

Falsificación del euro: ¿Hacia una federalización del Derecho en la Unión Europea? (1)

PROF. DR. J. A. E. VERVAELE

Catedrático de Derecho Penal Económico y Financiero. Facultad de Derecho. Universidad de Utrecht y Catedrático en el Colegio de Europa de Brujas.

Manifiesta el autor, inquietudes en cuanto a los límites de poder que tiene la Europol, para llevar a cabo su misión represiva contra la falsificación del euro. Considera necesario una dirección de represión de la falsificación en el espacio de la Unión Europea, con competencia suficiente más allá de las fronteras de los Estados soberanos.

SUMARIO: I. Integración regional, monedas únicas y falsificación de moneda: perspectiva histórica.—II. Reacción internacional a la falsificación transnacional de moneda: el Convenio de Ginebra para la Represión de la Falsificación de moneda.—III. Evolución reciente de la falsificación de moneda de las reservas internacionales y las monedas de transacción.—IV. Integración regional en Europa e introducción de la Moneda Única Europea.—V. Falsificación de la moneda única europea.—VI. Conclusiones.

(1) Traducción de Isidoro BLANCO CORDERO, Profesor Titular de Derecho Penal. Universidad de Vigo.

I. INTEGRACIÓN REGIONAL, MONEDAS ÚNICAS Y FALSIFICACIÓN DE MONEDA: PERSPECTIVA HISTÓRICA

La falsificación de moneda debe ser la segunda profesión más antigua del mundo. Todas las narraciones históricas sobre el tema relatan detalles edificantes sobre la falsificación de moneda, remontándose hasta épocas anteriores al imperio romano (2). Son precisamente los romanos quienes, en la Constitución de Constantino, hacen de la falsificación de moneda un crimen de lesa majestad (*crimen laese majestatis*) contra el honor del soberano y por lo tanto contra el poder y la soberanía divina. En la historia se encuentran numerosos casos en los que la falsificación de moneda se asimilaba a la traición, castigada con la pena de muerte. En el siglo trece los chinos introdujeron la utilización del billete, y su falsificación se equiparaba a una violación del sello del emperador, que se castigaba con la pena de muerte.

La moneda no siempre es la expresión de la soberanía nacional; puede estar ligada a proyectos de cooperación o de integración regional y a formas de unión monetaria. También Europa ha conocido varias experiencias de esta naturaleza. La Unión Aduanera de los Estados alemanes, creada en 1834, incluía una unión monetaria, dotada de una moneda propia (el *thaler*) y precedía a la unión política de 1871 del *Reich* alemán. Citemos además, de 1865 a 1925, la Unión Monetaria Latina convenida entre Bélgica, Francia, Grecia, Italia y Suiza, que utiliza el franco en su estado embrionario. Del mismo modo, Suecia, Noruega y Dinamarca tuvieron de 1873 a 1931 su moneda única, la corona. Pero hoy día, cuando uno piensa en monedas únicas, en integración regional y en moneda falsa, se representa casi de forma inmediata el billete verde, el dólar americano (USD). En efecto, el dólar americano se ha convertido no sólo en la moneda única de los Estados Unidos de América (EE.UU.), sino que también es la moneda más utilizada en el mundo, pese a su reputación de moneda con elevado riesgo de falsificación. Son numerosos los países que utilizan el dólar en los que a menudo se rechazan los billetes de 100 y de 50 USD. La falsificación del billete verde es también interesante desde un punto de vista histórico. ¿En qué circunstancias se ha convertido el billete verde en moneda única y cómo se ha reaccionado en los Estados Unidos a la falsificación de moneda, teniendo en cuenta los limitados poderes de la Federación en la Unión?

La historia de la falsificación de moneda en los Estados Unidos está íntimamente ligada a la historia política americana y al avance del poder legislativo federal. La primera moneda americana que fue objeto de falsificación fue el *wampum*, que servía de moneda tanto para los europeos como para los indios. El *wampum* se componía de collares de conchas (3). La falsificación y la depreciación de que fue víctima tuvieron graves consecuencias sobre la economía de los Nuevos Países Bajos y de las colonias de Nueva Inglaterra. También los primeros colonos america-

nos utilizaron monedas que tenían curso en Inglaterra, en Francia y en España, en cuanto que estuvieron bajo el poder de la corona británica. Igualmente la falsificación de moneda fue un importante instrumento en la guerra de la revolución. En 1775, cuando la guerra de la independencia era inevitable, el Congreso continental autoriza la emisión de una moneda destinada a financiar el conflicto. En el curso de la revolución americana, las monedas británicas falsificadas fueron utilizadas en América del Norte en tal medida que perdieron rápidamente su valor (4).

En el momento de la independencia y de la creación de la Unión, no se encontraba en el orden del día la introducción de una moneda federal única. Sin embargo, es en 1792 cuando el Congreso vota la *Mint Act* que establecía el sistema de moneda de los Estados Unidos e instituía el dólar como principal unidad monetaria (5). Incluso si el gobierno no hubiese instituido un sistema de papel moneda único con curso legal, la protección de las monedas utilizadas en la Unión constituía claramente un tema de preocupación. Cuando los padres fundadores adoptaron la Constitución de los EE.UU., se apartaron de la tradición de las colonias británicas limitando el delito de traición. De ahí en adelante la traición quedó definida en la propia Constitución (6) y la falsificación de moneda ya no se incluía entre los actos de traición. Por otro lado, los padres fundadores eran conscientes de la necesidad de una cláusula relativa a una moneda federal. A falta de billetes de banco, limitaron esta cláusula a las monedas: «El Congreso estará facultado para acuñar moneda, regular el valor de la misma y de monedas extranjeras, y para determinar la norma patrón de pesas y medidas» (7). Conscientes del peligro que constituye la falsificación de moneda, incluyeron una cláusula relativa a la falsificación de la moneda en la Constitución de los EE.UU.: «El Congreso estará facultado (...) para disponer la sanción correspondiente en casos de falsificación de los valores y de la moneda corriente de los Estados Unidos» (8). Entraba así la falsificación de moneda en la relativamente limitada lista de infracciones que el Congreso tenía el poder de castigar (9).

(4) La utilización de moneda falsa en tiempo de guerra es una práctica muy generalizada. Ver, por ejemplo, la falsificación de moneda bajo el gobierno revolucionario francés, el *assignat*, practicado por los opositores y, durante la segunda guerra mundial, la falsificación del marco alemán (DM) por STALIN y la falsificación de la libra británica fabricada por judíos bajo mandato alemán.

(5) Con el *Mint Act*, los EE.UU. se convirtieron en el primer país que introdujo el sistema decimal para el dinero.

(6) Constitución de los EE.UU., art. III, cl. 1.

(7) Constitución de los EE.UU., art. 1, 8, cl. 5.

(8) Constitución de los EE.U., art. 1, 8, cl. 6.

(9) Las otras eran la piratería y crímenes cometidos en alta mar, los atentados al Derecho de las Naciones así como la traición. Por supuesto, el Congreso ha utilizado muy a menudo otras cláusulas no explícitas, tales como la *commerce clause* y la *necessary and proper clause*, base jurídica que le atribuía la competencia para definir, reprimir y juzgar las infracciones federales. Constitución de los EE.UU., art. 1, 8, cl. 3 «El Congreso estará facultado (...) para regular el comercio con naciones extranjeras y entre los distintos Estados del país (...); Constitución de los EE.UU., art. 1, 8, cl. 18: «El Congreso estará facultado (...) para dictar las leyes necesarias y apropiadas para el ejercicio de los poderes antes mencionados y todas las demás facultades que la presente Constitución confiere al gobierno de los Estados Unidos o a cualquier secretaria o funcionario del mismo».

(2) I. GLASER, *Counterfeiting in America. The history of an American Way to Wealth*, Clarkson Publisher, New York, 1968; P. BATBIE, *De la répression du faux monnayage*, Toulouse, 1936.

(3) I. GLASER, *o.c.*

En el siglo diecinueve, la introducción, junto con las monedas, del papel moneda como moneda de curso legal agrava la situación. Se estima que durante la guerra civil, entre el 30 y el 50% del dinero en circulación era falso. Pero no se puede olvidar que los bancos de Estado fabricaban e imprimían sus propios billetes. En 1782, en Filadelfia, se constituyó el primer banco del país con el nombre de *Bank of North America*. Dos años más tarde abrieron sus puertas el *Bank of New York* y el *Bank of Massachussets*. Estos fueron los únicos bancos activos hasta la adopción de la Constitución de 1787. Sin embargo, el considerable crecimiento del número de bancos de Estado durante el período entre la Constitución y la guerra civil no condujo a la creación de una moneda única. Entre 1793 y 1861 unos 1.600 bancos de Estado recibieron el permiso para imprimir y poner en circulación su propia moneda fiduciaria, en virtud de las Cartas de Estado. Cada banco poseía sus propios motivos y su moneda no tenía más que su propio grado de fiabilidad. Había unas 7.000 clases de billetes. A partir de 1850 la falsificación de billetes de banco se convirtió en un problema importante.

En 1862, durante la guerra civil, el Secretario del Tesoro solicita al Congreso el poder de emitir papel moneda para pagar las obligaciones del gobierno, en particular para financiar la guerra (10). En 1861 el gobierno había promulgado una ley que permitía al Departamento del Tesoro imprimir y poner en circulación papel moneda, los efectos a la vista. En respuesta a esta demanda, el Congreso aprueba las *Legal Tender Acts* (leyes sobre el curso legal) (11), en virtud de las cuales los billetes del tesoro se convertían en billetes de curso legal, y mediante las cuales fue creada en 1863 una moneda nacional única, los *United States Notes*, apodados los *greenbacks* (12). El problema técnico de la impresión y de la seguridad fue resuelto mediante la creación del *Bureau of Engraving and Printing*. Los billetes verdes se imprimieron sobre papel de lienzo y se utilizaron motivos específicos para disuadir la falsificación. La tinta verde que en la época no podía ser reproducida mediante fotografía se mantuvo para el dorso de los billetes. La moneda única nacional reemplaza a los billetes de los bancos de los Estados. El valor del USD se estabilizó pero la intensa circulación de la moneda y el aumento de su falsificación obligaron al gobierno federal a crear en 1865 un organismo de represión para luchar contra la falsificación de la moneda: el *Secret Service* (13).

Sin embargo, la facultad constitucional que permitía la represión de la falsificación de moneda era objeto de controversias ligadas al debate sobre la competencia judicial que enfrentaba a la federación con los estados. En 1816 la Corte Supre-

ma dispone, en el caso *McCulloch contra Maryland* (14), que el Congreso puede utilizar la *Necessary and Proper Clause* (15) para establecer los poderes federales en materias fiscales y económicas. La Corte Suprema se enfrentó por vez primera a un caso de falsificación de moneda en el caso *Fox contra Ohio* (16). Fox había sido condenado con base en la ley de un Estado que prohibía la puesta en circulación de monedas falsas de los Estados Unidos. La Corte suprema no apoyó el razonamiento de la defensa, según el cual la Cláusula sobre la Falsificación y la Cláusula sobre la Moneda proporcionaban al Congreso el poder exclusivo de sancionar los delitos contra la moneda nacional. La Corte Suprema hizo valer que la falsificación de moneda constituía un delito dirigido directamente contra el gobierno federal y, por tanto, del dominio del Congreso, mientras que la puesta en circulación de la moneda falsa es un «daño privado» que compete al poder político de los Estados. La Corte Suprema casa su propia sentencia, al menos en lo que concierne a la cláusula sobre la moneda, en el caso *EE.UU. contra Marigold* (17). Marigold, reconocido culpable por un tribunal federal de la importación ilícita de monedas falsas de los EE.UU., ataca la base jurídica federal de las leyes alegando que se trataba de un ejercicio ampliamente inconstitucional del poder del Congreso. La Corte Suprema rechaza los argumentos de la defensa declarando que las leyes federales constituyen el ejercicio adecuado del poder en virtud de la Cláusula del Comercio interior y extranjero y de la Cláusula sobre la Moneda. En efecto, la falsificación de moneda era percibida como una amenaza grave contra el desarrollo y el buen funcionamiento de la economía nacional. La Corte suprema subraya que el poder de reglamentar la economía de los Estados implica el poder de actuar en todo el ámbito ligado al comercio, para lo cual puede optar por aplicar la discreción legislativa. Esta claro que la Corte Suprema no se apoya nunca en la Cláusula sobre la Falsificación de Moneda para justificar la competencia judicial del nivel federal en orden a castigar los delitos colaterales a la falsificación de moneda, sino que recurre más bien a la *Coinage and Necessary and Proper Clause* para justificar la competencia judicial federal.

