

EGUZKILORE

Número 20.
San Sebastián
Diciembre 2006
91 - 95

ESPACIO GEOGRÁFICO Y POLÍTICO EUROPEO Y COOPERACIÓN EN MATERIA PENAL

Georges PICCA¹

*Secretario General de la Sociedad Internacional
de Criminología*

Resumen: El desarrollo de la cooperación en materia penal en el espacio geográfico y político europeo parte de la acción del Consejo de Europa, que en 1949 creó ya el comité europeo para los problemas criminales, y se ha visto acentuado en los últimos años en el seno de la Unión europea, particularmente a partir del Consejo de Tampere y de la aplicación de los textos de Schengen. En la actualidad, el trabajo en el espacio de libertad, seguridad y justicia se centra en la política de inmigración, de asilo, de control de fronteras y visados, en el refuerzo de la cooperación penal y policial y en la cooperación en materia civil. Propiamente no cabe hablar de una política penal común que sin embargo sería muy deseable para garantizar la seguridad en la Unión.

Laburpena: Zigor arloko lankidetzaren garapena europako eremu geografiko eta politikoan, Kontseilu Europarraren ekintzatik sortzen da. 1949. urtean arazo kriminalei aurre egiteko batzorde europarra sortu zen. Azken urteotan Europako Batasunean indar handia hartu du, batez ere Tampereko kontseiluaren ondorioz eta Schengeneko akordioaren aplikazio modura. Egun, askatasun, segurtasun eta justizia eremuetan egin beharreko lana, inmigrazio, asilo, muga eta bisen kontrola, zigor arloko eta polizia arteko lankidetzaren babesa eta zibil arloko lankidetasunean erdiratzen da. Berez, ezin daiteke zigor arloko politika komun bati buruz hitzegin baino desiragarria litzateke Batasuneko segurtasuna bermatzeko.

Résumé: Le développement de la coopération en matière pénale dans l'espace géographique et politique européen commence grâce à l'action du Conseil de l'Europe qui a créé en 1949 le comité européen pour les problèmes criminels, et il a été renforcé pendant les dernières années au sein de l'Union européenne, particulièrement à partir du Conseil de Tampere et de l'application des textes de Schengen. Actuellement, le travail dans l'espace de liberté, sécurité et justice est axé sur la politique d'immigration, d'asile, de contrôle des frontières et des visas, ainsi que sur le renforcement de la coopération pénale et policière et sur la coopération en matière civile. On ne peut pas parler d'une politique pénale commune proprement dit, mais ça serait toutefois très souhaitable pour garantir la sécurité à l'Union.

Summary: Development of cooperation in criminal matters in the politic and geographic European area started with the action of the European Council, which in 1949 created the European committee on crime problems. Cooperation has been lately emphasized within the European Union, especially after the Tampere Council and the application of the texts of Schengen. Now the work in the liberty, security and justice area is centred in immigration policies, asylum, barrier and visa control; in reinforcing political and criminal cooper-

1. Trad. J.L. de la Cuesta.

ation; and in cooperation in civil matters. Strictly speaking it is not possible to talk about a common criminal policy, but this would be very desirable to guarantee the security in the Union.

Palabras clave: Criminología, Unión Europea, Cooperación en materia penal, Seguridad, Justicia, Política penal, Prevención de la criminalidad.

Hitzik garrantzizkoenak: Kriminologia, Europako Batasuna, zigor arloko lankidetzta, segurtasuna, justizia, zigor arloko politika, kriminalitatearen prebentzioa.

Mots clef: Criminologie, Union Européenne, Coopération en matière pénale, Sécurité, Justice, Politique pénale, Prévention de la criminalité.

Key words: Criminology, European Union, Cooperation in criminal matters, Security, Justice, Criminal policy, crime prevention.

[1] El espacio geográfico europeo ha contribuido al desarrollo, desde hace algunos decenios, de la cooperación entre los Estados-nacionales de la región en el campo policial y de la justicia, con el fin de favorecer la prevención y la represión de la criminalidad, así como la ayuda mutua internacional en materia penal².

El primer actor interestatal, en este ámbito, fue el Consejo de Europa que creó en 1949 el Comité europeo para los problemas criminales³ (CDPC).

Este ha venido desarrollando una importante labor, favoreciendo los intercambios de información a nivel de expertos y de representantes de los gobiernos, negociando múltiples Convenios de auxilio mutuo y dirigiendo diversas Recomendaciones en los ámbitos contemplados para los Estados miembros, respetando su soberanía.

La experiencia ha mostrado que estas acciones han favorecido una cierta armonización de las legislaciones penales de los Estados, sin que sea posible ver en ello el comienzo de un derecho penal europeo, algo que tampoco era deseado en el plano político por los Estados. El Consejo de Europa se encuentra en todo caso en el origen de numerosos Tratados internacionales (convenios europeos) que favorecen diversas formas de cooperación (extradición, ayuda judicial mutua, ejecución de las decisiones judiciales).

