política. En este tema, el plan de lucha de la Unión Europea indica iniciativas legales concretas. En materia de blanqueo de dinero, se propone extender la calificación de blanqueo a la negligencia y permitir la rápida ejecución de decisiones de los tribunales relativas a la confiscación de los bienes de los criminales. Habría que introducir disposiciones que autorizaran fácilmente la confiscación de los bienes, aunque no esté presente el autor del delito. También sería conveniente que, en caso de cooperación internacional, los bienes confiscados fueran compartidos por los Estados que intervinieron. Otra de las iniciativas plantea la creación de unidades específicas encargadas de la localización y confiscación de los bienes producto del crimen organizado, estas unidades han dado muy buenos resultados en algunos países. Uno de los asuntos que se deberá resolver concierne el tratamiento del secreto bancario que, sobre todo, en países como Luxemburgo o Suiza, hace muy difícil la lucha contra el blanqueo de dinero.

Instituciones y organismos

Hagamos un repaso a las principales instituciones y organismos encargados de velar por los intereses financieros de la Unión y de combatir el fraude y el crimen organizado

Un primer grupo está constituido por el Tribunal de Cuentas y por la Oficina de Lucha Antifraude de la Comisión Europea (OLAF) Su principal cometido es la defensa de los intereses financieros de la Unión, es decir, prevenir y combatir el fraude contra el presupuesto y la corrupción de los funcionarios

El segundo grupo comprende Europol y Eurojust, organismos de cooperación en los que se integran representantes de cada Estado miembro de la Unión Europea Su principal objetivo es combatir la criminalidad organizada En la medida en que fraude, corrupción y crimen organizado se dan la mano, los objetivos de estos dos grupos de organismos convergen, lo que les obliga a trabajar juntos

Tribunal de Cuentas Europeo

El Tribunal de Cuentas Europeo tiene su sede en Luxemburgo y emplea unos 600 funcionarios Está compuesto por 25 miembros nombrados por decisión del Consejo, a propuesta de cada uno de los Estados miembros y después del dictamen no vinculante del Parlamento Europeo

El Tribunal es un órgano colegiado, las decisiones son tomadas por mayoría y vinculan colectivamente a todos sus miembros Los Miembros del Tribunal reciben un mandato de seis años renovables, el Presidente es elegido por un periodo de tres años, también renovables

Los Miembros del Tribunal son elegidos entre profesionales del control financiero y deben mantener una actitud independiente, no pudiendo aceptar directrices de ningún gobierno, partido político o particular El Tribunal tiene un estricto código ético que impone una serie de obligaciones para evitar incompatibilidades o posibles conflictos de intereses en el desempeño del cargo Así, por ejemplo, los Miembros deben declarar sus intereses financieros y los de sus cónyuges, deben también declarar sus actividades externas (que han de ser aprobadas por un Comité especial) y tienen que limitar sus actividades políticas (no pudiendo participar en órganos rectores de ningún partido ni presentarse a elecciones)

El Tribunal tiene competencias de carácter administrativo No tiene ningún poder jurisdiccional, ni ejecutivo, no puede imponer sanciones El apelativo de Tribunal responde, en realidad, a la denominación tradicional de los órganos de control en los países latinos, como Francia, Italia, España o Portugal (que sí tienen poder jurisdiccional) El único poder del Tribunal consiste en la

publicación de informes y dictámenes que recogen sus observaciones de auditoría, sus conclusiones y sus recomendaciones

La función del Tribunal consiste en controlar la legalidad y la regularidad de las cuentas, de los ingresos y de los gastos. También analiza la buena gestión financiera, es decir, si las operaciones se llevan a cabo con economía, eficacia y eficiencia. El Tribunal señala cualquier irregularidad o indicio de fraude que pueda detectar durante sus controles y lo comunica a la OLAF y a las autoridades nacionales responsables de la investigación o represión.

La labor del Tribunal se extiende al estudio de las propuestas de reglamentos y normas de carácter financiero y a todos los dispositivos relativos a la lucha contra el fraude y la corrupción. El Tribunal ha publicado diversos dictámenes sobre la organización y la eficacia de la lucha antifraude en la Unión Europea y ha presentado numerosas recomendaciones en este ámbito.