El poder del Congreso de acuñar una moneda única nacional evidentemente fue contestado en numerosos casos al final de la guerra civil, sobre todo porque las gentes no aceptaban los billetes verdes como dinero normal y querían que se les devolvieran en monedas de oro y de dinero los bienes y las monedas ilegalmente confiscadas durante la guerra. El primer caso interesante presentado ante la Corte Suprema fue el de *Veazie contra Fenno* (18). La Corte Suprema confirma en él la facultad del Congreso para producir una moneda única uniforme. Pero en 1868, el mismo año, la Corte Suprema declara inconstitucionales los *Legal Tender Acts* en el caso *Hepburn contra Griswold* (19). En 1870 la nominación de los nuevos jueces de la Corte suprema permite casar la decisión *Hepburn contra Griswold* en el *Legal*

(14) 17 U.S. (4 Wheat) 316 (1819).

(15) Constitución de los Estados Unidos de América, I, 8, cl. 18.

(16) 46 U.S. (5 How.) 410 (1847).

(17) 50 U.S. (9 How.) 560 (1850).

(18) 75 U.S. (8 Wall.) 533 (1869).

(19) 75 U.S. (8 Wall.) 603 (1870).

(10) Cf. D. R. JOHNSON, *Illegal Tender. Counterfeiting and the Secret Service in Nineteenth-Century America*, 1995.

(11) Ley de 25 de febrero de 1862, 12 Stat. 345, ley de 11 de julio de 1862, 12 Stat. 532 y ley de 3 de marzo de 1863, 12 Stat. 709.

(12) La *Federal Reserve Act* (Ley sobre la Reserva Federal), que establecía el Sistema de la Reserva Federal, no fue aprobada hasta 1913.

(13) Ver N.K. CUMMINGS, *The Counterfeit Buck stops here: National Security Issues in the Redesign of U.S. Currency*, Southern California Interdisciplinary Law Journal, 539, Spring 1999.

Tender case (20). Se trataba aquélla de una etapa destacada, ya que la Corte Suprema y los jueces, en sus opiniones concurrentes y minoritarias, daban cuenta de todos los casos precedentes sobre el tema. La Corte no se fía de la *Coinage Clause*, pero basa su argumentación en otras partes de la Constitución, principalmente en la *Necessary and Proper Clause*, a propósito del poder de atribuir a los billetes del tesoro un curso legal a su valor nominal entre partes privadas para las deudas preexistentes. Por último, el poder federal de prever la punición de la falsificación de moneda extranjera fue confirmado por la Corte Suprema en el caso EE.UU. contra Arjona (21), estableciendo que las Cláusulas Internacionales (22) de la Constitución y del Derecho internacional consuetudinario confieren al gobierno federal la obligación y el deber de actuar con toda la diligencia necesaria para prevenir estas infracciones al derecho de las naciones. Y la Corte Suprema subraya que el deber y la obligación de proteger no se limita a las monedas.

Con esta jurisprudencia el debate quedó de una vez por todas cerrado y devino un hecho el reparto del poder entre la Federación y los Estados de la Unión. La introducción del USD como moneda única de los EE.UU. fue completada con un régimen federal de represión, que incluía las competencias judiciales de la prescripción, la represión y el enjuiciamiento. Inmediatamente se encargó al *Secret Service* federal la recopilación de informaciones y el trabajo de investigación en la lucha contra la falsificación de moneda. También se ha de destacar que la Corte Suprema de los EE.UU. ya era consciente de la obligación y del deber de actuar con toda la diligencia precisa para prevenir esta infracción al Derecho de las Naciones.

II. REACCIÓN INTERNACIONAL A LA FALSIFICACIÓN TRANSNACIONAL DE MONEDA: EL CONVENIO DE GINEBRA PARA LA REPRESIÓN DE LA FALSIFICACIÓN DE MONEDA

Europa no comienza verdaderamente a preocuparse por el problema de la falsificación de moneda transnacional hasta el período entre 1920 y 1930, tras algunos importantes casos de falsificación. Francia, por ejemplo, fue víctima de una falsificación a gran escala de francos franceses en Hungría. Precisamente Hungría ya había sido el escenario de la falsificación de monedas yugoslava y checoslovaca, pero el escándalo de los francos franceses falsos fue más importante debido a las ramificaciones políticas de alto nivel existentes en el caso y al tratamiento muy indulgente acordado para los autores de los hechos (23). Pese a que las detenciones se

llevaron a cabo en los Países Bajos y los procesamientos en Hungría, los resultados de las persecuciones provocaron fuertes reacciones de insatisfacción. Las sanciones fueron percibidas como muy leves y un cierto número de altos funcionarios y de políticos no fueron apenas inquietados. Como respuesta a este episodio algunos Estados emprendieron acciones con el objetivo de reglamentar esta cuestión en el marco de la Sociedad de Naciones, presionados por el hecho de que la falsificación de monedas extranjeras no estaba incriminada en todos los países. Estos Estados habían comprendido que existía el riesgo de que el escándalo húngaro se reprodujera en otra parte, o que fuese aún peor. Para los que tomaron la iniciativa de introducir el problema en la Sociedad de Naciones, lo conveniente era calificar la falsificación de moneda como infracción al orden jurídico internacional. La comisión financiera de la Sociedad de Naciones creó una comisión mixta, compuesta por especialistas en Derecho penal internacional y presidida por el jurista rumano Pella. Esta comisión mixta elaboró un excelente informe jurídico comparativo, con contenidos de Derecho penal, procedimiento penal y Derecho penal internacional, y confeccionó un proyecto de Convenio (24). Su diagnóstico parecía familiar:

«Resulta que la protección penal internacional de la moneda encuentra en el momento actual ciertas dificultades, por las siguientes causas: a) diferencias entre las legislaciones de los diversos Estados en lo que concierne a la incriminación de la falsificación de moneda; b) principios actuales del Derecho penal internacional que aseguran en ocasiones la impunidad a los culpables; c) ausencia de una colaboración rápida y directa entre las autoridades competentes de los diversos Estados para la persecución de los falsificadores de moneda.»

En esta comisión mixta se puso de manifiesto una tendencia clara, típica del espíritu de la época, favorable al establecimiento de un Tribunal Penal Internacional, que habría tenido la competencia para juzgar los delitos financieros, incluida la falsificación de moneda. Esta tendencia no prevaleció durante la Conferencia diplomática de la Sociedad de Naciones, a la que enviaron delegados 35 países, y cuyo resultado se limita a la aprobación y a la ratificación del Convenio internacional para la represión de la falsificación de moneda (Ginebra, 20 de abril de 1929) (25). Este Convenio puede ser considerado como un equilibrio entre las necesidades de internacionalizar el delito de falsificación de moneda y el deber político de respetar la autonomía legislativa de los Estados soberanos.

El Convenio es clásico en el sentido de que sus disposiciones se limitan a la determinación de la competencia judicial. En otros términos, no crea poderes transnacionales o supranacionales en lo que concierne a los actos de investigación o de sanción. Las disposiciones del Convenio conciernen a las Altas partes contratantes y se dirigen a aproximar las prácticas y los sistemas jurídicos. El art. 18 dispone claramente que «El presente Convenio deja intacto el principio de que los hechos pre-

(24) V. PELLA, *La coopération des Etats dans la lutte contre le faux monnayage*, revue générale de droit international public, 1927, vol. I, pág. 673; pueden verse comentarios en P. BATBIE, o.c., 108-140.

(25) Sociedad de Naciones, Serie de tratados.

(20) 79 U.S. 457 (1870).

(21) 120 U.S. 479 (1887).

(22) Por ejemplo, la *Foreign Commerce Clause* (Cláusula sobre el comercio internacional), Constitución de los EE.UU., art. 1, 8, cl. 3; la *Advice and Consent Clause* (Cláusula que atribuye el poder de celebrar tratados), Constitución de los EE.UU., art. II, 2, cl. 2; la *Law of Nations Clause* (cláusula relativa al Derecho de las Naciones), Constitución de los EE.UU., art. I, 8, cl. 10.

(23) Ver P. BATBIE, *De la répression du faux monnayage*, Toulouse, 1936, 100-107 y E. FITZ-MAURICE, *Convention for the Suppression of Counterfeiting Currency*, American Journal of International Law, 1932, 535.

vistos en el art. 3 deban ser calificados, perseguidos y juzgados en cada país conforme a las reglas generales de su legislación interna, sin que jamás se les asegure la impunidad». Sin embargo, en ciertos aspectos el Convenio contiene obligaciones de gran alcance para la época, que mantienen una total actualidad (26).

En primer lugar, el Convenio dispone un cierto número de incriminaciones (art. 3), al menos en lo relativo al elemento material (no se contienen las sanciones). Lo relevante es que las Partes contratantes deben proteger su moneda nacional mediante el Derecho penal y de una manera similar las monedas extranjeras (art. 5). El Convenio contiene igualmente importantes puntos de funcionamiento. El art. 12, por ejemplo, dispone:

«En cada país, las pesquisas en materia de moneda falsa, deberán, dentro del cuadro de la legislación nacional, organizarse por una oficina central.

Dicha oficina central deberá estar en estrecho contacto.

- a) Con los organismos de emisión.
- b) Con las autoridades de policía del interior del país.
- c) Con las Oficinas centrales de los demás países.

Deberá centralizar, dentro de cada país, todos los informes que puedan facilitar las pesquisas, prevención y represión de la falsificación de moneda.»

El art. 13 impone a las oficinas centrales el deber de cooperar y de intercambiar informaciones. El art. 14 especifica estos deberes. El intercambio comprende la información sobre los descubrimientos de moneda falsa y sobre las investigaciones y persecuciones en curso. Sorprende ver que en 1929 las Partes contratantes eran capaces de ponerse de acuerdo sobre la comunicación en principio directa de comisiones rogatorias, de ser posible entre autoridades centrales. El mensaje transmitido era claramente evitar en la medida de lo posible la vía diplomática/real (Ministros de Justicia y de Exteriores) para las comisiones rogatorias e intentar establecer un sistema eficaz.

Durante esta conferencia también se discutió el establecimiento de una oficina central internacional. El gobierno austríaco y la Comisión de la Policía Judicial Internacional de Viena incluso fomentaban, aunque en vano, la idea de una Oficina Central situada en Viena, que habría sido la Oficina Central Internacional Oficial de la Sociedad de Naciones.

