

La protección jurídica del Euro en el marco de la Unión Europea

Georges Kasimis

(Experto nacional en la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) – Juez)

Resumen : *El establecimiento de una nueva moneda europea, el Euro, es el producto de la historia de las instituciones europeas desde el final de la Segunda Guerra Mundial. La protección jurídica del Euro ha necesitado una reforma de las instituciones de la Unión Europea y ha mostrado la capacidad de sus órganos de promover una colaboración internacional de lucha contra la falsificación monetaria. Es lo que demuestran los acuerdos pasados entre Colombia y Europol en 2004.*

Résumé : *La mise en place d'une nouvelle monnaie européenne, l'Euro est le produit de l'histoire des institutions européennes depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale. La protection juridique de l'Euro a nécessité une réforme des institutions de l'Union Européenne et a montré la capacité de ses organes à promouvoir une collaboration internationale de lutte contre la falsification monétaire. C'est ce que montrent les accords passés entre la Colombie et Europol en 2004.*

Palabras clave : Euro, falsa moneda, Europol, Colombia.

Mots clés : Euro, fausse monnaie, Europol, Colombie.

INTRODUCCIÓN – MARCO HISTÓRICO

La primera organización comunitaria nació justo después de la Segunda Guerra Mundial. En aquel momento parecía necesario reconstruir, económicamente hablando, al continente europeo, garantizando al mismo tiempo unos valores democráticos comunes. La completa ruina del continente y el ocaso tanto político como económico de los Estados europeos crearon las condiciones de una unificación y de una reorganización de Europa. La experiencia de la guerra tuvo implicaciones en la acción política, convirtiendo en imprescindible un nuevo esquema de organización internacional. En efecto, las organizaciones internacionales creadas anteriormente (Sociedad de las Naciones) pero también después de la Segunda Guerra Mundial (Consejo de Europa, OCDE, Unión de la Europa occidental) habían adoptado todas un carácter interestatal e intergubernamental, dejando que subsistieran unos Estados miembros detentores del verdadero poder

de decisión (las resoluciones de los órganos comunes se adoptaban por unanimidad). Así, no se podía tomar ninguna decisión sin unanimidad. Sin embargo, este modelo de cooperación internacional conoció rápidamente sus límites ya que toda posibilidad de cooperación dependía del derecho de veto que los Estados miembros seguían teniendo.

La Comunidad Europea del carbón y del acero, primera organización comunitaria, así como la Comunidad Económica Europea en que desembocó, descansaba en una estructura muy distinta de la de las organizaciones clásicas. Lo esencial de su poder pertenecía a una Alta Autoridad – una Comisión independiente de los Estados, junto a un Consejo de Ministros, compuesta por personalidades designadas por los Estados miembros. Ya no se trata de una organización « internacional » sino de organizaciones supranacionales cuyos órganos se rigen por la ley de superposición tal y como existe en el federalismo. Ya no pretenden sólo la cooperación sino también, y sobre todo, la integración. Se componen de los Estados miembros que aceptaron transferir sus competencias nacionales a unas instituciones comunes que, de ahí en adelante, se encargasen de ellas y pudiesen tomar decisiones de aplicación obligatoria para sus miembros. Este abandono de la soberanía nacional en provecho de una institución independiente y supranacional (Comisión Europea) constituye la especificidad de la Comunidad Europea, distinguiéndola, radicalmente, de las clásicas organizaciones internacionales que funcionan según el modelo intergubernamental (se requiere la unanimidad).

Además de la evolución de la Comunidad Europea debida a las sucesivas ampliaciones – desde una Comunidad de seis Estados miembros (en 1952 y 1957) a una Unión de 27 (en 2007) –, la mayor mutación se sitúa hacia los años 1990. En efecto, a consecuencia de los trastornos causados por los acontecimientos internacionales (caída del sistema comunista, guerra del Golfo y el estallido de Yugoslavia) en aquella época, la ampliación de las competencias de la Comunidad se hizo indispensable. Así, de acuerdo con el tratado de la Unión Europea que se firmó en Maastricht el 7 de febrero de 1992, la Unión Europea se fundamenta en las tres Comunidades Europeas preexistentes (C.E.C.A., C.E.E. y C.E.E.A.–Euratom), y las completan las políticas y formas de cooperación instauradas por este tratado. Dicho de otro

modo, el tratado de la Unión desemboca, por una parte, en una unión económica y monetaria y, por otra parte, significa importantes adelantos en la unión política, en materia de política exterior y defensa, así como en el ámbito de la cooperación en justicia y asuntos interiores. Estas dos últimas categorías de disposiciones tienen un carácter intergubernamental en el sentido de que no se enmarcan en el proceso comunitario de decisión, o sea en el monopolio de iniciativa de la Comisión y en la regla de la mayoría especial del Consejo.