El Tribunal de Cuentas elabora, después del cierre de cada ejercicio, un Informe Anual que es transmitido a todas las instituciones y publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea. El Tribunal adopta también informes especiales sobre programas de gasto o temas específicos. Todos los informes son públicos y pueden ser consultados en Internet.

Los informes del Tribunal cumplen una doble función. En primer lugar, suministrar al Parlamento los datos necesarios para que pueda controlar la utilización que hace el gobierno de los fondos y recursos públicos. El Parlamento, expresión de la soberanía popular, ejerce un control político sobre el presupuesto, en definitiva sobre cómo se gastan los impuestos de los ciudadanos. Los informes del Tribunal de Cuentas indican al Parlamento si el gasto se ha efectuado de acuerdo a las normas y por los conceptos previstos. El Tribunal también opina sobre la calidad de los servicios públicos y sobre la gestión del ejecutivo. Se formulan recomendaciones para evitar despilfarros o para mejorar el rendimiento de los recursos empleados.

En segundo lugar, los informes del Tribunal proporcionan información al público. Es decir, facilitan la participación de la ciudadanía en la gestión de la cuestión pública. En la democracia es necesario conocer en detalle cómo se gastan los impuestos con los que cada uno contribuye al erario público. En caso contrario, el ciudadano no se identifica con el presupuesto, no percibe que su contribución se traduce en mayor y mejor acceso a los servicios públicos. De esta situación nace la desconfianza en la acción del gobierno y se generalizan y justifican actitudes poco éticas, como la evasión de impuestos o los pequeños fraudes a los servicios o

subsidios públicos. Los informes del Tribunal deben contribuir a crear confianza entre ejecutivo y ciudadanía, demostrando que existe un control y que los gestores responden por la utilización de los fondos que les han sido confiados.

La función del Tribunal de Cuentas en relación a la lucha contra el fraude y la corrupción comprende varios tipos de responsabilidades, en primer lugar, de carácter preventivo. El Tribunal promueve sistemas de control eficaces y normas que dificulten la comisión de delitos. En segundo lugar, el Tribunal cumple una labor disuasoria, en la medida que sus fiscalizaciones pueden alcanzar a todos los agentes económicos que reciban o manejen fondos del presupuesto europeo. En tercer lugar, y también a través de sus fiscalizaciones, el Tribunal contribuye a la detección del fraude y la corrupción, conviene destacar que el Tribunal selecciona sus temas de investigación según un análisis de riesgos exhaustivo. Finalmente, el Tribunal participa también en la investigación y en la represión del delito mediante su colaboración con las autoridades judiciales responsables.

La Oficina de Lucha Antifraude

La Oficina de Lucha Antifraude (OLAF) fue establecida en 1999. Su creación vino precedida por una serie de casos de fraude, de corrupción y de denuncias de malversación de fondos públicos que pusieron en entredicho la eficacia de los mecanismos y de los servicios de control financiero existentes. Las denuncias desembocaron en una crisis política sin precedentes, que culminó con la dimisión de la Comisión Europea y con la revisión de los servicios de control financiero. Fruto de esta revisión fue la creación de la Oficina encargada de la lucha antifraude y de combatir la corrupción. La Oficina es responsable de la detección, la investigación y el seguimiento de los casos.

La Oficina es un servicio interno de la Comisión Europea, pero dispone de una gran independencia operativa. Esta independencia es asegurada por el estatuto de su Director y por un Comité de Vigilancia.

El Director de la Oficina es nombrado por la Comisión tras un procedimiento de selección transparente y un acuerdo institucional con el Parlamento europeo. El Director cuenta con plenos poderes para iniciar y concluir investigaciones, para supervisarlas, para revisar los informes finales, recomendar medidas correctivas y transmitir los informes a las autoridades competentes. Debe garantizar la confidencialidad de las actuaciones y asegurar la protección de los datos. Con objeto de hacer efectiva la independencia operativa de la Oficina, el Director es también responsable de la política de reclutamiento de personal y de

elaborar un anteproyecto de presupuesto que comprende los medios materiales y humanos, necesarios para cumplir su función

La independencia y el correcto funcionamiento de la Oficina son asegurados por un Comité de Vigilancia, compuesto por cinco personalidades del mundo jurídico europeo. Los miembros del Comité son nombrados de común acuerdo por las instituciones y no pueden recibir ningún tipo de instrucción o directriz de ningún gobierno, institución o particular. El Comité elabora un informe anual de sus actividades y eleva dictámenes sobre los resultados de sus análisis.

