

El rol del Consejo de Europa en el ámbito del delito y la seguridad ciudadana

ILINA TANEVA

Dirección de Asuntos Jurídicos del Consejo de Europa

57

1. INTRODUCCIÓN

Desde hace diez años los problemas de la prevención del delito y la seguridad urbana forman parte de las preocupaciones a las que se da mayor prioridad en Europa. Estos dos temas están muy relacionados, ya que la simple prevención del delito no siempre soluciona el problema de la seguridad en las grandes ciudades. Por otro lado, la seguridad urbana no sólo depende de la eficacia de la prevención de la delincuencia, sino también de una política social equilibrada y bien planificada. Todos somos conscientes de que la gran mayoría de la población (entre el 75 % y el 80 %) vive en grandes ciudades, que en muchos casos no sirven como lugares de integración, sino más bien como aglomeraciones de exclusión social. Ello facilita el sentimiento de anonimato en el que se producen los actos violentos y delictivos. La sociedad no está satisfecha con la respuesta del Estado a estas tendencias negativas ni con la eficacia de la policía y del estamento judicial al mantener el orden público y la seguridad de los ciudadanos. El gran público espera nuevas soluciones para este problema y cada vez existen más voces que apoyan la idea de un diálogo constante y de un método de colaboración entre la policía y diversos entes públicos y privados a escala local. Se considera que éste sería un modo de elaborar varias respuestas concertadas y al mismo tiempo flexibles a los actos de delincuencia, violencia y autodestrucción de las mayores concentraciones urbanas.

El Consejo de Europa también tiene un papel que representar en estos ámbitos. A continuación les presentaré, de forma resumida, los principales ámbitos de prevención del delito y de seguridad urbana en el que actúa nuestra organización. Desde hace mucho tiempo el Consejo de Europa (CE) viene prestando una atención especial a la prevención del crimen. El CE debate constantemente este tema y emprende iniciativas periódicas.

2. PRINCIPALES ACTIVIDADES DEL CE EN EL ÁMBITO DE LA PREVENCIÓN DEL DELITO

En 1960 se trataron por primera vez los problemas de la delincuencia juvenil y la valoración de los programas para su prevención en los Estados miembros (así como en 1963, 1972 y 1987).

El papel de la policía en la prevención del delito (1979) y el del público en general en la política contra el delito (1984) también han sido importantes temas de debate.

La preocupación por la política contra la delincuencia ha propiciado la organización de varias conferencias y diversos talleres sobre este tema, y también ha llevado a aprobar distintas leyes del CE.

En 1987 el Consejo de Ministros aprobó la Recomendación n.º (87) 19, relativa a la organización de la prevención del delito. Dicha recomendación define los principios generales para la organización de la prevención del crimen y recomienda a los gobiernos de los Estados miembros que incluyan la prevención como elemento estable de sus programas del gobierno para el control del delito; que potencien los organismos de prevención del crimen a escala nacional y local; que potencien los programas de prevención relativos a problemas delictivos concretos; que potencien la investigación en el ámbito de la prevención; que desarrollen propuestas de ley, o enmienden las ya existentes, sobre licencias y funcionamiento de las empresas de seguridad o de vigilancia, y que potencien la cooperación internacional en el ámbito de la prevención del delito.

En 1987 el Consejo de Ministros también aprobó la Recomendación n.º (87) 20, relativa a las reacciones sociales a la delincuencia juvenil, que recomienda a los gobiernos de los Estados miembros las medidas a adoptar para prevenir la inadaptación y la delincuencia juvenil (aplicación de una política global que potencie la integración social de los jóvenes; introducción de programas especializados en las escuelas para conseguir una mejor integración; reducción de las oportunidades de los jóvenes para cometer delitos). Esta recomendación también trata con detalle los procedimientos de los procesos judiciales, así como otras medidas contra los menores.

El Consejo de Ministros aprobó la Recomendación n.º (96) 8, relativa a la política contra la delincuencia en Europa, en un momento de cambios. Recomienda a los gobiernos de los Estados miembros que pongan en marcha respuestas nacionales e internacionales contra el crimen. Entre los principios y métodos básicos, los que están relacionados con la prevención del delito son los siguientes: una política contra el delito coherente y racional para prevenirlo y que incluya la prevención social y de situación; la individualización de las reacciones delictivas; la potenciación de alternativas a las penas de prisión; la reintegración social de los delincuentes, y la asistencia a las víctimas. Ello debería implicar la creación de un ente de coordinación central de la política contra el crimen, así como el desarrollo de estrategias de prevención del delito regionales y locales. Así mismo, debería incluir la participación regular y activa de los gobiernos en planes internacionales para la recopilación de información estadística relevante sobre el crimen.