ESTRUCTURA DE LA UNIÓN EUROPEA Y MARCO LEGAL DE SU FUNCIONAMIENTO

La Unión es una organización jurídica. A nivel institucional, el proyecto del Tratado sobre la Unión adopta una estructura por « pilares » : el primero configura la Comunidad Europea con las competencias ampliadas, abarca la unión económica y monetaria y funciona según el sistema comunitario reforzado ; los otros dos pilares están consagrados, el uno a la política exterior y de seguridad, el otro a los asuntos interiores y de justicia. Funcionan según el método intergubernamental ya que varios países desean conservar su soberanía en estas áreas. Más precisamente, la organización en pilares consta de :

- un primer pilar que corresponde con la Comunidad Europea ;
- un segundo pilar que abarca la política exterior y de seguridad común (PESC) y la política europea de seguridad y defensa ;
- un tercer pilar que representa la cooperación policial y judicial en materia penal.

La Unión goza de un marco institucional único, compuesto en lo esencial por

- 1) El Consejo Europeo, término que designa las reuniones regulares de los jefes de Estados o de gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea ;
- 2) El Parlamento europeo, con los representantes de los 492 millones de ciudadanos de la Unión europea ;
- 3) El Consejo de la Unión, que reúne ministros de los Estados miembros ;

4) La Comisión Europea, institución colegiada políticamente independiente que encarna y defiende el interés general de la Unión Europea y un Tribunal de Justicia. El conjunto se compara con un templo griego de tres columnas, rematado por un frontón, el Consejo, único competente en los tres ámbitos. Esta estructura por pilares desarrolló el método intergubernamental en detrimento del sistema comunitario o supranacional. En efecto, en contra de esta estructura por pilares, la Comisión europea apoyada por ciertos Estados miembros, preconizaba el esquema del árbol con un tronco único y ramas de diferentes tamaños, siendo el tronco único el marco de decisiones – tal y como funcionaba en la Comunidad Europea – y correspondiendo las ramas con las competencias, tanto las anteriores como las nuevas. Finalmente se adoptó la estructura por pilares¹.

Esos tres pilares funcionan según procedimientos de decisión distintos : proceso comunitario para el primer pilar y proceso intergubernamental para los otros dos. Así, en el primer pilar, la Comisión es la única que pueda someter proposiciones al Consejo y al Parlamento (monopolio del derecho de iniciativa) y, en general, la mayoría cualificada es suficiente para adoptar actas en el Consejo. En el marco del segundo y del tercer pilar, este derecho de iniciativa lo comparten la Comisión y los Estados miembros ; por otra parte la unanimidad del Consejo suele ser necesaria. En lo que respecta a los instrumentos legislativos, existe también una distinción según los pilares. En efecto, los reglamentos y directivas son instrumentos propios al primer pilar y sólo se pueden adoptar en materias en las que la Comunidad es competente. En cambio, para con las materias en las que la Comunidad tiene competencia en virtud del tercer pilar, su acción se concreta por decisiones marco, para acercar entre sí las disposiciones legislativas y reglamentarias de los Estados miembros. Las decisiones marco se proponen a iniciativa de la Comisión o de un Estado miembro y deben adoptarse por unanimidad. No tienen efecto directo sino que dejan que las instancias nacionales decidan de la forma y medios de su aplicación. Así, una decisión marco no puede aplicarse directamente, ni surtir efectos dentro del orden jurídico interno de los Estados miembros, sin una legislación nacional de trasposición.

EL MARCO LEGAL ESPECÍFICO PARA LA PROTECCIÓN DEL EURO

Según el reglamento (CE) n° 974/98 del Consejo de 3 de mayo de 1998 [Boletín Oficial (*Journal Officiel*) L-139 del 11.05.1998], el euro reemplaza las monedas nacionales de los Estados miembros que participan en la zona euro según la tasa de conversión prevista. El reglamento establece una relación de los Estados miembros que participan al euro, que podrá ampliarse cuando otros Estados miembros adopten la moneda única. La unidad monetaria es el euro, dividido en céntimos. El euro es la unidad de cuenta del Banco central europeo y de los bancos centrales de los Estados miembros que participan en ello. El 1 de enero de 1999, el euro se convirtió en moneda común. Los billetes y las monedas se pusieron en circulación el 1 de enero de 2002 y a partir de dicha fecha, llamada de cambio fiduciario, reemplazaron a las monedas nacionales. Dado que el euro, en tanto que moneda única, constituye el instrumento político económico y monetario, los aspectos administrativos de su protección precisan de un reglamento. En cambio, los aspectos penales, en tanto que materia reservada al tercer pilar, se armonizaron por una decisión marco.