Aunque se reconoce la soberanía de las altas partes contratantes (ver art. 18), el hecho es que el Convenio prohíbe a los Estados excluir la falsificación de moneda de la extradición e incluso introduce un deber de extraditar con base en el propio Convenio en caso de que los Estados no subordinen la extradición a la existencia de un tratado o de una condición de reciprocidad (art. 10). A continuación se desarrolla un deber general de extraditar en un protocolo facultativo, que dispone que las

infracciones del art. 3 son consideradas como infracciones ordinarias para las cuales se acordará la extradición en función de la ley del país desde el que se dirige la demanda. En el caso de los países que no admiten el principio de la extradición de sus nacionales, el art. 8 introduce un deber de perseguir a tales ciudadanos y de castigarlos de la misma manera que si el delito hubiese sido cometido en su propio territorio. Esta redacción en un protocolo adicional se debe al hecho de que no era posible llegar a un acuerdo en relación a la criminalización de la falsificación de moneda como delito penal de derecho común, sin connotaciones políticas, financieras y fiscales y, por lo tanto, que eventualmente excluyese la extradición. Este convenio limita claramente el efecto de la *Act of State doctrine*, en virtud de la cual los Estados soberanos no se aportan asistencia mutua en materias fiscales o penales.

A día de hoy el Convenio de Ginebra sigue siendo un instrumento fundamental en la lucha contra la falsificación de moneda. Gracias a él las disposiciones en la materia han conocido una cierta armonización en los Estados y se ha instaurado un cierto nivel de cooperación, a través de las oficinas centrales. Por esta razón, llama la atención el hecho de que el Convenio no haya entrado (todavía) en vigor en dos Estados miembros de la Unión Europea, Luxemburgo y Suecia (27).

III. EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA FALSIFICACIÓN DE MONEDA DE LAS RESERVAS INTERNACIONALES Y DE LAS MONEDAS DE TRANSACCIÓN

No sorprende a nadie que el mundo de las finanzas, los organismos responsables de la reglamentación financiera y los órganos de represión estén extremadamente interesados en cualquier dato relativo al volumen y al *modus operandi* de la falsificación de moneda. Durante los trabajos preparatorios del Convenio de Ginebra de 1929 se llevó a cabo una investigación para diversos bancos de diferentes países. El resultado mostraba un volumen asombrosamente elevado de confiscación de USD en un corto período (28).

Son escasas, o más bien inexistentes, las informaciones disponibles sobre la falsificación de monedas europeas. Incluso respecto del marco alemán, única moneda europea utilizada a gran escala como moneda de transacción en Europa, no está disponible ningún informe público. En los EE.UU., por contra, ha sido publicado recientemente un detallado informe sobre el uso y la falsificación de la moneda de los EE.UU. en el extranjero (29). Este informe es el fruto de una redacción preliminar colectiva de un Comité Directivo sobre la prevención de la falsificación de mone-

(27) Información confirmada por Europol y por el Ministerio de Asuntos Exteriores en la Haya. Luxemburgo comparte una unión monetaria con Bélgica y ha firmado el Convenio, pero nunca lo ha ratificado, mientras que Suecia no ha firmado nunca el Convenio.

(28) E. FITZ-MAURICE, o.c. 534: «El resultado —han respondido 27 bancos— mostraba que desde 1924 a 1927, en estos 27 países se ha confiscado moneda falsa por un montante de 3.000.000 de dólares».

(29) Informe al Congreso sobre «*The Use and Counterfeiting of United States Currency Abroad*», del Secretariado del Tesoro, publicado por el *United States Department* en enero de 2000.

(26) Un comentario de la época puede verse en P. BATBIE, o.c., 141-147.

da, compuesto por funcionarios del *Treasury Department* (Ministerio de Economía y Finanzas), del *Secret Service*, del *Bureau of Engraving and Printing* y del Consejo de los Gobernadores del Sistema de la Reserva federal. Numerosos países, como Argentina y Rusia (principales poseedores de dólares tras los EE.UU.), han sido objeto de visitas y de contactos profundos con sus bancos centrales, los principales centros de distribución de billetes así como han mantenido contactos con el *US Secret Service*.

El carácter mundial del dólar US se refleja en las cifras. De los 500 mil millones de dólares en billetes en circulación de la reserva federal, un 70% se encuentran fuera del territorio de los EE.UU. Las principales zonas de transacción del dólar son la antigua Unión Soviética, América latina y el Medio Oriente. En numerosos de estos países el dólar americano constituye una reserva de valor, un medio de transacción y una unidad de cuenta incluso pese a no ser la moneda oficial. Los principales centros de distribución del dólar americano fuera de los EE.UU. son Buenos Aires, Frankfurt, Londres, Zúrich, Hong Kong y Singapur.

Esta importante cantidad de dólares en circulación fuera de las fronteras engendra un fabuloso ingreso fiscal para los EE.UU. en efecto, los contribuyentes americanos disfrutaban de préstamos sin intereses provenientes del dinero localizado en el extranjero (30), pero esta situación comporta igualmente un riesgo mundial de falsificación del dólar americano. ¿Cuál es la magnitud de la falsificación del dólar y cuántos dólares falsos circulan en el mundo? ¿Se puede hablar de falsificación de moneda a nivel mundial? El valor correspondiente a las falsedades detectadas en relación a los billetes de 100 USD, es de 6,32 por cada millón de dólares (31). En el transcurso del ejercicio fiscal de 1998 se puso en circulación un montante de 43 millones de falsos dólares (32), lo que supone aproximadamente 1 dólar por 11.600 dólares en circulación. De estos 43 millones de falsos dólares, casi todos (40 millones) han sido puestos en circulación en los EE.UU., y el resto en el extranjero. Además se ha incautado un montante de 29 millones de falsos dólares antes de su puesta en circulación. Se puede pues concluir que la mayor parte de los falsos USD son destinados a los EE.UU. Por otro lado, la fabricación de los falsos dólares y su incautación (y así su no puesta en circulación) se producen en gran medida fuera de

(30) Informe, nota 19: «Técnicamente, los dólares poseídos en el extranjero no reducen el nivel del préstamo del Tesoro ni de los pagos de interés del Tesoro. Más bien lo que pasa con el incremento de la deuda de la Reserva Federal y, en la misma medida, de los activos de la Reserva Federal, es que los dólares poseídos en el extranjero aumentan el volumen de la deuda del Tesoro detenida por la Reserva Federal y el montante de los intereses del Tesoro pagados a la Reserva Federal. Como, a fin de cuentas, todas las ganancias de la Reserva Federal le corresponden al Tesoro, el efecto producido es que el Tesoro evita pagar un interés sobre el valor de la deuda pendiente igual a los billetes de la Reserva Federal poseídos en el extranjero. Por ejemplo, en 1994 los aproximadamente 250 mil millones de dólares poseídos en el extranjero han rendido 13,6 mil millones de dólares (al 5,44 por ciento); o sea el 66 por ciento de los 20,7 mil millones de dólares pagados al Tesoro por la Reserva Federal».

(31) En este informe, o.c., se indica claramente que la cantidad de nuevos billetes falsos es espectacularmente inferior a la de los billetes viejos. El nuevo modelo de billete fue emitido en 1996, comenzando por los billetes de 100 dólares. Los billetes viejos todavía tienen curso.

(32) Sólo los dólares falsos puestos en circulación causan peligros para el público.

los EE.UU. El informe indica seis países y una región del mundo particularmente interesantes en lo que concierne al riesgo de falsificación de moneda: Rusia, Colombia, África del Sur, Alemania, Italia, Vietnam y el Medio Oriente. Colombia se sitúa en el primer lugar de la lista de los diez principales países en cuanto al valor de falsos dólares incautados, y constituye la fuente más importante de las exportaciones de falsos dólares hacia los EE.UU. De todos los dólares introducidos en los EE.UU. en el curso del ejercicio fiscal de 1998, el 36% provenían de América del Sur, de los cuales un 97% lo eran de Colombia. Rusia posee el mayor número de dólares fuera de los EE.UU. y produce un importante volumen de falsos. El montante incautado no es allí muy elevado, pero esta situación se explica probablemente más por la calidad de la represión local que por el fenómeno en sí. A comienzos del año 1999 el *Secret Service* abrió una oficina en Moscú reforzando así la capacidad de llevar a cabo investigaciones y de reunir pruebas. Pero ciertamente el país clave más sorprendente es Italia. Desde 1985, consciente del importante volumen de actividad ligada a la falsificación de moneda en el Norte de Italia, el *Secret Service* ha instalado una unidad operativa en Milán. Aparentemente los dólares falsos de origen italiano son de una calidad extremadamente elevada. Los falsificadores de Italia del Norte emplean una tecnología muy avanzada, utilizando simultáneamente moneda falsa fabricada por vía informática y mediante copadoras e impresoras muy sofisticadas. En 1996 el *Secret Service* decidió abrir una oficina permanente en Milán. Pese a esta presencia, o gracias a ella, en el curso de los ejercicios fiscales de 1996-1998, Italia ha sido uno de los tres principales productores de dólares falsos del mundo. También en 1998 Italia ha vuelto a ser el primer productor. En Italia fueron incautados entonces 37.614.330 billetes, contra los 29.942.874 en los Estados Unidos (33).

Los autores del Informe se quejan de las políticas llevadas a cabo en materia de represión de la falsificación de moneda fuera de los EE.UU. (34). Por estas razones el Informe insiste en la importancia de dotar al *Secret Service* de poderes ejecutivos transnacionales (35). Una ley de 1993 (36), la *International Counterfeiting Deterrence Act* (Ley de prevención internacional de la falsificación de moneda), pone en marcha una fuerza de prevención contra la falsificación de moneda, grupo operativo multipartito integrado por miembros del *Secret Service*, del FBI, de la CIA, de la Reserva federal, de la oficina del *Attorney General* (Ministro de Justicia), etc. Esta fuerza de prevención es responsable de a) la recogida de informaciones, b) la cooperación y los acuerdos internacionales, c) la formación de equipos de lucha mundial contra la falsificación de moneda. Pero el organismo operativo es el *Secret*

(33) En tercera posición se encuentra África del Sur, con 16.743.200 billetes falsos. Colombia, Alemania y Francia se encuentran también entre los diez primeros, con billetes incautados correspondientes a sumas claramente inferiores. Por supuesto, estas cifras son reveladoras de la calidad y de la eficacia de los servicios de represión, pero también del fenómeno en sí.

(34) Informe, o.c., 54.

(35) Informe, o.c., vii.

(36) H.R. 3385, destinada a proteger la integridad del sistema financiero de los Estados Unidos contra la falsificación internacional de moneda y el terrorismo económico, 103D Congress, 1.st Session.

Service, que dispone en el momento actual de antenas en quince ciudades estratégicas: Bangkok, Berlín, Bogotá, Hong Kong, Londres, Manila, Milán, Montreal, Moscú, Nicosia, Ottawa, París, Pretoria, Roma y Vancouver. Se sabe por otro lado que el *Secret Service* recurre a equipos especiales, a técnicas de investigación proactivas y a nuevos métodos de investigación. Últimamente este Servicio ha puesto a punto dos sistemas destinados a mejorar el seguimiento estadístico: el *Counterfeit Contraband System* —sistema de comunicación en línea entre las oficinas del *Secret Service* repartidas en el mundo— y el *Counterfeit Note Search Site*, que permite a los usuarios autorizados especificar los identificadores sobre un billete para determinar si es falso.