3. SEGURIDAD URBANA

Evidentemente, se impone realizar esfuerzos conjuntos en toda Europa, tanto a nivel gubernamental como en los entes europeos que actúan en dicho ámbito, al objeto de no limitarse a combatir la delincuencia actual, sino también previniendo y, a ser posible, luchando contra el crimen organizado, y tomando las medidas pertinentes para proteger de la posibilidad de cometer delitos a aquellas personas más propensas a cometerlos: jóvenes, inmigrantes ilegales, adictos a la droga y al alcohol y otros grupos marginales.

En 1987 la Conferencia Permanente de Autoridades Locales y Regionales (CPALR) organizó en Barcelona (España) la Conferencia Internacional sobre Estrategias Locales para la Reducción de la Inseguridad Urbana en Europa. Durante el acto se constituyó el Foro Europeo para la Seguridad Urbana y se aprobó la Declaración de Barcelona.

A finales de febrero de 1997, la CPALR organizó en Erfurt (Alemania) la Conferencia Internacional sobre el Crimen y la Inseguridad Urbana: el Papel y la Responsabilidad de las Autoridades Locales y Regionales. La Conferencia aprobó una declaración final en la que se destacaban las principales causas de la delincuencia, así como su ámbito y sus efectos, y dictaba recomendaciones concretas a las autoridades locales y regionales de Europa sobre la prevención del crimen.

Durante la cuarta sesión de la CPALR se aprobaron la Recomendación n.º 36 (1997) y la Resolución n.º 57 (1997), sobre delincuencia y seguridad urbana en Europa.

Los días 10 y 11 de octubre de 1997 se celebró la Segunda Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Consejo Europeo, que aprobó una declaración final y un plan de actuación. Ambos documentos ponen de relieve la importancia de la lucha contra cualquier amenaza a la seguridad de los ciudadanos, como el terrorismo, la corrupción, el crimen organizado y el tráfico de drogas, la violencia contra mujeres y niños y el deterioro de la calidad de vida en las zonas urbanas e industrializadas.

En diciembre de 1997, en Barcelona, para conmemorar la primera conferencia de Barcelona, se celebró la Conferencia Europea para una Política de Prevención de la Inseguridad en Europa a Escala Local: Compromisos de las Ciudades para la Construcción de una Europa Solidaria, Tolerante y Estable.

El CE ha desarrollado un amplio programa de actividades para el desarrollo y consolidación de la estabilidad democrática (ADACS). La reforma del sistema legal, judicial, policial y penitenciario, la prevención de la inseguridad urbana y la potenciación de la sociedad civil ocupan un lugar preponderante en este programa.

Una parte esencial de este programa es el Proyecto sobre inseguridad urbana y medidas de prevención en la CEI. El proyecto trata sobre algunos problemas relacionados con varias tendencias negativas asociadas a la transición política, económica y social que se ha producido en los Estados de la antigua Unión Soviética durante los últimos años, que amenazaba con desestabilizar las emergentes sociedades democráticas y debilitar la confianza de la sociedad en las mismas. La idea central del proyecto consiste en apoyar estas nuevas democracias, en las que la política del Estado centralizado está desapareciendo sin que las

correspondientes estructuras locales la sustituyan de forma adecuada para crear una atmósfera de confianza y preocupación común por la seguridad de la población. El proyecto lo realizan equipos de expertos, que evalúan la situación en un país determinado y recomiendan actuaciones concretas a escala local y nacional. Los informes de evaluación, junto con las recomendaciones, pueden servir como base para el desarrollo de proyectos piloto que intenten resolver problemas delictivos concretos.

4. EL CE Y LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN, EL CRIMEN ORGANIZADO Y EL BLANQUEO DE DINERO

60

Otra de las tareas del Consejo Europeo es luchar contra la corrupción, el crimen organizado y el blanqueo de dinero.

Con la caída del «telón de acero» y la transición de los países de la Europa central y oriental hacia la democracia y la economía de mercado empezó el proceso de integración en toda Europa, pero ello también contribuyó al rápido aumento del crimen organizado y al blanqueo de dinero transnacional. Ni la Europa occidental, ni la central, ni la oriental no estaban preparadas para hacer frente a este nuevo fenómeno que no sólo es una amenaza para la economía de cada país, sino también para la sociedad en general.