Actualmente se está procediendo a una evaluación de la eficacia y del funcionamiento de OLAF, que deberá conducir a una revisión de su organización y modo de operar. Dos son los problemas principales que han aparecido.

El primero se refiere a su eficacia. La Oficina de Lucha Antifraude ha abierto numerosos casos desde su creación, pero han sido muy escasos los que se han concretado en medidas disciplinarias contra funcionarios corruptos o han sido traducidos en justicia. Menos aún los que han concluido en condenas firmes contra contratistas o beneficiarios irregulares de subvenciones. Las razones de esta falta de eficacia son de diversa índole, la principal es, sin duda, la falta de un sistema judicial común y de un derecho penal europeo.

El segundo problema es de orden jurídico y está relacionado con la ausencia de un sistema que garantice la presunción de inocencia de las personas investigadas. La falta de un control jurisdiccional sobre los investigadores de la Oficina dificulta el cumplimiento de uno de los principios jurídicos básicos. Para ilustrar esta deficiencia basta mencionar que los investigadores de OLAF pueden proceder a registros en locales públicos sin una orden judicial.

El fiscal europeo: un proyecto pendiente

Es difícil prever cuál será el sentido de la reforma necesaria para subsanar estas deficiencias. Algunos expertos consideran que podrían darse competencias de control jurisdiccional al Comité de Vigilancia de la Oficina de Lucha Antifraude, sin duda, habría mayores garantías de protección, pero difícilmente se resolvería el problema de la falta de eficacia.

Una de las propuestas que más controversia provoca es la creación de un Ministerio Público europeo, un fiscal europeo con competencia en todo el territorio de la Unión. El fiscal europeo sería el responsable de impulsar las investigaciones de OLAF y de efectuar las actuaciones en cada Estado miembro, a través de un fiscal delegado. Una sala especial del Tribunal de Justicia sería la

responsable del control jurisdiccional de los investigadores y de garantizar el derecho a la defensa de los investigados

La propuesta de creación de una fiscalía Europea ha sido lanzada repetidas veces por la Comisión Europea y por el Parlamento, otras personalidades, como el Presidente del Tribunal de Cuentas han apoyado la iniciativa. Sin embargo, muchos gobiernos nacionales se oponen a tal medida, alegando que supondría una transferencia de soberanía incompatible con su Constitución y considerando que tal proyecto sería inviable por dificultades de orden práctico.

Algunas propuestas insisten en que las competencias del fiscal europeo abarquen, no sólo el fraude y la corrupción, sino también otro tipo de delitos cometidos por organizaciones criminales de carácter intraeuropeo. El fiscal serviría de nexo con los organismos europeos encargados de la represión de estos delitos. La creación del fiscal europeo es un tema todavía pendiente y sometido al debate. Difícilmente habrá avances significativos en la defensa de los intereses financieros de la Unión sin su existencia.

Europol

Europol comenzó a funcionar en 1999 tras la ratificación de su Convención de creación por parte de los Estados miembros de la Unión Europea. Europol es una oficina de policía criminal intergubernamental, cuya misión es contribuir a la mejora de la seguridad de la Unión y de sus ciudadanos. Tiene su sede en La Haya, capital de los Países Bajos, cuenta con poco menos de 500 empleados y dispone de un presupuesto que supera los 60 millones de dólares.

Europol pretende incrementar la eficiencia policial, evitando el doble empleo de medios y poniendo en común el conocimiento técnico y la información recabada por cada policía nacional. Facilita el intercambio de información a través de los funcionarios de enlace destacados en su oficina. Igualmente, elabora informes estratégicos analizando la evolución del crimen organizado en Europa. Para los servicios policiales es esencial tener un buen conocimiento de las tendencias en el crimen, de su forma de operar y de organizarse, de la aparición de nuevos delitos y de los medios utilizados para su comisión. Un servicio de policía nacional es incapaz de efectuar este análisis detallado.