IV. INTEGRACIÓN REGIONAL EN EUROPA E INTRODUCCIÓN DE LA MONEDA ÚNICA EUROPEA (37)

El tratado constitutivo de la Comunidad europea, en su art. 3, contiene la base jurídica que permite llevar a cabo una cierta coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, que incluye la corrección de la deuda pública, lo que ha sido más ampliamente desarrollado en los arts. 104 y 105(1) originales del Tratado CE, en virtud de los cuales los Estados miembros estaban obligados, individualmente y en coordinación mutua, a poner en marcha la política económica necesaria para asegurar el equilibrio del balance de pagos nacional y para conservar la confianza en las monedas nacionales. El Acta Única europea, que entró en vigor en 1987, ha añadido un nuevo art. 102 a) y un nuevo capítulo titulado «Cooperación de las políticas económicas y monetarias». La convergencia de las políticas económicas y monetarias necesaria para la evolución futura de la Comunidad se convirtió en una cuestión política esencial. El tratado de Maastricht sobre la Unión europea (1992) aporta modificaciones y añadidos sustanciales al Tratado CE, con el objetivo de crear la Unión Económica y Monetaria. El Tratado de Amsterdam, firmado en 1997 y que entró en vigor en mayo de 1999, no modifica las disposiciones relativas a la Unión Económica y Monetaria (UEM).

Desde el punto de vista político la profundización de la integración fue cuidadosamente preparada. En 1969 el Consejo Europeo decidió que debía ponerse a punto un plan con el objetivo de formar una UEM. En 1970 comienza su mandato la Comisión Werner. En su informe (38) delinea los principales rasgos de la futura UEM: una moneda única o, al menos, una convertibilidad mutua total e irreversible así como una centralización de las políticas monetaria y de crédito, que comprende un sistema comunitario de bancos centrales. Lo esencial de estas conclusiones fue retomado por la Comisión Delors en 1989. La Comisión Delors era perfectamente consciente del hecho de que una integración económica y financiera no podía tener éxito sin una moneda única y sin la transferencia del poder de decisión de los Esta-

dos miembros a la Comunidad, tanto en el ámbito monetario como en el de las políticas macroeconómicas. En cuanto al objetivo de la UEM, la Comisión Delors recomienda un procedimiento con tres fases. El objetivo de la fase I era la convergencia de las políticas económicas (39). En 1989, en Madrid, el Consejo Europeo decide que la primera fase comenzaría el 1 de julio de 1990. Se recomendó que durante la segunda fase quedase totalmente fijada la arquitectura institucional. Este proceso de construcción institucional exigía una importante revisión del Tratado. El Tratado de Maastricht fija el comienzo de la segunda fase el 1 de enero de 1994. Los Estados han insistido en la puesta en marcha previa de un Instituto Monetario Europeo (IME) para que la política monetaria siga siendo nacional durante la segunda fase, prevista en el art. 117 (*ex* 109f) del Tratado CE. Este Instituto prefiguraba el Banco Central Europeo (BCE), aunque no poseía todos los poderes de los que disfrutaría el futuro BCE.

La tercera fase de la UEM, correspondiente a la introducción de la moneda única, el euro (40), comenzó el 1 de enero de 1999, fecha límite según las disposiciones de Maastricht. A partir de este momento la unidad euro y las unidades de monedas nacionales se convierten en las unidades de la misma moneda. No ha sido necesario modificar las disposiciones de la UEM en el marco del tratado de Amsterdam, dado que ya se habían aprobado importantes reglamentaciones en virtud del tratado de Maastricht. El Reglamento 1103/1997 (41) contiene las primeras disposiciones relativas a la introducción del euro, que han sido después detalladas en el reglamento 974/1998 (42). Este reglamento dispone claramente que:

«(4) Considerando que, en el momento en que un Estado miembro se convierta, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 2 del art. 109 K del Tratado, en un Estado miembro participante, el Consejo adoptará, de conformidad con el apartado 5 del art. 109 L del tratado, las restantes medidas necesarias para la rápida introducción del euro como moneda única de dicho Estado miembro;

(5) Considerando que, con arreglo a lo dispuesto en la primera frase del apartado 4 del art. 109 L del Tratado, en la fecha en que entre en vigor la tercera fase el Consejo adoptará los tipos de conversión a los que las monedas de los Estados miembros participantes quedarán irrevocablemente fijadas y el tipo irrevocablemente fijado al cual el euro sustituirá a dichas monedas; (...)

(39) Ver, por ejemplo, la decisión del Consejo 90/142, DO, 1990, L 078.

(40) El término euro no aparece por ninguna parte en el Tratado. Durante el Consejo Europeo de Madrid de 1995 fue sustituido el término genérico ECU, utilizado por el Tratado, por el euro. Conforme al art. 109.g) del Tratado CE y con el Reglamento 1103/1997, DO 1997 L 162, el euro ha sustituido al ECU (en una relación de uno a uno) a partir del 1 de enero de 1999 y se convierte en la unidad de cuenta de las instituciones de las Comunidades Europeas así como en la unidad de cuenta del Banco Central Europeo.

(41) DO 1997 L 162.

(42) DO L139.

(37) Un análisis más detallado del marco jurídico puede verse en J.A. USHER, *The Law of the Money and Financial Services in the European Community*, Oxford EC Law Library, 1999; P. Beaumont & N. Walker, *Legal Framework of the Single European Currency*, Hart Publishing, 1999.

(38) Boletín CE, suplemento 11.

Art. 2. A partir del 1 de enero de 1999, la moneda de los Estados miembros participantes será el euro. La unidad monetaria será un euro. Un euro se dividirá en cien cents.» (43)

El reglamento 975/1998 (44) establece las denominaciones y las especificaciones técnicas de las monedas en euro destinadas a ser puestas en circulación. El reglamento 2866/1998 (45) describe las tasas de conversión entre el euro y las monedas de los Estados miembros que adoptan el euro. Las disposiciones más detalladas han sido elaboradas por el BCE (46).

La tercera fase de la UEM debe finalizar el 31 de diciembre de 2001, conforme a lo decidido por el Consejo Europeo de Madrid en diciembre de 1995. En esta fecha, y por lo tanto tras un período transitorio de tres años, los billetes y las monedas en euro se pondrán en circulación y tendrán curso legal:

«Art. 10. A partir del 1 de enero de 2002 el BCE y los bancos centrales de los Estados miembros participantes pondrán en circulación billetes denominados en euro. Sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 15, estos billetes denominados en euro serán los únicos de curso legal en todos estos Estados miembros.» (47)

Esto significa que los 87 billetes de los bancos nacionales y las 102 monedas nacionales de los 12 países del euro serán reemplazadas como monedas nacionales por los 7 billetes y las 8 monedas del euro. Las monedas tendrán una cara común y una cara nacional y en ésta podrá haber *de facto* 96 variaciones de la moneda en euro (48). Durante el período transitorio, las transacciones mediante transferencia pueden ya tener lugar en euros. Las transacciones bursátiles, por su parte, se realizan exclusivamente en euros. Y a partir del 1 de enero de 2002 se pasará a la circulación de las monedas y los billetes denominados en euro.

La introducción de la moneda única europea constituye sin ninguna duda un hito principal en la historia de la integración europea. Los países participantes han renunciado a su moneda nacional en beneficio del euro. Los países del euro ya no tienen por tanto ninguna competencia monetaria. Desde el 1 de enero de 1999 dependen de las decisiones de las autoridades europeas del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) (49). El SEBC se compone del Banco Central Europeo y de los bancos centrales nacionales. El SEBC ésta dotado de personalidad jurídica

(43) Reglamento (CE) núm. 974/1998 del Consejo de 3 de mayo de 1998 sobre la introducción del euro, DO L139.

(44) DO 1998, L 139.

(45) DO 1998, L 359.

(46) *Compendium*. Recopilación de instrumentos jurídicos (junio de 1998-mayo de 1999) en <http://www.ecb.int/>

(47) Reglamento (CE) núm. 974/1998 del Consejo de 3 de mayo de 1998 sobre la introducción del euro.

(48) Teniendo en cuenta el derecho de emisión reconocido a la Santa Sede, a la República de San Marino y a Mónaco, gracias a los acuerdos negociados por Francia e Italia por cuenta de la Comunidad, de hecho serán emitidas 120 clases de monedas en euro, que tendrán curso legal en toda la zona euro.

(49) Ver los arts. 105-111 del Tratado CE (Título VII, Capítulo II, Política monetaria).

(art. 107 del Tratado CE) y es totalmente independiente (art. 108 del Tratado CE). El art. 106 del Tratado CE dispone igualmente que:

«1. El BCE tendrá el derecho exclusivo de autorizar la emisión de billetes de banco en la Comunidad. El BCE y los bancos centrales nacionales podrán emitir billetes. Los billetes emitidos por el BCE y los bancos centrales nacionales serán los únicos billetes de curso legal en la Comunidad.

2. Los Estados miembros podrán realizar emisiones de moneda metálica, para las cuales será necesaria la aprobación del BCE en cuanto al volumen de emisión. El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el art. 252 y previa consulta al BCE, podrá adoptar medidas para armonizar los valores nominales y las especificaciones técnicas de todas las monedas destinadas a la circulación en la medida necesaria para su buena circulación dentro de la Comunidad.»

El primer objetivo del SEBC es el de mantener la estabilidad de los precios. Sus misiones fundamentales son:

«definir y ejecutar la política monetaria de la Comunidad;

- realizar operaciones de divisas coherentes con las disposiciones del art. 111;
- poseer y gestionar las reservas oficiales de divisas de los Estados miembros;
- promover el buen funcionamiento de los sistemas de pago.» (50)

El SEBC no tiene en principio competencia en materia de política de tipos de cambio. El BCE tiene solamente competencia por defecto si no hay ni acuerdo de cambio ni orientaciones decretadas por el Consejo en virtud del art. 111 (ex 109) CE. El Consejo de Ministros de Economía y Finanzas de la CE puede, sin embargo, utilizar sus competencias en virtud del art. 111 del Tratado CE y celebrar acuerdos internacionales sobre el tipo de cambio del euro en relación a las monedas no comunitarias en tanto que Consejo Euro-12. En la práctica, por supuesto, la política de tipos de interés del BCE tendrá un cierto peso sobre la atracción del euro que, a su vez, podría influenciar la estabilidad de los tipos de cambio. Es también un hecho que existe una cierta tensión entre la política monetaria independiente del BCE y la política económica y de los tipos de cambio internacional del Consejo Euro-12, compuesto por los Ministros de Economía y Finanzas de los 12 países participantes en el euro. Esta tensión puede igualmente explicarse por el hecho de que ha llegado a término su competencia monetaria nacional y que se muestran poco deseosos de dejar su lugar en el FMI, en el G7 o en el BCE.

El euro es una moneda única, no una moneda común, y constituye la marca de una impulsada política de integración europea. La opción seleccionada no ha sido la convergencia monetaria, basada en un acuerdo de Derecho internacional público multilateral en el marco del cual los Estados participan en la gestión de la

(50) Art. 105.2 del Tratado CE.

moneda sobre la base de una igualdad soberana (51). Por contra, el euro se ha incorporado a la Comunidad y está inextricablemente ligado al orden jurídico europeo. Las reglas comunitarias aplicadas por los órganos comunitarios se han puesto en marcha para sostener la política monetaria relativa al euro. En la medida en que las autoridades monetarias nacionales tomen parte en los órganos de gestión del euro, deben aplicar las reglas comunitarias y servir exclusivamente a los intereses de la Comunidad. Con todo, esto no significa que las medidas relativas a la lucha contra la falsificación del euro formen también parte, por definición, de la política comunitaria.

