

**TEXTO DEL PLAN DE ACCIÓN DEL CONSEJO Y DE LA COMISIÓN
SOBRE LA MEJOR MANERA DE APLICAR LAS DISPOSICIONES DEL
TRATADO DE AMSTERDAM RELATIVAS A LA CREACIÓN
DE UN ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA.
TEXTO ADOPTADO POR DE CONSEJO DE JUSTICIA
Y ASUNTOS DE INTERIOR DE 3 DE DICIEMBRE DE 1998**

B. Un espacio de seguridad

9. A menos que la libertad se ejerza en un espacio en el que las personas se sientan protegidas y seguras, es imposible disfrutar plenamente de los beneficios que se derivan de un espacio de libertad.
10. El fin acordado del Tratado no es crear un espacio europeo de seguridad como un territorio común en el que se apliquen procedimientos de detección e investigación comunes a todos los órganos policiales y judiciales europeos en asuntos de seguridad. Las nuevas disposiciones tampoco afectan al ejercicio de las competencias que corresponden a los Estados miembros en materia de mantenimiento del orden público y salvaguardia de la seguridad interior.
11. Lo que el Tratado de Amsterdam ofrece es un marco institucional que permite a los Estados miembros llevar a cabo acciones conjuntas en los ámbitos indisolubles de la cooperación policial y de la cooperación judicial en asuntos penales, y ello no sólo para dar una mayor seguridad a sus ciudadanos sino también para defender los intereses de la Unión, incluidos sus intereses financieros. El objetivo declarado es prevenir y combatir la delincuencia al nivel que corresponda, «organizada o no, en particular el terrorismo, la trata de seres humanos y los delitos contra los niños, el tráfico ilícito de drogas y de armas, la corrupción y el fraude».

a) Delincuencia organizada

12. La respuesta de la Unión al reto que supone la delincuencia organizada aparece recogida en el Plan de acción aprobado por el Consejo Europeo de Amsterdam, en el que se prevé un enfoque integrado en todas las fases, dentro de un espectro que va de la prevención a la represión y persecución. Ya se han hecho importantes avances, tal como se reconoció en el Consejo Europeo de Cardif. Sin embargo, aunque el plan se aplique totalmente, habrá que seguir aprovechando todas las oportunidades de seguir adelante que ofrece el Tratado de Amsterdam.

b) Drogas

13. Las drogas merecen una mención especial. Representan una amenaza en muchos sentidos, tanto para la seguridad colectiva como para la seguridad personal, y a menudo, aunque no siempre, aparecen vinculadas a la delincuencia organizada. Se trata de un ámbito en el que Europa ha aportado un enfoque particular e influyente, por su insistencia en una política global basada en una responsabilidad compartida entre países consumidores y productores. Sin embargo, dentro de ese marco global, es evidente que uno de los com-



II. Normativa internacional

ponentes principales será la movilización de todo el peso que las distintas fuerzas de orden público puedan ejercer contra los traficantes y las organizaciones delictivas que los respaldan. El plan de acción de la Unión contra la droga para el período 2000-2004, actualmente sometido a debate en la Comisión y el Consejo, deberá instrumentarse y aplicarse de forma que aproveche al máximo las posibilidades que ofrece el nuevo Tratado.

c) Europol

14. El nuevo Tratado reconoce el papel esencial y central que desempeñará Europol, exigiendo la adopción de una serie de medidas concretas en un plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor del mismo. Concretamente, dispone una mayor coordinación y el apoyo a las tareas operativas de Europol. Por ello, es importante empezar a trabajar cuanto antes en la aplicación de estas medidas, ahora que el Convenio Europol ha sido finalmente ratificado por todos los Estados miembros, de modo que Europol pueda ejercer plenamente su nuevo papel de instrumento indispensable para la cooperación europea. Estas medidas deberían basarse en el «acervo» de la Unidad de Drogas de Europol, la cual, como precursora de la futura Europol, ha adquirido experiencia en ámbitos como el intercambio de información, el apoyo técnico y operativo, los análisis de amenazas y los informes sobre el estado de una cuestión.