Europol aporta también asistencia técnica y colabora en las investigaciones realizadas por otras policías, siempre teniendo en cuenta someterse al control jurisdiccional de cada Estado miembro. Europol ha empezado tímidamente su evolución hacia formas de cooperación más operativa, mediante la creación de equipos de

investigación conjuntos encargados de efectuar investigaciones y de coordinar actuaciones en varios países

Las competencias de Europol abarcan los delitos internacionales de carácter grave en el que estén implicadas organizaciones criminales. Los delitos de su competencia comprenden el terrorismo, el tráfico de drogas, el blanqueo de dinero, el tráfico de seres humanos, las redes de inmigración ilegal, la falsificación de moneda, etcétera

Eurojust

Eurojust es el más joven de los organismos creados, que empezó a funcionar con plenos poderes a mediados del 2003. Eurojust es una unidad de cooperación judicial que tiene su sede también en La Haya. Está compuesta por un representante de cada Estado miembro (fiscales, policías o magistrados). Funciona de forma colegial. Sus funciones comprenden el promover la cooperación entre las autoridades nacionales responsables de la investigación y enjuiciamiento de los delitos relacionados con el crimen organizado de carácter internacional. Igualmente, es competente en delincuencia informática, fraude, corrupción, blanqueo y delitos contra el medio ambiente.

Eurojust debe facilitar la ejecución de la asistencia judicial internacional y de las solicitudes de extradición. Debe intercambiar información y puede sugerir o solicitar a las autoridades judiciales de los Estados miembros la realización de una investigación o la creación de un equipo conjunto de investigadores. Igualmente, debe ayudar a resolver conflictos de competencia de jurisdicción entre países. Eurojust contribuye también a la logística de las investigaciones, encargándose de la traducción de documentos, de la interpretación o de la organización de reuniones.

Al igual que en el caso de Europol, dada su reciente puesta en marcha, sería prematuro apuntar un balance de su actuación en estos pocos meses que lleva funcionando. En primer lugar, ambas organizaciones deberán consolidarse. Es de esperar que, posteriormente, amplíen sus actuaciones a ámbitos operativos, sobre todo, creando equipos conjuntos de investigación y encausamiento que puedan actuar en todo el territorio de la Unión.

Conclusión

Se puede enunciar una conclusión que obtendría un consenso general entre todos los estudiosos y concededores de este tema: el espacio común europeo de libertad y seguridad es un objetivo aún lejano, para lograr avances significativos en su creación es necesario reforzar la lucha contra el crimen organizado. No es una

tarea fácil y no debemos esperar progresos espectaculares inmediatos. Hay que ser conscientes de que se trata de una tarea complicada, que requiere la puesta en práctica de medidas que afectan a la esencia de toda sociedad democrática: las libertades fundamentales, la presunción de inocencia, el derecho a la defensa, la legitimidad de las leyes, la soberanía del Estado. Ser conscientes de las dificultades obliga a actuar con precaución, pero también con decisión.

En primer lugar, se ha de avanzar en la cooperación judicial y policial. Sin embargo, como hemos visto, la cooperación no es siempre suficiente para asegurar una lucha eficaz contra la delincuencia. Sería imprescindible avanzar también en la armonización e integración de los sistemas judiciales y penales, sólo así se aseguraría, por ejemplo, la validez de las pruebas recabadas en otros países o se agilizarían y abreviarían los procedimientos y los recursos contra las comisiones rogatorias. Un primer paso en la armonización del derecho penal material consistiría en establecer una lista de infracciones según ciertos criterios, por ejemplo, cuando las disparidades nacionales tengan una incidencia en la comisión de los delitos (creando 'santuarios' donde los criminales se refugian tras delinquir en otros países), o cuando afectan a intereses comunes (como la falsificación del euro). De igual importancia sería armonizar los procedimientos penales, cuya disparidad es uno de los obstáculos principales para hacer efectiva una justicia europea. Habría que establecer unas normas penales mínimas comunes a toda la Unión, tal y como propone el proyecto de Corpus Juris.

En segundo lugar, la Unión Europea debe dotarse de las instituciones necesarias para poder cumplir con su objetivo de seguridad. Habría que reforzar Europol y Eurojust, dotándolas de mayores medios y competencias de carácter operativo. Al mismo tiempo debería crearse el fiscal europeo, ampliando sus competencias a los delitos de carácter internacional ya cubiertos por Europol y Eurojust.