V. FALSIFICACIÓN DE LA MONEDA ÚNICA EUROPEA

La introducción del euro como moneda única de la zona euro y como moneda de reserva y de transacción a escala mundial entraña una puesta enorme en cuanto a la seguridad y la confianza en esta nueva moneda. Evidentemente el fenómeno de la falsificación de moneda se ha tenido en cuenta en la concepción de las monedas y de los billetes, pero no obstante la operación comporta un cierto número de riesgos. En primer lugar, el público todavía debe familiarizarse con el aspecto de los nuevos billetes y monedas. En segundo lugar, las monedas de euro tienen una cara común y una cara nacional, lo que implica en teoría 96 variaciones simultáneas de la moneda de euro en circulación en la zona euro. En tercer lugar, evidentemente las monedas y billetes tienen curso legal en toda la zona euro, sobrepasando así los límites territoriales actuales en los cuales circulan los billetes de banco nacional. En cuarto lugar, es probable que los billetes grandes denominados en euro constituyan una moneda atrayente en el mundo entero. Los tres años de período de transición no están totalmente desprovistos de riesgos, incluso pese a que las monedas y billetes todavía no circulen o no tengan aún curso legal. Se corre el riesgo de que se utilicen falsos billetes durante el período de transición para engañar al público y persuadirle de que convierta ya los billetes nacionales en falsos euros (52). Lo que es más, existe un riesgo de que se pongan en circulación euros, billetes y monedas de fantasía, sin valor legal, producidos y utilizados de buena fe con el objetivo de familiarizar al público con la nueva moneda única. Dicho de forma breve, es más grande el riesgo de ver aparecer monedas falsas durante los períodos anterior y posterior a la fecha de emisión de billetes y monedas en euro, que durante el período de uso exclusivo de las monedas nacionales.

Sin embargo, el hecho de que la Unión Europea haya optado por una Unión Monetaria que pasa por una moneda única, incorporada a la Comunidad Europea e inextricablemente unida al orden jurídico europeo, no significa que los aspectos rela-

tivos a la represión en torno al euro hayan sido transferidos al nivel de la Unión o de la Comunidad. No existe una «competencia judicial de ejecución» en el sentido de la tradición americana. El Banco Central Europeo es particularmente consciente de ello (53). Conforme a la tradición de la integración europea, los Estados miembros son responsables en primer término de la ejecución de la política europea (54); esto también es así en el caso de la Unión Monetaria y de la moneda única.

Sin embargo, Europa ha tomado conciencia del hecho de que no sería suficiente simplemente con sustituir el marco alemán, la lira italiana, el franco francés, etc., por el euro en las legislaciones nacionales relativas a la represión. El reglamento 974/1998 (55) dispone en su art. 12 que:

«Los Estados miembros participantes asegurarán la imposición de las sanciones adecuadas en caso de falsificación de billetes y monedas en euro.»

En 1998 el BCE publicó una recomendación relativa a la adopción de ciertas medidas destinadas a reforzar la protección jurídica de los billetes y de las monedas en euro (56). Esta recomendación se dirigió al Consejo de la Unión Europea, al Parlamento Europeo, a la Comisión Europea y a los Estados miembros. El BCE, en tanto que organismo responsable de la nueva moneda, tiene efectivamente el poder de emitir recomendaciones, incluidas las relativas a las acciones en el ámbito de la represión penal. La recomendación contiene interesantes disposiciones, entre las cuales se encuentra el hecho de que los Estados miembros y la Comunidad deben disuadir y controlar estrictamente la emisión, la tenencia y el uso de monedas y billetes falsos denominados en euro, en particular antes del 1 de enero.

Las recomendaciones más interesantes relativas a la falsificación de la moneda son las siguientes:

«4) El Consejo de la Unión Europea, la Comisión Europea y los Estados miembros deberán contemplar la posibilidad de revisar las actuales políticas de lucha contra la falsificación, con el objetivo de conferir a esa campaña el carácter de asunto de interés común, evaluar la necesidad de armonización de las legislaciones penales en materia de falsificación, lograr una mayor cooperación institucional, judicial y policial, concluir a tal fin nuevos convenios, procurar fortalecer la coordinación con los gobiernos y las organizaciones no comunitarios, analizar los nuevos medios

(53) Ver el *Report on the legal protection of bank notes in the EU Member States*, punto 5, <http://www.ecb.int/>: «The ECB has the exclusive right to authorise the issue of banknotes within the euro area. It does not follow automatically, however, that imposing sanctions on the counterfeiting of such banknotes would be a Community competence. Counterfeiting provisions form part of criminal law, not monetary law. There is no general competence of the Community in the field of criminal law, which is an area falling within the competence of the Member States. The Community is based on the principle of limited powers in the sense that Community institutions only possess those powers conferred upon them.»

(54) J.A.E. VERVAELE, *Compliance and Enforcement of European Community Law*, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 1999.

(55) DO L 139.

(56) BCE/1198/7. Ver Compendium. Recopilación de instrumentos jurídicos (junio de 1998-mayo de 1999) en <http://www.ecb.int/>

(51) Las formas unilaterales de convergencia monetaria, tales como la dolarización de los fondos monetarios, no han estado nunca en el orden del día.

(52) La prensa ha informado de casos de grupos criminales en Italia que han convencido a personas de edad avanzada para que cambien sus ahorros. Por ello son también necesarias medidas contra la falsificación de moneda y la utilización de billetes sin curso legal.

tecnológicos disponibles para la falsificación de billetes y adoptar o examinar cualquier otra medida posible.

5) Deberá examinarse la organización de la cooperación entre las fuerzas policiales en lo relativo a la falsificación de dinero y de medios de pago bien a través de la Oficina Europea de Policía (Europol) bien de la Comisión Europea, y la participación del BCE en estas tareas.

6) La Comisión Europea y los Estados miembros deberán pensar en proponer todas las medidas legales necesarias para velar por que las entidades de crédito y otras entidades que reciban y manejen dinero en efectivo retengan, cuando los descubran, los billetes denominados en euros falsificados, y los entreguen posteriormente a las autoridades responsables de imponer el cumplimiento de la ley.

7) Deberá examinarse la posibilidad de elaborar una legislación comunitaria que obligue a instalar dispositivos técnicos en las fotocopiadoras en color y las máquinas reprográficas —ya sean de fabricación comunitaria o importada— que permita la identificación de los billetes e impida su reproducción.»

En noviembre de 1999 el BCE publicó un informe muy interesante relativo a la protección jurídica de los billetes de banco en los Estados miembros de la UE (57). En relación con la falsificación de moneda, el BCE concluye que todos los Estados miembros protegen efectivamente los billetes de banco que tienen curso legal en su país, así como los billetes de bancos extranjeros que tienen curso legal en otros países, conforme al art. 5 del Convenio de Ginebra. Como consecuencia, los billetes de banco denominados en euro van a ser protegidos por la legislación en vigor relativa a la falsificación de moneda en todos los Estados miembros que participan en la UEM, así como en los Estados miembros que no participan en ella. En cuanto a los delitos y a las penas, el BCE concluye que existe una similitud sustancial entre los Derechos nacionales en lo relativo a la lista de actos constitutivos del delito de falsificación de moneda. Este abarca principalmente los actos siguientes:

— La reproducción y la falsificación (alteración del valor) de los billetes de bancos, principalmente mediante el uso de sistemas técnicos (sofisticados) tales como la copia en color y los scanners;

— La puesta en circulación de la moneda falsificada presentada como verdadera, y

— La fabricación y la distribución de sistemas que permitan la reproducción de la moneda falsa.

La falsificación de moneda se castiga con penas de prisión en todos los Estados miembros. La duración de la prisión es muy diferente, pero el BCE concluye que los casos graves de falsificación de moneda pueden llevar aparejadas penas graves de prisión en todos los Estados miembros. Además, existe también la posibilidad de

imponer multas en la mayoría de los Estados miembros. El BCE subraya que no existen «paraísos de falsificación de moneda» en la Comunidad. Con todo, es sorprendente que el BCE no aborde la cuestión de las penas mínimas, que ofrecen un amplio abanico en la política penal del aparato judicial. Pero la conclusión globalmente positiva del BCE no significa que el BCE sea favorable al *statu quo*:

«According to the Treaty on European Union, the legislative authority in the field of criminal law remains within the Member States. However, given the fact that the euro has become a common currency throughout the participating Member States, further improvements in combating currency counterfeiting should be envisaged at the Community level (...) At present, each Member State has at its disposal a detailed national system of penalties for offences that is already well established and considered to be sufficient for the protection of banknotes in the country concerned. However, taking into account the fact that in each country these penalties are incorporated in a comprehensive and balanced penal law system, there is room for widening the scope of criminal law protection in the field of counterfeiting by means of a Community instrument (convention). Such an instrument could contribute to the determination of minimum common elements that would constitute the crime of counterfeiting in all Member States. It could also encompass a common criminal law approach concerning new forms of counterfeiting (for example, the use of computer technology).»

Así, el BCE concluye que, si bien la situación jurídica de los Estados miembros en lo que concierne a los principales aspectos de la represión de la falsificación de la moneda es más bien satisfactoria, debería tomarse en consideración el incremento de la convergencia mediante un Convenio en el seno del Título VI del Tratado de la UE (disposiciones en los ámbitos de Justicia e Interior). En particular, se debería obligar por ley a las entidades de crédito a conservar los falsos billetes de banco, ya que este tipo de medida está ausente en la actualidad en los 10 Estados miembros. Afortunadamente el BCE no limita su análisis a los aspectos del Derecho penal sustantivo. El Banco Central es muy consciente del hecho de que conviene también tener en cuenta las investigaciones y las persecuciones en el momento de la evaluación del alcance potencial de la falsificación de los billetes de banco denominados en euro. El BCE hace una distinción entre las soluciones a poner en marcha a nivel del BCE y la cooperación horizontal entre las autoridades nacionales de los Estados miembros. En relación a las soluciones transnacionales a nivel del BCE, el Banco subraya que tradicionalmente las autoridades nacionales almacenan la información sobre los billetes falsos y las monedas falsas. Pero el Consejo de los Gobernadores del BCE ha tomado conciencia de la necesidad de soluciones supranacionales, y en 1999 aprobó una orientación sobre determinadas disposiciones relativas a los billetes de banco denominados en euros (58). Esta orientación crea, a nivel del BCE, el Centro de Análisis de Falsificaciones (CAF) y el Centro Técnico y Científico Europeo (CTCE) para las monedas así como la base de datos común

510

511

(57) Ver <http://www.ecb.int/>

(58) BCE/1999/3.

sobre la moneda para los billetes falsos y las monedas falsas. El CAF y la base de datos cooperan con las fuerzas de policía de los Estados miembros participantes así como con Europol o con la Comisión Europea según los diversos ámbitos de especialización requeridos. Las informaciones han de ser aportadas por las autoridades nacionales responsables y por el Centro Nacional de Análisis (CAN) y el Centro Nacional de Análisis de Monedas (CNAM). Los resultados son compartidos con los Bancos Centrales Nacionales (BCN), la policía y, en el caso de las monedas falsas, con las Casas de la Moneda. El objetivo de la base de datos común está limitado al conocimiento y a la especialización en materia de falsificación y debe ser claramente distinguido del de las bases de datos necesarias para el trabajo de la policía o de las investigaciones y de las persecuciones penales.