C. Un espacio de justicia

b) Cooperación judicial en materia penal

17. Existe una clara necesidad de mejorar y acelerar la cooperación judicial en materia penal tanto entre los Estados miembros como con terceros países, en particular con miras a la intensificación de la cooperación policial. Por eficaz que pueda ser, hoy en día la cooperación judicial en materia penal se ve en una situación difícil a la hora de tratar fenómenos como la delincuencia organizada, situación que durará hasta que exista una mayor facilidad en los procedimientos y, cuando proceda, una aproximación de las normas.
18. Concretamente, esto significa, en primer lugar, que las conductas delictivas deberían considerarse de un modo igualmente eficaz en toda la Unión: el terrorismo, la corrupción, la trata de seres humanos y la delincuencia organizada deberían someterse a unas normas comunes mínimas en lo que se refiere a la tipificación de los delitos y, por ello, éstos deberían perseguirse con la misma intensidad cualquiera que sea el lugar en el que se cometan. Si los actos delictivos graves suscitan la misma reacción y las garantías de procedimiento son comparables en toda la Unión, es hora de estudiar las posibilidades de incrementar la cooperación en materia de enjuiciamiento, siempre que esta mayor eficacia pueda combinarse con el respeto de los derechos individuales. Esto es aplicable, principalmente, a aquellos ámbitos normativos en que la Unión ya dispone de políticas comunes, así mejorar la compatibilidad de los procedimientos civiles.

En este sentido, deberían examinarse las normas sobre constitución de garantía para las costas judiciales del demandado en un procedimiento civil, sobre concesión de asistencia jurídica gratuita y sobre otros posibles obstáculos de índole económica.



II. Normativa internacional

- e) Mejora y simplificación de la cooperación entre tribunales para la obtención de pruebas en el extranjero.
- f) Examen de la cuestión de la aproximación de de terminados ámbitos del Derecho contractual, como la creación de un Derecho internacional privado uniforme aplicable a la adquisición de buena fe de bienes muebles corporales.

C. Disposiciones sobre cooperación policial y judicial en materia penal

42. El objetivo es procurar a los ciudadanos un nivel elevado de protección y fomentar el Estado de Derecho. Ello supone la intensificación de la cooperación entre las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes en el respeto de la seguridad jurídica. Así mismo, supone la concretización de un espacio judicial en el cual los magistrados cooperen de forma más eficaz, más rápida y más flexible. Se fomenta asimismo un enfoque integrado, mediante una cooperación más estrecha entre las autoridades judiciales, policiales y otras autoridades pertinentes en la prevención y lucha de la delincuencia, sea organizada o no.

MEDIDAS QUE DEBERÁN ADOPTARSE EN UN PLAZO DE DOS AÑOS

I. Cooperación policial

43. Se tomarán las siguientes medidas en los dos años posteriores a la entrada en vigor del Tratado:
1. Por lo que se refiere a la cooperación en el marco de Europol:
 - a) Mejora de la cooperación de Europol en los sectores siguientes:
 - i) Estudiar la viabilidad de crear una base de datos sobre investigaciones pendientes, dentro del marco de las disposiciones del Convenio Europol, que permitiría evitar la duplicación de investigaciones y asociar varios servicios policiales europeos en la misma investigación combinando así sus informaciones y conocimientos.
 - ii) Orientación de los trabajos de documentación realizados por Europol hacia la actividad operativa.
Sus análisis deben llevar siempre que sea posible a conclusiones operativas.
 - iii) Colocación de la lucha contra las redes de inmigración ilegal entre las prioridades de la cooperación operativa, en particular desarrollando una red de puntos de contacto nacionales encargada de la lucha contra dichas redes.
 - iv) Lucha contra el terrorismo: refuerzo de los intercambios de información y la coordinación de las autoridades competentes en la lucha contra el terrorismo, en particular mediante Europol.
 - v) Ampliar las competencias de Europol a otras actividades, en caso necesario (por ejemplo, falsificación del euro y de otros medios de pago).
 - b) Elaboración de un instrumento jurídico adecuado que extienda las competencias de Europol a las actividades que se contemplan en el apartado 2 del artículo 30 del TUE centrandó la actividad de Europol en la cooperación operativa. Un tema importante es el lugar y el papel de las autoridades judiciales en sus relaciones con Europol.