LA DECISIÓN MARCO DEL CONSEJO DE 29 DE MAYO DE 2000 SOBRE EL FORTALECIMIENTO DE LA PROTECCIÓN, POR MEDIO DE SANCIONES PENALES Y DE OTRO TIPO, CONTRA LA FALSIFICACIÓN DE MONEDA CON MIRAS A LA INTRODUCCIÓN DEL EURO

El marco penal de la protección de las monedas contra el fraude monetario arranca del Convenio internacional de 20 de abril de 1929 para la represión de falsificación de moneda². Entre otras disposiciones, el convenio define la moneda y las prácticas punibles. Establece la no-discriminación entre la falsificación de moneda local y de moneda extranjera y prevé unas disposiciones específicas en materia de extradición y de cooperación judicial : prevé la creación de un organismo central en materia de fraude monetario en cada uno de los países que participan, así como el intercambio de informaciones entre estos organismos. También hace referencia a un organismo central internacional en materia de gestión para semejantes informaciones.

Para garantizar la protección del euro de manera adecuada en el conjunto de los Estados miembros por unas medidas penales eficaces, una decisión marco fue adoptada por el Consejo en mayo de 2000³. La decisión marco busca completar las disposiciones del Convenio y facilitar su aplicación. Pretende acrecentar la protección del euro en relación con lo que está previsto en el Convenio. La decisión marco define los comportamientos punibles y fija el límite mínimo de las sanciones máximas que se puedan aplicar a estos comportamientos. Contiene disposiciones sobre la competencia y sobre la responsabilidad de las personas jurídicas y prevé que todos los Estados miembros deben adherirse al Convenio de 1929. Finalmente, una modificación de la decisión marco permitió que se reconocieran unas condenas definitivas pronunciadas por otro Estado miembro como generadoras de reincidencia. Los elementos constitutivos de la infracción penal se establecen en los artículos 3 a 5. Así, la puesta en circulación, la importación, la exportación y, por fin, la fabricación o posesión de material destinado a la falsificación se asimilan a la falsificación propiamente dicha.

Además, el Consejo estimó que hacía falta prever, en las legislaciones de los Estados miembros, una infracción específica : la producción, con el material previsto a este efecto, de una moneda que tenga todas las características físicas del euro, pero cuya emisión no se autorizara por el Banco Central europeo. Esta incriminación apunta exclusivamente al comportamiento de los que, por motivos de enriquecimiento personal, produjeran euros sin el conocimiento de las autoridades. En cambio, se excluyó una responsabilidad penal de los Estados miembros o de sus agentes para casos de exceso de impresión de billetes de banco.

El artículo 6 de la decisión marco fija los criterios para la armonización de las penas. La fórmula utilizada fue, por una parte, establecer penas efectivas, proporcionadas y disuasivas y, por otra parte, fijar el mínimo de la pena máxima en 8 años. Sin embargo, a pesar de que los Estados miembros hayan respetado los criterios arriba citados, las diferencias entre las legislaciones nacionales en esta materia son bastante considerables. Ello se explica por razones históricas, culturales y jurídicas fuertemente enraizadas en sus sistemas legales, que evolucionaron y que traducen la manera como los Estados enfrentaron y solucionaron unas cuestiones fundamentales en el ámbito del derecho penal. Estos sistemas osten-

tan una coherencia interna y modificar unas normas sin tomar en cuenta el conjunto amenaza con provocar distorsiones.

En lo que respecta a la competencia territorial, las normas de la decisión marco se apartan de los principios tradicionales. En efecto, en todos los Estados miembros de la Unión Europea, la territorialidad de la ley penal constituye un principio cardinal. Como consecuencia, las jurisdicciones de un país, en principio son competentes para juzgar únicamente las infracciones cometidas en su territorio. Sin embargo, dado que la moneda circula fuera de sus fronteras nacionales, el principio del *locus commissi delicti* se debe atenuar. Así, en virtud del artículo 7 de la decisión marco, las jurisdicciones nacionales de los Estados miembros son competentes para perseguir y juzgar las infracciones de falsificación de la moneda nacional, cualquiera que sea el lugar donde se cometió la infracción e independientemente de la nacionalidad del autor de la infracción.