Para determinar el canal de la cooperación horizontal entre las autoridades nacionales de los Estados miembros, el BCE ha tenido en cuenta Schengen, Interpol, Europol y la Comisión Europea. Actualmente el BCE estima que los acuerdos de Schengen (59), que contienen disposiciones específicas sobre la cooperación policial y judicial en materia penal y que han sido integrados en la estructura de la UE, no constituyen un medio suficiente de prevención y de detección de infracciones en este ámbito: en efecto, no todos los Estados miembros de la UE son firmantes de los acuerdos de Schengen y las disposiciones no son suficientemente específicas, lo que supone la puesta en marcha de medidas complementarias. Interpol, en tanto que organización de derecho privado responsable de la asistencia policial mutua, podría constituir un foro adecuado para la lucha contra las infracciones de falsificación de moneda en lo que concierne a los países no-UE, pero las cuestiones ligadas a la falsificación del euro van a exigir una solución diferente para la cooperación entre los Estados miembros participantes. En lo que concierne a Europol, el BCE subraya la ampliación del mandato de Europol a la lucha contra la falsificación de moneda y los falsos medios de pago (60). Aquí, sin embargo, el BCE se refiere al art. 12 del Convenio de Ginebra que declara que «en cada país, las pesquisas en materia de moneda falsa, deberán, ... organizarse por una oficina central». En conclusión, el BCE hace una declaración muy interesante:

«Withing the meaning of the Geneva Convention, "country" is regarded as synonymous with "currency" in the above context. If this is applied to the future situation in the countries participating in Stage Three of EMU, it becomes obvious that the exchange of information and the organisation of co-operation between national law enforcement agencies may not be sufficient to suppress the counterfeiting of the euro. Therefore, the possibility should be considered of entrusting Europol not only with the collection and redistribution of data an the analysis of the information, but

also with the authority to initiate and co-ordinate criminal investigation at the European level (...) Therefore, legal provisions should ensure that Europol will be provided with all relevant information and that its role in relation to other supranational bodies, e.g. Interpol, the European Commission and the ECB, is legally established, thus specifically including all aspects of mutual co-operation and exchange of information» (61).

En otros términos, el BCE es favorable a la idea de dotar a Europol, al menos para la cuestión de la falsificación de moneda, de las funciones de una fuerza de policía operativa, capaz de poner en marcha y de coordinar investigaciones penales y debe ser reconocida como autoridad requirente de la asistencia mutua en la UE. Actualmente el mandato de Europol (62) está limitado al intercambio de información y datos y a su análisis. Europol no tiene poderes operativos, ni de investigación judicial (tales como el poder de inspeccionar, de buscar, de incautar, etc.).

En lo que concierne a la Comisión Europea, el BCE adopta un enfoque de perfil bajo y no formula ninguna recomendación de manera tajante. El papel de la Comisión, para el BCE, debería estar subordinado a las actividades del BCE y de Europol. El BCE no menciona a la Oficina Antifraude de la Comisión Europea (OLAF), que tiene importantes poderes de investigación en el ámbito administrativo (63). El BCE concluye con una advertencia clara:

«(...) clarification of the respective responsibilities of the institutions involved in the fight against the forgery of money and means of payment should also be sought. A multiplicity of instruments and competent authorities can enhance the risk of inefficiency of action, lack of effective co-ordination and, sometimes, pernicious competition between competent authorities» (64).

El BCE ha organizado el aspecto técnico y el intercambio de información en lo relativo al aspecto técnico, es decir, los conocimientos sobre los billetes y monedas falsos. El BCE se refiere aquí a la cooperación a nivel de la represión entre las autoridades policiales y judiciales. Está claro que existe un nexo necesario entre la información bancaria técnica y la información clásica sobre la represión y que la necesidad se hace sentir en el intercambio de informaciones entre autoridades financieras y autoridades encargadas de la represión.

El BCE no se ha expresado en términos negativos en lo que concierne a las cuestiones de estatuto, pero defendía la idea de objetivos comunes, de armonización de las infracciones y de las sanciones, del reforzamiento de la cooperación entre instituciones monetarias nacionales y europeas y del incremento de la coope-

(59) DO 1999, L 176.

(60) Decisión del Consejo de 29 de abril de 1999, DO C149. En principio, Europol se ocupa de prevenir y de luchar contra el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y otras formas graves de crimen organizado. Sin embargo, según el art. 2.2 el Consejo de la UE podrá decidir por unanimidad encomendar a Europol que se ocupe de otras formas de criminalidad de las mencionadas en el anexo del Convenio, entre ellas la falsificación de moneda y de otros medios de pago.

(61) O.c., p. 15.

(62) Convenio Europol, DO 1995, C 316, art. 3.

(63) Ver J.A.E. VERVAELE, *Towards an Independent European Agency to fight fraud and corruption in the EU? European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 1999, 331-346.

(64) O.c., p. 16.

ración entre las autoridades judiciales y policiales y los organismos europeos encargados de la represión (65).

La Comisión Europea no ha atendido al informe del BCE, ya que en julio de 1998 transmitió una comunicación al Consejo, al Parlamento y al BCE (66). En ella la Comisión fundamentaba sus puntos de vista sobre las actividades de un grupo de trabajo sobre la falsificación de dinero creado en enero de 1998 en el COCOLAF (67). En este grupo de trabajo la Comisión Europea se reunió con policías especializados de los Estados miembros, así como con representantes de Interpol y de Europol (68). La Comisión Europea define su papel como complementario al del BCE y al de Europol. La Comisión reconoce igualmente la necesidad de un instrumento del tercer pilar en lo que concierne a la armonización de las infracciones y de las sanciones, y de las disposiciones específicas relativas a la cooperación judicial en materia penal. Pero la Comisión Europea subraya la necesidad de una estructura comunitaria de recogida e intercambio de información sobre la falsificación del euro. Una política de represión global e integrada debe reposar sobre intercambios frecuentes entre organismos monetarios nacionales y europeos (CAN/CNAM - CAF/CTCE) y organismos de represión europeos y nacionales (policía, autoridades judiciales, Europol, Olaf, Interpol). Esta estructura se debería crear mediante una reglamentación comunitaria, basada en el art. 123 [(4) (ex art. 109L(4))] y/o en el art. 308 (ex art. 235) CE (69). El reglamento debería cubrir los campos siguientes:

«(...) — Una definición del conjunto de las actividades que contribuyen a la falsificación de la moneda, con el fin de permitir un intercambio de información homogéneo.

— La obligación para los Estados miembros de comunicar todas las informaciones pertinentes relativas a la falsificación del euro.

— El establecimiento de un sistema informatizado dotado de una red de transmisión de mensajes y de una base de datos central con un acceso directo para las autoridades nacionales. Este sistema, actualizado regularmente, tendría como objetivo la prevención, la ayuda a la investigación y la represión de la falsificación monetaria, y debería por tanto incluir datos estratégicos, datos operativos y datos judiciales adecuados (...).

— Disposiciones sobre las modalidades de intercambio de información (y de acceso a las bases) con los órganos comunitarios o de la Unión, las organizaciones internacionales (OIPC-Interpol) y los terceros países (...).

514

(65) «El Consejo, conforme al mismo procedimiento, adoptará también cualquier otra medida necesaria para la introducción rápida del ECU como moneda única de estos Estados miembros.»

(66) COM(1998) 474 final.

(67) Grupo de trabajo creado en enero de 1998 en el COCOLAF, el «Comité de Coordinación de Lucha contra el Fraude», un grupo de trabajo de la Comisión Europea, compuesto por expertos gubernamentales.

(68) Ver los informes SEC(1998) 624 y SEC(1998) 2248.

(69) El equivalente de la «*Necessary and Proper Clause*» en el Tratado CE.

— Disposiciones sobre la protección de los datos personales (...).

— La obligación para los bancos comerciales y las entidades financieras de comunicar las falsificaciones detectadas a las autoridades competentes, obligación acompañada, en su caso, de una sanción administrativa» (70).

Como se observa en esta propuesta, la Comisión reclama un papel significativo, sustancial para ella misma y para la OLAF en los ámbitos del intercambio de datos y de la prevención de la falsificación de moneda, un papel mucho más importante que el pensado por el Banco Central Europeo. La Comisión Europea/OLAF desean servir de puente entre la cooperación monetaria técnica y la cooperación relativa a la represión, el banco de datos central sobre la falsificación de moneda debe, según ellos, situarse en el seno de la Comisión.

Sin embargo, la primera iniciativa legislativa ha sido lanzada bajo el tercer pilar. En noviembre de 1999 Alemania presentó una propuesta de decisión-marco del Consejo dirigida al fortalecimiento de la protección contra la falsificación de moneda ligada a la introducción del euro mediante sanciones penales (71). El objetivo de esta decisión-marco era completar las disposiciones del Convenio de Ginebra de 1929, al que todos los Estados miembros deberían adherirse (art. 2.2). Esta iniciativa va en el mismo sentido que la Resolución del Consejo (72), que califica el Convenio de Ginebra como norma mínima común para todos los Estados miembros de la Unión Europea en lo relativo a la protección contra la falsificación de moneda mediante sanciones penales. Esta decisión-marco fue adoptada el 29 de mayo de 2000. Incluye en sus arts. 3-5 una lista específica de infracciones más amplia que la contenida en el Convenio de Ginebra de 1929. Se hace allí referencia a las modernas técnicas informáticas y a la fabricación de monedas legales mediante la utilización de instalaciones o de materiales legales, pero sin el acuerdo de las autoridades emisoras, que se convierten en infracción. Se define también el estatuto de la moneda no emitida pero destinada a ser puesta en circulación, de manera que se pueda castigar toda infracción cometida en este marco antes del primero de enero de 2002. La decisión-marco va también más lejos que el Convenio de Ginebra en lo relativo a las sanciones. Las infracciones deben ser castigadas con penas disuasorias, proporcionadas y efectivas, incluidas penas privativas de libertad susceptibles de dar lugar a la extradición (art. 6). Sin embargo, el efecto de armonización del art. 6 resulta limitado, pues todos los Estados miembros están ya dotados de este tipo de sanción. Simplemente deben al menos preverlas para todas las infracciones definidas en los arts. 3 a 5. También se prevé la responsabilidad de las personas jurídicas (art. 8) y las sanciones a imponer a las personas jurídicas (art. 9), aunque de manera limitada puesto que este artículo hace referencia a las multas penales o no penales. Elemento muy importante, el art. 7 establece la competencia de los Estados con

515

(70) Comunicación, pp. 11-12.

(71) DO C322, 10 de noviembre de 1999.

(72) Resolución del Consejo de 28 de mayo de 1999 sobre el fortalecimiento de la protección penal contra la falsificación de moneda con miras a la introducción del euro. DO C 171, 18 de junio de 1999.

independencia de la nacionalidad del autor de la infracción o del lugar en el que ésta haya sido cometida. Esto significa que todos los Estados miembros que hayan adoptado el euro disponen de una competencia universal en lo relativo a la falsificación. Los Estados miembros deben cooperar en caso de conflicto de competencia y centralizar las persecuciones en un solo Estado miembro, si es posible. Se ha de observar, con todo, que no está previsto el principio *ne bis in idem* —no obstante recomendable en caso de competencias concurrentes—. Es también interesante constatar que la decisión-marco casi que enmudece en cuanto al tema de la cooperación judicial en materia penal. Es en este contexto en el que Francia lanzó en diciembre de 2000 una iniciativa dirigida a que el Consejo adopte un proyecto de decisión del tercer pilar, que complete la decisión-marco de 20 de mayo de 2000 (73). El proyecto de decisión impone al Centro Nacional de Análisis (CAN) y al Centro Nacional de Análisis de Monedas (CNAM), así como a las oficinas centrales nacionales (art. 12), la obligación de comunicar a Europol las informaciones de que dispongan. Las oficinas centrales deben comunicar toda información pertinente sobre las investigaciones penales, incluida la identificación del expediente, la identificación de la falsedad, las circunstancias del hallazgo de la falsedad, el contexto de la incautación, etc., incluso si la información proviene de países terceros (art. 4). El art. 4 párrafo 3 tiene ya en cuenta a Eurojust, una unidad de coordinación de las acciones de investigación y de persecución, prevista en el Tratado de Niza (arts. 29 y 31).