II. Normativa internacional

Una de las prioridades establecidas por el Tratado es determinar la naturaleza y el alcance de las competencias operativas de Europol, que deberá poder «solicitar a las autoridades competentes de los Estados miembros la realización y la coordinación de sus investigaciones», y, por otra parte, intervenir en el marco de «actividades operativas de equipos conjuntos».

c) Estudio del acceso de Europol a los datos sobre investigaciones del SIS y del SIE.

d) Desarrollar el papel de Europol en el intercambio de información a fin de poner en práctica el pacto de preadhesión sobre delincuencia organizada.

2. Otras medidas de cooperación policial.

44. Las otras medidas de cooperación policial y aduanera son las siguientes:

a) Evaluación en común de técnicas de investigación especiales relativas a la detección de formas graves de delincuencia organizada [letra d) del apartado 1 del artículo 30 del TUE].

b) Consideración sobre las modalidades según las cuales un servicio represivo de un Estado miembro podrá operar en el territorio de otro Estado miembro (artículo 32 del TUE), teniendo en cuenta el acervo de Schengen.

Se deberán tener en cuenta, en particular, dos puntos:

– la determinación de las condiciones y limitaciones bajo las cuales las autoridades policiales competentes de un Estado miembro podrán operar en el territorio de otro Estado miembro, en colaboración y de acuerdo con este último,

– como contrapartida, ¿qué tipo de intervenciones estará cada Estado miembro dispuesto a aceptar en su territorio (y con arreglo a qué modalidades)?

La organización de un marco colectivo para este tipo de operaciones es una de las prioridades de la cooperación policial. Este marco puede ser flexible.

c) Desarrollo y ampliación de la cooperación operativa entre los servicios represivos de la Unión y fortalecimiento de la cooperación técnica policial.

Las acciones conjuntas que llevan a cabo, en particular, los servicios aduaneros de los Estados miembros deberían servir de modelo y ampliarse en coordinación con las policías nacionales y las gendarmerías y en estrecha colaboración con las autoridades judiciales. A medio plazo, Europol está destinada a servir de punto de apoyo para estas iniciativas futuras, que podrán emprenderse en el marco de las «decisiones con cualquier otro fin coherentes con» los objetivos del título VI del TUE, contempladas en el Tratado de Amsterdam.

d) Establecimiento del informe anual sobre delincuencia organizada con miras a la definición de estrategias comunes.

Habrá que procurar armonizar los parámetros de análisis con el fin de poder cotejar los datos recopilados.

e) En el ámbito de la cooperación en la aplicación de la legislación aduanera, la ejecución de los Convenios SIA y Nápoles II.

Al aplicar las letras a) a e) deberán tenerse en cuenta las competencias de Europol.

II. Cooperación judicial en materia penal

45. Deberán adoptarse las siguientes medidas en un plazo de dos años a partir de la entrada en vigor del Tratado:



II. Normativa internacional

a) Utilización eficaz y, cuando proceda, mayor desarrollo de la red judicial europea.

La utilización eficaz de la red judicial europea es prioritaria. Permitirá que la cooperación mejore de forma concreta, por lo que es preciso dotarla de herramientas modernas para hacer posible una cooperación eficaz. Deberá iniciarse una reflexión para potenciar su funcionamiento.

b) Terminación del Convenio de asistencia judicial en materia penal y de un protocolo adicional al Convenio, y aplicación de ambos lo antes posible.

Debería estudiarse la posibilidad de prever la simplificación de los procedimientos y la limitación de los motivos de denegación de asistencia.

c) Agilización de la extradición entre los Estados miembros velando por que los dos convenios sobre extradición existentes adoptados en el marco del TUE se apliquen de forma efectiva de hecho y de derecho.

d) Refuerzo e intensificación de la lucha contra el blanqueo de dinero.

e) Simplificación y agilización de la cooperación transfronteriza entre los ministerios competentes y las autoridades judiciales o análogas de los Estados miembros.

f) Inicio de un proceso destinado a facilitar el reconocimiento de las resoluciones y la ejecución de las sentencias en asuntos penales.

g) Estudio del papel y la posición de las autoridades judiciales en el marco de un mayor desarrollo de Europol de conformidad con el Tratado de Amsterdam, con miras a mejorar la eficacia de dicha institución.

h) Estudio de los acuerdos en virtud de los cuales podrán actuar las autoridades judiciales o autoridades equivalentes de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro (artículo 32 del TUE).