Conviene subrayar, a este respecto, que si los objetivos políticos iniciales del Consejo de Europa eran ambiciosos (garantizar y promover los ideales y patrimonio comunes de los Estados miembros y favorecer su progreso económico y social), el alcance de esta Organización se limitó rápidamente a un plano más técnico, por voluntad de los Estados miembros. Es por ello que sus acciones se orientaron particularmente hacia ámbitos más especializados (cooperación jurídica, cultural, científica, derechos humanos). Es éste el marco en el que, por consiguiente, ha de destacarse el valor de la obra del Comité europeo para los problemas criminales (C.D.P.C.)⁴, en particular, en lo concerniente a las organizaciones criminales y a las medidas jurídicas relativas al crimen organizado.

2. Ver J. PRADEL Y G. CORSTENS, *Droit pénal européen* (1 vol. Dalloz, Paris 1999 y en particular n°12 y ss.).

3. Ver: *Politique pénale en Europe* (1 vol. 2005, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg) y F. FALETTI Y F. DEBOVE, *Planète criminelle*, 1 vol. P.U.F, Paris 1998.

4. Ver sobre la obra del CDPC, P.H. BOLLE (en *Cahiers de défense sociale* 1990-91, p. 191) y A. TSI-TSOURA, *Faut-il un droit pénal européen ?* (*Revue Pouvoirs*, n°55, 1990, Paris, p. 133) sobre la cuestión de la oportunidad de creación de un derecho penal europeo.

Últimamente es en el marco institucional, más político, de la Unión Europea (Tratado de Amsterdam de 1997) en el que se producen los desarrollos de la cooperación en materia penal. En este ámbito, las diferentes Cumbres europeas de Jefes de Estado han adoptado diversas medidas sobre el reconocimiento mutuo de las decisiones judiciales en materia penal, han generado acuerdos sobre las orientaciones de las políticas penales entre Estados y han deliberado sobre la orden de detención europea. Ahora bien, los trabajos realizados precedentemente en el marco el Consejo de Europa siguen manteniéndose en todo su alcance.

Tratándose de la política penal, con anterioridad a la actual Unión europea (Tratados de Roma de 1957 y de Maastricht de 1992), hay que tener presente la aportación del Consejo de Europa (Tratado de Londres)(1949). También hay que subrayar la existencia del Convenio de aplicación de Schengen (1995), que prevé un refuerzo de la cooperación judicial y policial, en desarrollo del principio de libertad de los ciudadanos de la Unión y de la supresión de controles en las fronteras interiores. En octubre de 1999, finalmente, el Consejo europeo, que reúne periódicamente a los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados de la Unión, aprobó en la Cumbre de Tampere (Finlandia) un programa ambicioso sobre las cuestiones de justicia y de asuntos de interior, el llamado « tercer pilar » de la Constitución europea (L.S.I.).

[2] ¿En qué consiste la política actual en el espacio geográfico europeo?

Tres son los ámbitos en los que se plasma el espacio de libertad, de seguridad y de justicia (L.S.I.).

– Las cuestiones de inmigración, de asilo, de control de fronteras y visados, en las que convergen los temas relativos a la libertad de circulación de personas entre la Unión y el resto del mundo.

– La cooperación judicial penal y policial. El objetivo es aquí prevenir y combatir las actividades terroristas, el crimen organizado y, como consecuencia, los tráficos en sentido amplio, el tráfico de drogas, la prostitución, etc.

– La cooperación en materia civil. Se trata de lograr normas comunes con el fin de facilitar el arreglo de litigios bien entre las empresas y los consumidores europeos, bien entre particulares (divorcios, custodia de niños).

En el plano de la seguridad, el principio de libertad de circulación de los ciudadanos de la Unión en el interior de las fronteras europeas se acompaña por la aplicación de políticas comunes en materia de inmigración y de cooperación policial.

Además se proclaman dos principios: de una parte, la armonización y la aproximación de las normas penales en materia de incriminaciones y de sanciones; y, por otra parte, el reconocimiento mutuo de las decisiones de justicia. Las dos vías son complementarias, en la medida en que el principio de reconocimiento mutuo será más fácil de aplicar, si existe un basamento penal común, en particular en el plano procesal. Se trata igualmente de garantizar el respeto de los derechos los derechos fundamentales y de los derechos de defensa.

En materia policial el objetivo es poner a los servicios de policía a trabajar conjuntamente con eficacia y celeridad más allá de las fronteras. Para esto existen diversos medios:

– el reconocimiento mutuo de los poderes de policía previsto por los Acuerdos de Schengen (derecho de persecución e incluso –para los Estados que lo aceptan– de interpelación transfronteriza),

- la puesta en común de medios y de técnicas nacionales (equipos comunes de investigación en los que los agentes de policía de diferentes países participan conjuntamente en investigaciones bajo el control y conforme al derecho procesal del país de acogida),
- el refuerzo, en fin, de los órganos europeos de cooperación policial (Europol) o incluso la Cépól (Academia europea de policía).