«Las autoridades competentes de los Estados miembros intercambiarán con la unidad provisional de cooperación judicial, después con Eurojust cuando se haya adoptado la Decisión por la que se crea, toda la información pertinente relativa a investigaciones penales con el fin de facilitar el establecimiento de los hechos y garantizar una acción eficaz contra la falsificación del euro. Europol y Eurojust prestarán toda la asistencia técnica necesaria a las autoridades competentes de los Estados miembros con el fin de facilitar la coordinación de las investigaciones emprendidas, mejorar y facilitar la cooperación entre los órganos de investigación y de persecución competentes de los Estados miembros.»

Por último, el proyecto de decisión, en su art. 5, reconoce la regla del *ne bis in idem* para las condenas previas por infracción de falsificación de moneda, pero esta disposición ha sido retirada recientemente y es objeto en la actualidad de un proyecto de decisión-marco del Consejo que modifica la decisión marco del Consejo de 29 de mayo de 2000, que introduce un nuevo art. 9 a) que incluye el principio *ne bis in idem* para las condenas previas (74).

516 Por otro lado, Europol, conforme a las disposiciones del Convenio de Europol, debería intercambiar datos de orden técnico, estratégico y operativo sobre la falsificación del euro con las autoridades nacionales competentes, en particular con las oficinas centrales nacionales (art. 12). El Consejo propone un proyecto de conclu-

(73) DO 2001 C75.

(74) Esto concuerda con la filosofía de una decisión marco, destinada a armonizar las disposiciones nacionales.

siones del Consejo que va en este sentido. El proyecto de conclusiones del Consejo hace también referencia a los acuerdos entre Europol y el BCE, Europol y la Comisión Europea (OLAF) y también Europol e Interpol.

En el marco del primer pilar, la Comisión presentó en julio de 2000 una propuesta de reglamento basada en los arts. 123(4) y 308 del Tratado CE (75). Abarca las tres cuestiones siguientes:

- El tratamiento de la información técnica,
- El tratamiento de los datos operativos y estratégicos,
- La cooperación y la asistencia mutua.

Se define a las autoridades nacionales competentes como una combinación entre las autoridades monetarias nacionales y las europeas competentes, incluidas las autoridades responsables de las persecuciones y de las sanciones. Todas ellas deben tener acceso a las bases de datos del BCE.

Esta propuesta de reglamento impone también a las entidades de crédito la obligación de retirar de la circulación todos los billetes y monedas de euro falsos, y todo incumplimiento de estas obligaciones conlleva sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias (no necesariamente sanciones penales).

El art. 7 prevé la creación de una unidad específica de lucha contra la falsificación del euro:

«1. Los Estados miembros garantizarán la creación por Europol de una Unidad de lucha contra la falsificación del euro (en lo sucesivo denominada Unidad), que se gestionará como entidad administrativa de Europol.

2. La Unidad gestionará, en el marco del sistema de información de Europol, un sistema de intercambio, recogida y análisis de las informaciones operativas y estratégicas.»

La Unidad será establecida (art. 10) como oficina centralizadora a la que todas las oficinas centrales nacionales definidas en el art. 12 del Convenio de Ginebra de 1929 deben comunicar todos los casos detectados de falsificación del euro, desde la primera constatación administrativa o judicial.

Esta unidad tiene, entre otras, la misión de cooperar con el BCE y la Comisión Europea, lo que incluye dar la posibilidad a uno y a la otra de consultar continuamente el sistema de intercambio, recogida y análisis de las informaciones operativas y estratégicas. Además, previa petición o a iniciativa propia, la Unidad debe aportar la asistencia necesaria a las autoridades competentes de los Estados miembros así como a las de terceros países, en el ejercicio de sus funciones de prevención y lucha contra la falsificación del euro. No se ve claramente si esto incluye las misiones de investigación judicial y/u operativa. Pero en su comentario a esta propuesta, la

(75) Euro-Lex, Document 500PC0492.

Comisión subraya que la Unidad debe tener un estatuto europeo independiente en Europol, que excluya a los funcionarios de enlace de las unidades nacionales (76).

Esta propuesta de reglamento finaliza con un capítulo más bien débil sobre la cooperación y la asistencia mutua, *de facto* limitadas a un sistema de alerta rápida.

La formulación de la propuesta de reglamento, de todas formas, plantea la cuestión de saber si, jurídicamente, es posible conferir poderes a Europol (tercer pilar) a través de un reglamento CE (primer pilar). ¿Se puede obligar a las unidades centrales nacionales, establecidas en el marco del Convenio de Ginebra de 1929, a intercambiar informaciones a través de la Unidad de Europol? ¿Se atribuye así a la Unidad un papel central en la asistencia inmediata y en la alerta rápida? Ciertamente esto no es posible directamente pero la cuestión que continúa planteada es saber si se puede imponer esta obligación a los Estados miembros. De todas formas, son los Estados miembros quienes pueden modificar el Convenio de Europol y está claro que un reglamento puede imponer obligaciones vinculantes a los Estados miembros. El problema es que el no respeto de estas obligaciones podría entrañar una violación del tratado y, por tanto, procedimientos de infracción en aplicación del art. 226 del Tratado CE. Inscribir a Europol en un reglamento podría también dar lugar a disposiciones divergentes en lo que concierne a la competencia del Tribunal de Justicia europeo en el seno del primer y del tercer pilar. Otro problema, las competencias ligadas a la cooperación policial pueden provenir del art. 61 del tratado CE y, por ello, depender del espacio de libertad, seguridad y justicia (77), pero pertenecen a la cooperación en el tercer pilar. Por ello parece improbable que en el marco del tratado actual se atribuyan a los Estados miembros por medio de un reglamento competencias que tengan un impacto sobre la organización y sobre los poderes de Europol. Para hacerlo posible, parece necesaria una reformulación del art. 10 del Tratado CE en lo relativo a la lealtad a la UE, así como una reformulación de las disposiciones relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia.

Se deduce claramente del proceso de negociación y de los proyectos ulteriores de propuesta de reglamento del Consejo que el campo de este reglamento es limitado y que en sus disposiciones se excluye la coordinación (incluida en ella el intercambio de información) entre las autoridades monetarias técnicas y las autoridades represivas (investigaciones y persecuciones). El proyecto final de reglamento de febrero de 2001 subraya en su preámbulo que, en el estricto respeto de sus competencias respectivas, Europol y la Comunidad Europea deben establecer formas de cooperación. El art. 1.3 dispone además que «El presente Reglamento se aplicará, sin perjuicio de la aplicación del Derecho penal nacional, para la protección del euro contra la falsificación» (78). Los arts. 3 a 5 de este proyecto de reglamento

(76) Para evitar que la Unidad se convierta en demasiado dependiente del Eurodesk, las unidades nacionales trabajan en el marco de Europol, ver la Convención Europol, arts 4-5.

(77) Plan de Acción «espacio de libertad, seguridad y justicia», Consejo y Comisión, 3 de diciembre de 1998, DO C 019.

(78) Esta formulación procede del art. 280 del Tratado CE, modificado por el Tratado de Amsterdam.

definen el cuadro de intercambio de información entre el CAF/CTCE al BCE y al CNA/CNAM en los Estados miembros. El art. 6 describe la obligación de las entidades de crédito, de retirar de la circulación todos los billetes y monedas de euros cuya falsedad les conste o puedan suponer fundadamente, obligación que debe estar acompañada de sanciones que tengan un carácter efectivo, proporcionado y disuasorio. El capítulo 4 (arts. 7 a 9) trata de la cooperación y de la asistencia mutua. El reglamento opta por acuerdos específicos entre el BCE y Europol y entre la Comisión Europea y Europol (79). Está claro, además, que el art. 8 selecciona el intercambio de información entre la oficina central nacional (del art. 12 del Convenio de Ginebra de 1929) y Europol, a través de la unidad nacional de Europol. La oficina central obtiene la información de las autoridades monetarias nacionales y de los organismos de represión nacionales. Las modalidades de intercambio de información relativas a las cuestiones de represión y a la asistencia mutua han sido totalmente dejadas a acuerdos a establecer. El proyecto de reglamento se funda únicamente en el art. 123(4) del Tratado CE y contiene, en su art. 12, la disposición según la cual los arts. 1 a 11 producen sus efectos en los Estados miembros que han adoptado el euro como moneda única (los países «in»). Otro proyecto de reglamento basado en el art. 308 del Tratado CE, impone las mismas obligaciones a los Estados miembros que no han adoptado el euro como moneda única (los «pre-in»). Se puede cuestionar aquí también si esto era necesario. Después de todo, un reglamento es directamente aplicable en todos los Estados miembros, incluso en los Estados miembros que no forman parte de la zona euro. Un reglamento distinto habría podido justificarse por el hecho de que los Estados que no participan en la zona euro (80) deberían, en aplicación del art. 308 del Tratado CE, tener la posibilidad de oponerse a las medidas necesarias para la protección del euro contra la falsificación de moneda, es decir una violación del art. 123(4) del Tratado CE.

La comparación entre el primer y el último proyecto de reglamento permite apreciar claramente que las funciones de la Comisión Europea/OLAF han sido reducidas a:

- Iniciativas legislativas en el primer y tercer pilar,
- La formación y el apoyo financiero,
- El apoyo a los Estados miembros, en particular en materia de aplicación de la ley,
- La coordinación de las acciones técnicas de los Estados miembros en materia de falsificación de las monedas de euro.

Ambos reglamentos han sido votados bajo la presidencia sueca en junio de 2001 (81).

(79) Por otro lado, Europol negocia también un acuerdo con Interpol.

(80) El Reglamento 2866/1998 de 31 de diciembre de 1998 sobre los tipos de conversión entre el euro y las monedas de los Estados miembros que adoptan el euro, se aplica a todos los Estados miembros.

(81) Reglamentos 1338/2001 y 1339/2001, OJ L 181 de 4 de julio de 2001.

A comienzo de 2001 se formuló una propuesta de decisión del Consejo por la que se establece un programa de formación, intercambios y asistencia para la protección del euro contra la falsificación de moneda (programa Pericles), basado en el art. 123(4) del Tratado CE. Los grupos a los que se dirige son el personal de las instituciones monetarias/oficinas centrales (incluido el BCE) y las instituciones de represión nacionales y europeas. Cabe preguntarse si las competencias tan limitadas para la Comisión Europea y el hecho de que no se utilizarán los poderes administrativos de investigación de la OLAF, se corresponden bien con la resolución del Consejo del 18 de diciembre de 1997 (82), que dispone que «se podría igualmente encargar a la Comisión europea esta cooperación entre las fuerzas de policía nacionales en el ámbito de la falsificación de la moneda y de los medios de pago».

Dicho esto, la cooperación a nivel de la represión queda completamente en manos de Europol y la base de datos central de información jurídica relativa a la falsificación del euro se encontrará igualmente en Europol. La base de datos central para la información monetaria técnica relativa a la falsificación del euro se encontrará en el Banco Central Europeo. Desde hace dos años se encuentra activo un grupo de expertos sobre la «falsificación de dinero» en el seno de Europol. Este grupo está compuesto por especialistas del terreno pertenecientes al BCE, a la Comisión europea/OLAF, a los Estados miembros y a Interpol. No hay ninguna duda de que este grupo de trabajo tendrá un papel permanente en el curso de los próximos años. No habrá una Oficina Central Europea en Europol, pero el trabajo asignado a la unidad de Europol encargada de los problemas de falsificación de moneda en el curso de los próximos años será intenso, razón por la cual su personal ya se ha incrementado sustancialmente. Esta unidad está encargada: de la base de datos sobre la falsificación de moneda, del sistema de alerta rápida, del análisis de los datos y de la elaboración de sistemas de apoyo (incluida la (de)codificación de sistemas de copia) y de asistencia, también técnica, a las investigaciones.