Deberán estudiarse en particular los dos aspectos siguientes:

– la determinación de las condiciones y limitaciones según las cuales las autoridades judiciales o policiales competentes de un Estado miembro podrán actuar en el territorio de otro Estado miembro, en relación o de acuerdo con este último,

– en correspondencia ¿qué tipos de operación y en virtud de qué acuerdos cada Estado miembro está dispuesto a aceptar que se realicen en su propio territorio?

La creación de un marco colectivo para este tipo de operaciones es una de las prioridades de la cooperación judicial. Este marco podría ser flexible.

III. Aproximación de normas en materia penal

46. Deberán adoptarse las siguientes medidas en un plazo de dos años a partir de la entrada en vigor del Tratado:

a) Identificación de las conductas en el ámbito de la delincuencia organizada, el terrorismo y el tráfico de drogas en relación con las cuales es urgente y necesario adoptar medidas por las que se establezcan normas mínimas relativas a los elementos constitutivos de delito y a las sanciones aplicables y, cuando sea necesario, elaboración de las medidas correspondientes.

Entre los candidatos principales para este análisis podrían incluirse, en la medida en que estén relacionados con la delincuencia organizada, el terroris-



II. Normativa internacional

mo y el tráfico de drogas, delitos tales como el tráfico de seres humanos y la explotación sexual de los niños, delitos en materia de tráfico de drogas, corrupción, fraude informático, delitos cometidos por terroristas, delitos cometidos contra el medio ambiente, delitos cometidos por medio de Internet y blanqueo de dinero vinculado a esas distintas formas de delincuencia. Debe tenerse en cuenta el trabajo que se realiza en paralelo en organizaciones internacionales como el Consejo de Europa.

b) Estudiar la posibilidad de aproximar, en caso necesario, las legislaciones nacionales en materia de falsificación (protección del euro) y de fraude y de falsificación de medios de pago distintos del pago en efectivo.

IV. Cuestiones horizontales

47. Deberían adoptarse las siguientes medidas en un plazo de dos años a partir de la entrada en vigor del Tratado.

- a) Estudiar las posibilidades de normas armonizadas sobre protección de datos.
- b) Ultimar, si no se ha completado aún, el Plan de acción sobre delincuencia organizada aprobado por el Consejo Europeo de Amsterdam, evaluar su aplicación y estudiar las medidas derivadas correspondientes.
- c) Continuar el proceso de evaluación mutua en virtud de la Acción común adoptada por el Consejo el 5 de diciembre de 1997.
- d) Continuar y desarrollar el trabajo iniciado en el marco del Plan de acción sobre la delincuencia organizada en relación con la cuestión de los refugios y paraísos fiscales.

MEDIDAS QUE SE ADOPTARÁN EN UN PLAZO DE CINCO AÑOS

I. Cooperación policial

48. Deberían adoptarse las siguientes medidas en un plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado:

- a) Por lo que respecta a la cooperación en el marco de Europol:
 - i) Fomentar acuerdos de enlace entre las autoridades encargadas de la acusación y la investigación especializadas en la lucha contra la delincuencia organizada, en estrecha colaboración con Europol [letra c] del apartado 2 del artículo 30 del TUE].
 - ii) Crear una red de investigación y documentación sobre delincuencia transfronteriza letra d) del apartado 2 del artículo 30 del TUE].
 - iii) Mejorar los datos estadísticos sobre delincuencia transfronteriza [letra d) del apartado 2 del artículo 30 del TUE].
 - iv) Establecer un sistema de intercambio de información y de análisis en materia de blanqueo de dinero.
 - v) Estudiar si Europol podría tener acceso al Sistema de Información Aduanero y por qué procedimiento.
 - vi) En cooperación con Europol, elaborar y ejecutar una estrategia de información para que el público conozca el trabajo y las competencias de Europol.
 - vii) Estudiar la posibilidad de creación de un sistema de intercambio electrónico de impresiones dactilares entre Estados miembros.



II. Normativa internacional

b) Otras medidas de cooperación policial

i) Favorecer la cooperación sobre medidas generales y operativa entre las autoridades competentes, incluidos los servicios de policía, de aduanas y otros servicios especializados con funciones coercitivas, y las autoridades judiciales de los Estados miembros, en relación con la prevención, localización e investigación de hechos delictivos [letra a) del apartado 1 del artículo 30 del TUE].