La mejora del intercambio de informaciones es igualmente un reto prioritario, en particular para la lucha contra el terrorismo. Junto al desarrollo de sistemas europeos de información (Europol, Fiscalía europea y Schengen), se trata de organizar y de facilitar los intercambios entre los servicios nacionales. El principio aplicable aquí es el de la disponibilidad; esto significa que la información que detenta un Estado debe, por definición, poderse transmitir a otro. Múltiples proyectos, en curso de examen, persiguen dar una traducción concreta a este simple principio, pero suscitan graves dificultades de aplicación. Se trata en efecto de hallar entre los Estados miembros –de tradiciones a menudo diferentes– un punto de equilibrio entre, por una parte, la eficacia de la actividad represiva y, por otra, el respeto de la vida privada y de las libertades públicas.

El control de la inmigración⁵ clandestina supone, con carácter previo, una armonización común en materia de visados. En efecto, una parte de los extranjeros en situación irregular sobre el territorio de la Unión han entrado sin visado. Los controles fronterizos tratan de evitar que se introduzcan en el espacio Schengen sujetos cuya entrada no esté autorizada. El recurso a los ficheros informatizados constituye, en este punto, un elemento disuasorio (S.I.S. Schengen en el que aparece el nombre de los individuos a los que debe denegarse la entrada, acceso a los ámbitos sobre los principios aéreos transmitidos por las compañías aéreas).

El control de los flujos migratorios supone igualmente desplegar acciones para asegurar la salida de los extranjeros que permanecen sin título en el territorio de la Unión.

Tratándose del derecho de asilo, el nivel de armonización de las legislaciones nacionales es todavía insuficiente. Sin embargo, ha habido iniciativas con el fin de clarificar las reglas de cooperación entre los Estados miembros.

En los ámbitos que tienen que ver con la policía, la mejora de la cooperación afecta en primer lugar al intercambio de informaciones. Junto al desarrollo de sistemas de información (Schengen, Europol), se trata de organizar y de facilitar el intercambio de informaciones entre los servicios nacionales⁶.

[3] A la vista de estas realizaciones, ¿cabe concluir que existe una política penal común en el espacio europeo de la Unión?

A lo sumo se puede hablar de una cooperación interestatal reforzada en el campo judicial y policial ya avanzada por el Consejo de Europa y desarrollada, des-

5. Sobre la cuestión de la inmigración en Europa, ver la obra de *WIHTOL DE WENDEN* (1vol. la Documentation française).

6. Voir *F. FALETTI Y F. DEBOVE* (*op.cit.supra* p. 323 y ss.).

pués, por la Unión Europea. Con todo, cabe constatar determinados avances importantes, justificados por el desarrollo del terrorismo y de la criminalidad organizada⁷.

En lo que concierne a la aplicación de las diferentes legislaciones penales, subsisten, con todo, dificultades derivadas de consideraciones de soberanía nacional. En este punto especial, sólo una futura clarificación de las estructuras de la Unión europea (¿federalismo o comunidad de Estados?) permitirá progresar. En realidad, queda mucho por hacer para desarrollar un verdadero espacio judicial europeo⁸, que concilie la integración y la soberanía. La dificultad principal reside en la diversidad de los sistemas jurídicos y de las tradiciones culturales de los Estados-nación en el ámbito penal, el cual, por principio, tiene mucho que ver con la soberanía. Esta última condiciona, en efecto, en gran parte, la seguridad y la libertad de las personas en este espacio geográfico.

En cualquier caso, la Unión europea ha decidido crear Eurojust, destinada a reforzar la lucha contra las formas graves de criminalidad. Eurojust se dirige a promover una coordinación entre las autoridades competentes en cooperación judicial en materia penal: en particular, entre los fiscales de los diferentes Estados de la Unión. Así en un contexto ligado a la globalización y, más en particular, a la amenaza terrorista que ha afectado ya a diversos Estados europeos, la creación de una fiscalía europea tras Europol y la orden de detención europea son sin duda medidas positivas.

En conclusión, la Unión europea debe hacer frente hoy a un doble desafío. Primero, el de las manifestaciones más peligrosas de la criminalidad transfronteriza (terrorismo, tráfico de drogas, criminalidad financiera), que no deja de ser sino una de las consecuencias de la globalización. Pero, además, Europa no escapa a la diversidad de las corrientes migratorias de población, que afecta a todos los continentes. En este contexto, los países de inmigración europea han buscado hasta ahora soluciones en el plano nacional, pero no cabe duda de que sería deseable una mayor concertación a nivel del espacio geográfico, particularmente frente a los flujos migratorios provenientes de otros continentes. Tal perspectiva no podría sino contribuir a favorecer la eficacia de una política penal común que, en sus diferentes aspectos, es deseable para la seguridad en la Unión.

7. G. PICCA, *Tendances actuelles de la criminalité à l'heure de la mondialisation* (Annales Internationales de Criminologie, vol. 42, 2004).

8. O. DE BAYNAST, *L'Europe judiciaire: enjeux et perspectives* (1 vol. Dalloz, Paris 2001).