EL REGLAMENTO DEL CONSEJO PARA LA PROTECCIÓN DEL EURO CONTRA LA FALSIFICACIÓN DE MONEDA

En base a una propuesta de la Comisión, el Consejo adoptó el 28 de junio de 2001 los reglamentos 1338 y 1339 que :

- instituyen unos procedimientos para la recolección, el almacenamiento y el intercambio de datos sobre las falsificaciones ;
- imponen a los establecimientos de crédito que retiren de la circulación las falsificaciones para entregarlas a las autoridades nacionales competentes ;
- organizan la cooperación a nivel nacional o de la UE, así como con los países terceros y las organizaciones internacionales.

Los Estados miembros aplicaron, entre otros, los aspectos técnicos del reglamento. Establecieron centros nacionales de análisis de los billetes falsos así como centros de análisis des las monedas falsas. Así, todos los Estados miembros disponen de la capacidad técnica necesaria para un primer análisis de las falsificaciones. El Banco Central europeo estableció un centro de análisis de las falsificaciones (CAF) encargado de todo el tratamiento de los billetes falsos en euro. En lo que se refiere a las

monedas falsas en euro, se creó un centro técnico y científico europeo (CTCE).

En la práctica, los centros nacionales llevan a cabo un primer análisis de los billetes y monedas sospechosos. Si se trata de un nuevo tipo de falsificación, mandan los billetes y monedas respectivamente al CAF y al CTCE para un análisis completo y su clasificación. El BCE constituyó una base de datos destinada a recolectar información acerca de los billetes falsos y, colaborando con los Estados miembros y la Comisión, las monedas falsas. Finalmente, en virtud de la decisión del Consejo⁴ para los Estados miembros que forman las partes contratantes en el Convenio de Ginebra, Europol desempeña el papel de organismo central de represión de falsificación del euro, en el sentido del artículo 12, primera frase, del Convenio de Ginebra.

LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL. EL CASO DE COLOMBIA

El 9 de febrero de 2004, Europol firmó un acuerdo de cooperación con el gobierno de Colombia. Este acuerdo busca desarrollar la cooperación de los Estados miembros de la Unión Europea, mediante interpol, con Colombia en prevención, detección y supresión de formas serias de crimen internacional y, entre otros sectores, en el ámbito de la falsificación de dinero y de los modos de pago tal y como están definidos en el artículo 3 del Convenio de Ginebra. La cooperación incluye el intercambio de informaciones técnicas y estratégicas que encierren acciones de aplicación.

El 7 de agosto de 2006, las autoridades de Colombia (DAS – Departamento Administrativo de Seguridad) pidieron el apoyo de Europol para que les fuera proporcionada información en el marco de una investigación criminal. Esta información concernía un grupo criminal instalado en Colombia que fabricaba fraudulentamente billetes en euro a gran escala, los distribuía en España, Portugal y otros países europeos. En octubre de 2006, Europol aprobó la petición de las autoridades colombianas y mandó ahí a un representante para proporcionar el dinero y la información necesaria y obtener así una visión de conjunto de las investigaciones. En el marco de esta operación, llamada Caldas, del 28 de octubre al 3 de noviembre de 2006, se efectuaron unos registros, detenciones y confiscaciones de material que servía para la producción de falsos

billetes de banco. Más precisamente, se requisaron falsos billetes de banco con un valor total de 5.064.750 euros y 4.366.800 dólares US. En conclusión, la operación Caldas fue un modelo de buena cooperación y sinergia operacional entre Europol, los Estados miembros y los Estados terceros.

NOTAS

- 1 Ver la Resolución del Parlamento europeo sobre la Conferencia intergubernamental en el marco de su estrategia para la Unión Europea (11 de julio de 1990).
- 2 N°2623, p. 372. League of Nations Treaty Series 1931.
- 3 Decisión marco del Consejo (2000/383/JAI) de 29 de mayo de 2000, sobre el fortalecimiento de la protección, por medio de sanciones penales y de otro tipo, contra la falsificación de moneda con miras a la introducción del euro – JO L-140 del 14-6-2000, p. 1. Para incluir e ella el reconocimiento de las condenas anteriores pronunciadas en un veredicto penal en otro Estado miembro, la decisión marco fue modificada por la decisión marco 2001/888/JAI de 6 de diciembre de 2001, JO L-329 del 14.12.2001, p. 3.
- 4 Decisión 205/511/JAI del Consejo de 12 de julio de 2005 relativa a la protección del euro contra la falsificación mediante la designación de Europol como organismo central para la lucha contra la falsificación del euro, Boletín Oficial de la Unión Europea L-185 del 16.7.2005, p. 35-36.