Por otro lado, las dificultades de la transición hacia la economía de mercado en la Europa central y oriental, junto con la debilidad de los nuevos sistemas reguladores, propició la generalización de la corrupción, que debilita la democracia y el funcionamiento de la ley. El movimiento más libre de bienes y capitales por todo el territorio europeo también supuso la integración en el ámbito bancario, pero hizo aumentar las oportunidades para el blanqueo de dinero organizado, ya que las regulaciones de algunos países no eran lo bastante estrictas, especialmente en Europa central y oriental.

La lucha contra todos estos fenómenos (el crimen organizado, la corrupción y el blanqueo de dinero) requiere una actuación coordinada y conjunta de todos los Estados europeos para, de este modo, garantizar la democracia y el imperio de la ley en el continente.

En una resolución de 1996 sobre el desmantelamiento de la herencia de los sistemas totalitarios, la Asamblea Parlamentaria del Consejo Europeo advirtió que si fracasaba el proceso de transición en Europa central y oriental podría llegarse a un dominio oligárquico en lugar de democrático, a la corrupción en lugar del imperio de la ley y al crimen organizado en lugar de los derechos humanos. En su recomendación de 1997 al Consejo de Ministros de la Segunda Cumbre, la Asamblea afirmó que el aumento del crimen organizado, la corrupción y el tráfico ilícito degenera en un clima de inseguridad y amenaza con desestabilizar el imperio de la ley y la democracia. Pidió que se realizasen actuaciones decisivas para luchar contra estos fenómenos e instó a los miembros a ratificar las convenciones existentes sobre el control del delito, a poner en común sus experiencias y a adoptar los programas de actuación que fueran necesarios.

4.1 Crimen organizado

El 1 de abril de 1997 el Consejo de Ministros constituyó un comité de expertos en derecho penal y aspectos criminológicos del crimen organizado (PC-CO) para que examinaran el fenómeno y la legislación nacional relacionada con el mismo y para que propusieran medidas para combatirlo. Durante el año pasado el comité recopiló y procesó estadísticas de los Estados miembros sobre la naturaleza, la estructura y las actividades de los grupos criminales organizados en cada país. El paso siguiente del comité de expertos ha sido elaborar medidas para investigar las actividades criminales mediante escuchas telefónicas, operaciones sorpresa y entregas controladas. También es preciso examinar atentamente la cooperación internacional para la lucha contra el crimen organizado y las formas de mejorarla mediante la estandarización de definiciones, la armonización de las leyes nacionales y la eliminación de los obstáculos legales y políticos actuales, como los relativos a la extradición de criminales.

El Consejo de Ministros aprobó la Recomendación (97) 13, relativa a la intimidación de testigos y a los derechos del demandado. La recomendación trata especialmente sobre la mejora de la seguridad para los testigos del crimen organizado que testifiquen en juicios.

4.2 Corrupción

En noviembre de 1996 el Consejo de Ministros aprobó un programa de actuaciones para el período 1996-2000, propuesto por el Grupo Multidisciplinario contra la Corrupción (GMC).

Entre los principales puntos del programa destacan los siguientes:

- definición de corrupción;
- criminalización de los delitos de corrupción y juicios;
- desarrollo de códigos de conducta;
- introducción de la responsabilidad civil por corrupción;
- definición de los papeles y responsabilidades de instituciones y personas individuales;
- medidas para prevenir y combatir la corrupción.

El GMC, creado a partir de la iniciativa de la Conferencia de los Ministros de Justicia Europeos de 1994, se ha convertido en un punto de referencia para la actuación del Consejo Europeo en este ámbito. Ha elaborado la Convención del Derecho Penal sobre la Corrupción y un borrador de una convención sobre las medidas civiles de compensación por daños causados por actos de corrupción (aprobada por el Consejo de Ministros y que se presentará para su firma el 4 de noviembre de 1999). Asimismo, sigue trabajando en el borrador de un código modelo de conducta para los funcionarios.

La Segunda Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno que tuvo lugar en Estrasburgo el 10 y el 11 de octubre de 1997 dio instrucciones al Consejo de Ministros sobre la lucha contra la corrupción y el crimen organizado:

- aprobar unos principios rectores para el desarrollo de las legislaciones y los métodos nacionales;
- asegurar que se pongan a punto sin demora los instrumentos legales internacionales de acuerdo con el programa del CE de actuación contra la corrupción;
- establecer un mecanismo adecuado y eficaz para controlar el cumplimiento de los principios rectores y de los instrumentos legales internacionales.