En este contexto, parece útil desarrollar y mejorar la actual cooperación transfronteriza bilateral y regional, por ejemplo continuando y ampliando de manera análoga las experiencias de comisarías comunes.

Convendría asimismo seguir perfeccionando las técnicas de análisis de riesgos en aduanas y mejorando los métodos de control aduanero, tales como la ejecución del plan de acción relativo a los controles de contenedores, y reflexionar sobre los nuevos canales de fraude, por ejemplo, Internet.

ii) Organizar la recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de la información pertinente, en particular mediante Europol, incluida la correspondiente a informes sobre operaciones financieras sospechosas que obren en poder de servicios con funciones coercitivas, con sujeción a las disposiciones correspondientes en materia de protección de datos personales [letra b) del apartado I del artículo 30 del TUE].

iii) Promover la cooperación y las iniciativas conjuntas en la formación, el intercambio de funcionarios de enlace, las comisiones de servicio, el uso de equipos y la investigación científica policial [letra c) del apartado 1 del artículo 30 del TUE].

II. Cooperación judicial en materia penal

49. Deberían adoptarse las siguientes medidas en un plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado:

a) Estudiar si pueden mejorarse, en fondo y forma, los procedimientos de extradición, incluidas las normas para reducir los plazos.

También podría estudiarse a este respecto la cuestión de la extradición en relación con los procedimientos en rebeldía, dentro del pleno respeto de los derechos fundamentales reconocidos por el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

b) Facilitar más aún la cooperación transfronteriza entre los ministerios y las autoridades judiciales en el ámbito del procedimiento penal.

c) Analizar la viabilidad de una cooperación transfronteriza reforzada en materia de transmisión de las diligencias y de ejecución de las penas

d) Estudiar la viabilidad de ampliar y tal vez formalizar el intercambio de información sobre antecedentes penales

e) Prevenir conflictos de competencias entre Estados miembros, por ejemplo estudiando la posibilidad de elaborar un registro en caso de que se sigan actuaciones contra las mismas personas y por las mismas infracciones en diversos Estados miembros.

Establecer medidas de coordinación de las investigaciones penales y las diligencias que están en curso en los Estados miembros, para así evitar las duplicaciones y las resoluciones contradictorias, teniendo en cuenta una mejor utilización del principio *ne bis in idem*.



III. Aproximación de las normas de Derecho penal

50. Deberían adoptarse las siguientes medidas en un plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado:

a) Garantizar la compatibilidad de las normas aplicables entre Estados miembros en la medida necesaria para mejorar la cooperación judicial. Debería iniciarse una reflexión sobre los posibles modos de impedir que la utilización abusiva de los recursos pueda afectar a la cooperación o demorarla.

Es preciso establecer normas procesales eficaces, para así mejorar la asistencia en material penal, respetando al mismo tiempo las exigencias en materia de libertades fundamentales. Debería iniciarse una reflexión en ámbitos como la interceptación de telecomunicaciones, pero también en materia de acción civil vinculada a las infracciones penales. A este respecto, no debe olvidarse la indemnización de las víctimas de las infracciones.

b) Mejorar y aproximar, cuando sea necesario, las disposiciones nacionales en materia de incautación y confiscación de los productos del delito, teniendo en cuenta los derechos de terceras partes de buena fe.

c) Proseguir la elaboración de medidas de fijación de normas mínimas relativas a los elementos constitutivos de conductas delictivas y a las sanciones en todos los ámbitos de la delincuencia organizada, el terrorismo y el tráfico de estupefacientes.

IV. Cuestiones horizontales

51. Deberían adoptarse las siguientes medidas en un plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado:

a) Determinar qué formas específicas de delincuencia pueden combatirse mejor con un planteamiento general de la Unión Europea, por ejemplo la delincuencia informática, en particular la pornografía infantil en Internet, el racismo y la xenofobia y el tráfico de drogas, así como la aproximación de las infracciones en este ámbito, teniendo en cuenta la labor de otras organizaciones internacionales .

b) Desarrollar la cooperación así como medidas concertadas en cuestiones relacionadas con la prevención de la delincuencia.

c) Abordar la cuestión del apoyo a las víctimas mediante un estudio comparativo de los sistemas de compensación para las víctimas y evaluar la viabilidad de una actuación a escala de la Unión.

d) Aplicar de manera efectiva el Pacto de preadhesión sobre delincuencia organizada.