VI. CONCLUSIONES

Con las iniciativas del primer y del tercer pilar relativas a la protección del euro, se han superado las primeras etapas en lo que se refiere a la armonización del Derecho penal y de la cooperación operativa (bases de datos y transmisión de datos). Queda la cuestión de si la Unión Monetaria no implicaba la necesidad de atribuir la competencia en materia de falsificación al titular de la competencia monetaria, en el sentido de una competencia legislativa de armonización comunitaria en materia penal. Los Estados miembros han respondido de forma negativa y han optado por una armonización en el seno del tercer pilar. Sigue abierta la cuestión de saber si la experiencia coincide con las recomendaciones del BCE y si, de esta manera, el conjunto de instrumentos que se ha creado ofrece las garantías suficientes para luchar de forma efectiva contra la falsificación de moneda (83). No se

(82) DO C11.

(83) Ver el punto 4 de la Recomendación del BCE sobre la adopción de medidas para intensificar la protección legal de los billetes y las monedas en euros (BCE/1998/7), DO C11, 15 de enero de 1999.

puede describir la situación actual como una política de represión integrada y global por parte de las instituciones monetarias del SEBC, ni de los organismos encargados de la represión a nivel nacional y europeo. Lo que es más, en relación al proceso legislativo se observa que no existe un enfoque integrado cruzado entre pilares. Las iniciativas han procedido de varios Estados miembros y de la Comisión, mientras que el proceso legislativo refleja la lucha institucional entre el primer y el tercer pilar. Me parece que en esta tarea se han perdido ocasiones de realizar una interpretación coordinada e integrada del espacio de libertad, seguridad y justicia, y por lo tanto de establecer una conexión entre este espacio de libertad, seguridad y justicia, de una parte, y la Unión económica y monetaria, de otra parte. Se han llevado a cabo intentos en este sentido. En el seno de Europol, durante los años 2000 y 2001 ha funcionado un grupo de «coordinación euro», cuya misión era armonizar los esfuerzos del BCE, de la Comisión Europea y de Interpol en el ámbito de la protección del euro. Este grupo ha sido reemplazado en el año 2001 por un grupo directivo (84) destinado a elaborar una estrategia común interinstitucional de protección del euro contra la falsificación de moneda. El grupo directivo interinstitucional establecido tras la reunión de alto nivel de representantes de la Comisión Europea, del BCE y de Europol en febrero de 2001, incluye representantes de estas tres instituciones. El grupo directivo ha definido un plan de acción para un enfoque común de la protección del euro contra la falsificación, que incluye boletines de información, cooperación interinstitucional, coordinación con los países no miembros de la UE así como un boletín legislativo.

El segundo tema de preocupación es el relativo a los aspectos de la represión. En este ámbito se han atribuido importantes competencias a Europol, pero no las competencias operativas, de ejecución solicitadas por Europol y por el BCE. La experiencia demuestra que, en el ámbito de la lucha contra la droga y el blanqueo de capitales, Europol es incapaz de producir datos utilizables en el ámbito policial, por el hecho de que su competencia está limitada a las informaciones policiales. Por lo tanto, la cuestión que se plantea es saber cómo podrá Europol ejercer su misión en el ámbito de la falsificación de moneda sin estar investida de poderes operativos de policía. Los acuerdos alcanzados entre Interpol y Europol, entre Europol y el BCE y entre Europol y la Comisión Europea habrían llegado a un estado avanzado de negociación. Pero por muy importantes que sean estos acuerdos, sin una modificación de envergadura de su Convenio, Europol permanece desarmada para luchar eficazmente contra la falsificación de moneda. Los acuerdos son sin duda alguna excelentes instrumentos para el intercambio de informaciones y para la gestión de una base de datos. No parecen insalvables los problemas relativos al intercambio de datos monetarios técnicos. Aquí el obstáculo se sitúa a nivel de la policía operativa y de la información judicial. Si la información debe ir de los organismos locales de represión a la Oficina Central para acabar en Europol, me parece que el sistema corre el riesgo de ser pesado y burocrático.

(84) Este grupo es competente en materia de lucha contra la falsificación de moneda y de otros medios de pago (tarjetas de crédito, pagos electrónicos, cheques, etc.).

El tercer tema de preocupación es el establecimiento de una represión operativa en el espacio territorial de la zona euro y/o en la Unión europea. En el art. 30 (ex art. K2) del Tratado de Amsterdam se ha fijado la base jurídica para las primeras etapas encaminadas hacia un espacio judicial europeo. Se menciona en él a Europol en el marco de acciones operativas transnacionales de equipos conjuntos de investigación. También el Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal de 2000 (que aún no ha entrado en vigor) (85) hace referencia a los equipos conjuntos de investigación. Igualmente se debería reconocer a Europol como autoridad requirente a los fines de las investigaciones policiales y debería por ello jugar un papel en los acuerdos de enlace entre los responsables de las investigaciones y los ministerios públicos en la UE. En las conclusiones de Tampere sobre el espacio de justicia, seguridad y libertad se han definido hitos en cuanto a la integración de la justicia en la UE, incluido el reconocimiento mutuo de las decisiones previas al proceso. Las conclusiones de Tampere mencionaban igualmente a Eurojust, la unidad de coordinación de las autoridades judiciales de investigación y del ministerio público en la UE. Eurojust ha sido creada, junto a Europol, en los arts. 29 y 31 del Tratado de Niza. Está claro que la UE busca un auténtico escenario para la creación de una justicia penal transnacional en la UE, teniendo en cuenta las autoridades de represión nacionales existentes. Sin embargo, es todavía demasiado pronto para poner en marcha verdaderos organismos europeos de represión supranacional. La UE está buscando fórmulas que le permitan hacer operativa la cooperación entre los organismos de represión nacionales y ampliar el radio de su campo de acción territorial. Es comprensible, desde el punto de vista de la viabilidad política, que la UE no haya elegido todavía un organismo federal de represión, del tipo del *Secret Service* americano. Pero los instrumentos elaborados para la protección del euro no reflejan tampoco el escenario transnacional descrito en el Tratado de Amsterdam y en las conclusiones de Tampere (86). El art. 4.3 del proyecto francés de decisión del tercer pilar relativo a Eurojust no proporciona una respuesta real a la necesidad de una justicia transnacional en la UE. Además, en la definición actual Eurojust no tiene ningún poder operativo. ¿No es el momento de crear un equipo común de investigación para la lucha contra la falsificación del euro, actuando bajo la égida de Europol, coordinado por Europol, y ligado a un fiscal? Este equipo común de investigación y de persecución, con un fiscal, tendría competencia en el territorio de la UE. Sólo en los casos de medidas coercitivas se debería obtener un mandato de un juez de instrucción o de un juez nacional. Pero este mandato podría tener un reconocimiento europeo. Por ejemplo, podría funcionar el modelo elaborado en el Proyecto de *Corpus Juris*, compuesto por un Ministerio Fiscal Europeo y por Jueces de las Libertades nacionales (87). De todas formas, hace falta una dirección de la represión en el espacio de la UE y las autoridades encargadas de la represión deben

tener una competencia transnacional más allá de las fronteras de los Estados-naciones soberanos. La represión de la falsificación de la moneda única europea es demasiado importante como para dejarla en manos de organismos de represión limitados y fragmentados. La represión de la falsificación del euro constituye un excelente campo de experimentación de una construcción institucional de la represión a escala europea.

El cuarto punto de preocupación se refiere a la capacidad operativa de la represión en los Estados no miembros de la UE, teniendo en cuenta la importancia creciente que probablemente va a conocer el euro como moneda transnacional y como moneda de reserva. ¿Cuál es la reglamentación existente en materia de asistencia extraterritorial y de represión? El reglamento que señala las medidas necesarias para la protección del euro contra la falsificación contiene en el art. 9 disposiciones bastante vagas en materia de relaciones exteriores. El art. 9.1 enuncia para la Comisión y para los Estados miembros una obligación general de cooperar con los países terceros y las organizaciones internacionales, en estrecha concertación con el BCE. Además, se dispone que «dicha cooperación incluirá, con arreglo a las disposiciones relativas a la prevención de las actividades ilegales previstas en los acuerdos de cooperación, asociación y preadhesión, la asistencia necesaria para prevenir y combatir la falsificación del euro». El art. 9.2 impone al Consejo la obligación de velar por que se incluyan en los acuerdos de cooperación, asociación y preadhesión entre la CE y los terceros países disposiciones que obliguen a transmitir ejemplares de los billetes y monedas falsos al BCE. El art. 9 no deja claros los aspectos siguientes:

- La responsabilidad de las entidades de crédito de países terceros en relación a la retirada de la circulación de los billetes y monedas falsos,
- La circulación de la información entre establecimientos monetarios y órganos de represión,
- Las posibilidades de investigación en los países terceros,
- La cooperación a nivel de la represión.

Desde la introducción de la moneda única, los Estados Unidos han optado por una estrategia represiva global y proactiva, asociada a «la obligación y el deber de probar la diligencia debida para impedir esta infracción al Derecho de las Naciones». El enfoque europeo en materia de represión extraterritorial es tradicionalmente mucho más reservado. Los poderes europeos de represión están mucho más estrictamente ligados a la soberanía del Estado y a los poderes públicos. La consecuencia de ello es que, en principio, no pueden desplegarse fuera del territorio del Estado nación, mientras que en los Estados Unidos estas limitaciones importan mucho menos en el caso de medidas coercitivas. Pero esto no significa que Europa no pueda o no deba crear intereses de represión fuera del territorio de la Unión. El Tratado de Amsterdam dispone, en el art. 38, que la UE puede concluir cualquier acuerdo con países terceros, incluso en el ámbito del tercer pilar, es decir, incluso en materia de cooperación judicial y policial. Todavía se esperan los ejemplos. Lo que es más, por medio de acuerdos comerciales, en el marco de la política comercial exterior de

(85) DO 200 C 197.

(86) Conclusiones de la Presidencia, 15-16 octubre, 1999.

(87) Ver M. DELMAS-MARTY & J.A.E. VERVAELE, *La mise en œuvre du Corpus juris dans les Etats membres*, vols 1-3, Intersentia, Antwerpen/Groningen/Oxford, 2000-2001.

la Comunidad (art. 133 del Tratado CE) o sobre la base del art. 308 (*ex 235*) del Tratado CE, pueden negociarse acuerdos con terceros países sobre la posibilidad de inspecciones de la UE en los terceros países por medio de cláusulas sobre el euro. Es decir, debería negociarse una estrategia de represión exterior con los Estados miembros. En cualquier caso, tres puntos deberían ser objeto de atención y de reglamentación: la circulación de la información relativa a la falsificación del euro en países terceros, la posibilidad de investigación (común) y la posibilidad de la presencia de unidades especializadas en países terceros, bajo la responsabilidad de la UE o bien en colaboración, en estricta confianza, con la UE. La UE y los Estados miembros deberían tomar al menos una decisión en cuanto a la organización de la presencia de funcionarios de enlace en las embajadas en los países terceros.

Entretanto el euro ha entrado en vigor después de casi tres años. Desde el 1 de enero de 2001 existe también de forma material, con un curso legal. Pese a su fuerte pérdida de valor en relación con el dólar, el paso al euro es un éxito para la integración europea, tanto desde el punto de vista político como económico. La ejecución de las medidas que permitan luchar contra la falsificación del euro es en realidad una enfermedad infantil. La UE y los Estados miembros se aferran a las fronteras de las relaciones clásicas entre el Estado nación y una Unión todavía poco preparada para adoptar medidas decididas dirigidas a la integración de la justicia y a la creación de un espacio judicial europeo. ¡Es de esperar que el euro sea el catalizador de este proceso y no la víctima!