Finalmente, es imprescindible fomentar comportamientos éticos más acordes, que rompan con la ética permisiva. Este es un punto de suma importancia, a menudo olvidado. Desde un punto de vista social, el crimen organizado y la violencia que conlleva, socava la confianza en el estado de derecho y en las fuerzas de seguridad, lo que puede conducir a procesos de involución democrática o de violencia. Desde un punto de vista económico, la delincuencia organizada altera las reglas del juego empresariales. Existe un riesgo creciente de que estas prácticas, nada éticas, sean adoptadas por otros actores económicos como única manera de hacer frente a la competencia desleal que sufren (comercios libres de impuestos, venta de material robado o falso, etcétera).

La movilización de la sociedad debe contribuir a denunciar toda actuación delictiva y a reducir la demanda de bienes y servicios ilícitos. Por ejemplo, cuando alguien compra un disco falsificado (lo que en España se conoce como un disco 'pirata'), no se le ocurre pensar en las consecuencias económicas y sociales que comporta su adquisición. Únicamente calcula lo que se ha ahorrado, pero no el precio que paga la sociedad por los bienes ilícitos, que pueden haber sido producidos y distribuidos por organizaciones criminales que quizás den cobertura o financien otros delitos más graves y perniciosos. Aquí nos encontramos con un problema ético, donde el cliente -víctima también- se convierte en cómplice del delito.

Este es el tipo de esquemas de ética permisiva e irresponsable que conviene erradicar, sin lo cual, las medidas legales e institucionales puestas en práctica serán ineficaces. Tal y como señala el Manifiesto de Estrasburgo "Construir la Europa del derecho y de la justicia no es una reivindicación moral, es una necesidad vital para la economía, el equilibrio social y la preservación de la democracia"

NOTAS

¹ Assemblée Nationale "Rapport d'information sur la lutte contre la fraude dans l'Union européenne" Presentado por el diputado Pierre Brana

² Conclusiones de la Presidencia Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999

³ Prof. M. Delmas-Marty y Prof. J. A. E. Vervale (editors), "La mise en oeuvre du Corpus Juris dans les Etats Membres"

⁴ EUROPOL "Informe 2003 de la Unión Europea sobre la delincuencia organizada" Versión pública La Haya, 21 de octubre de 2003

⁵ Prevención y control de la criminalidad organizada. Una estrategia de la Unión Europea para el próximo milenio. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, C 124 de 3 5 2000

⁶ Ver también, Prof. M. Delmas-Marty y Prof. J. A. E. Vervale (editors), "La mise en oeuvre du Corpus Juris dans les Etats Membres"

DATOS BIOGRÁFICOS DEL AUTOR

Eduardo Ruíz García obtuvo su grado de Bachillerato en Ciencias Económicas y empresarial de la Universidad de Valencia, España en 1982. Además, posee una Maestría en Auditoría Financiera de dicha institución universitaria. Desde el 1989 trabaja en el Tribunal de Cuentas Europeo, donde actualmente ocupa el cargo de jefe de la división responsable de la metodología de control y de las relaciones con la Oficina de Lucha Antifraude. Anteriormente fue el Jefe de Gabinete del Presidente de dicho Tribunal, entre otros cargos. Durante este período, en el Tribunal de Cuentas ha realizado trabajos en diversos países europeos y de otros continentes. También se desempeñó como Jefe de Servicio del Régimen Económico de la Seguridad Social y Asesor en el Gabinete Técnico de la Presidencia del Gobierno Regional de Valencia. Ha publicado varios artículos en revistas especializadas, entre ellos, *Comentarios a la Constitución Europea* y su trabajo reciente sobre la reforma financiera de la Comisión

Europea, publicada por la revista española de control externo, editada por el Tribunal de Cuentas. Ha sido exponente en diversos seminarios y congresos sobre la gestión pública, el fraude y la auditoría. En septiembre de 2004 fue uno de los exponentes en el foro *Políticas de Seguridad Financiera de los Estados Unidos y la Unión Europea*, presentado por la Oficina de Ética Gubernamental en San Juan, Puerto Rico.