Los veinte principios rectores para la lucha contra la corrupción fueron aprobados por el Consejo de Ministros en noviembre de 1997.

El 27 de enero de 1999 se presentó para su firma la Convención de la Ley penal sobre la corrupción, que ya ha sido firmada por veintinueve Estados y ratificada por uno.

De acuerdo con las resoluciones (98) 7 y (99) 5 del Consejo de Ministros, se creó el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), que ya cuenta con catorce miembros. Sus tareas consisten en controlar el cumplimiento de los principios rectores para la lucha contra la corrupción y controlar la aplicación de los instrumentos legales internacionales que deben aprobarse en cumplimiento del Programa de Actuación contra la Corrupción.

4.3 Blanqueo de dinero

El 8 de noviembre de 1990 el Consejo de Ministros presentó para su firma la Convención sobre blanqueo, búsqueda, embargo y confiscación de fondos procedentes de actos criminales, que entró en vigor el 1 de septiembre de 1993 con tres ratificaciones.

La Convención:

- establece un procedimiento completo de cooperación para la investigación, el embargo y la confiscación de fondos procedentes de actividades criminales, más amplio que los procedimientos correspondientes a las convenciones sobre extradición y asistencia mutua en cuestiones criminales;
- hace posible levantar las normas sobre el secreto bancario;
- requiere que los estados, como condición para su entrada, realicen los cambios necesarios para que su legislación se adecue a las disposiciones de la convención.

La convención también está abierta a Estados no miembros mediante una invitación del Consejo de Ministros. El 9 de septiembre de 1999 la habían ratificado veintiséis Estados miembros y Australia.

Bajo la autoridad de la Comisión Europea para Problemas Criminales, en 1997 se inició un procedimiento de evaluación para verificar que los veintidós Estados del CE, que no son miembros del Grupo de Trabajo contra el Blanqueo de Dinero (Financial Action Task Force, FATF), cumplen con los estándares contra el blan-

queo de dinero (Convención n.º 141 del CE, 40 recomendaciones del FATF; Directiva 308/91/EC). Estos países incluyen diecisiete de Europa central y oriental, Andorra, Chipre, Liechtenstein, Malta y San Marino. En virtud de dicho procedimiento, un comité de expertos en finanzas, cumplimiento de la ley y cuestiones judiciales prepara informes confidenciales para el CDPC sobre los regímenes contra el blanqueo de dinero de estos países, que también contienen recomendaciones específicas. En la actualidad, se está preparando un procedimiento de evaluación similar en el ámbito de la corrupción (GRECO).

5. PROYECTO OCTOPUS

Se consideró útil desarrollar un programa para la cooperación dirigido a los nuevos Estados miembros del CE para ayudarles en la lucha contra la corrupción y el crimen organizado. El programa se inició en 1996 y recibió el nombre de Octopus. Se trata de un programa conjunto entre el CE y la Comisión Europea. La primera fase finalizó el pasado año con la elaboración de recomendaciones concretas para cada uno de los dieciséis países. La segunda fase tiene por objeto reforzar la cooperación, tanto a escala nacional como a escala internacional, para desarrollar la política necesaria para una lucha eficaz contra la corrupción y el crimen organizado en Europa central y oriental.

Por último, me gustaría destacar que el Consejo Europeo celebró su 50.º aniversario en el mes de mayo de este año en Londres, donde dicha organización fue fundada en 1949, y en Budapest, donde se celebró la 104.ª sesión del Consejo de Ministros. Este último aprobó una declaración para una Europa sin divisiones. En esta declaración, entre los principales compromisos se encuentran los de seguir consolidando la estabilidad en el continente; reforzar la cohesión política, social y cultural; reafirmar la primacía del ser humano en la política del CE, y seguir potenciando la democracia y el imperio de la ley mediante el desarrollo de la colaboración existente entre los Estados, así como a escala nacional.

El futuro de Europa está en las manos de Europa y si cada uno de nosotros hace una contribución personal para un futuro mejor, seguro que este futuro llegará. Hoy en día, Europa tiene una oportunidad excepcional, tras muchos años, y siglos, de empezar a vivir y a actuar como un continente unido. ¡Aprovechémosla!