

Este libro recoge las ponencias y debates del V Seminario de la Oficina de Europa de la Universidad Francisco de Vitoria, celebrado en Madrid del 6 al 18 de mayo de 2003.

Además, esta publicación es la tercera de una serie de monografías agrupadas bajo el título genérico "Biblioteca de Estudios Europeos" cuyo objetivo es proporcionar un marco útil de reflexión a políticos, diplomáticos, militares, académicos y especialistas en general, además de a estudiantes, acerca del futuro de la UE y, muy especialmente, sobre sus políticas e instituciones, en un momento en el que ampliación y profundización constituyen las máximas prioridades de la Unión.

Otros títulos de la Biblioteca de Estudios Europeos:

El futuro de la Política Exterior y de Seguridad y Defensa Europea (2002)

La Configuración de la Nueva Europa: Aspectos Políticos, Institucionales y Estratégicos (2003)

La Unión Europea: El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el 2004

VICENTE GARRIDO REBOLLEDO (Coord.)

Prólogo de
ÁNGEL ACEBES PANIAGUA

Biblioteca de Estudios Europeos



ISBN 84-89552-83-5



La Unión Europea: el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el 2004

VICENTE GARRIDO REBOLLEDO (Coord.)

Prólogo de
ÁNGEL ACEBES PANIAGUA



Biblioteca de Estudios Europeos



UNIVERSIDAD
FRANCISCO DE VITORIA
VINCI IN BONO MALUM

A las víctimas de los atentados del 11 de Marzo,
en el recuerdo infinito...

“Las personas tienen derecho a esperar que la Unión haga frente
a la amenaza que el terrorismo y la delincuencia grave suponen
para su libertad y para sus derechos legales”.

[Convención europea, 426/02
Informe Final del Grupo X “Libertad, Seguridad y Justicia”]

Quedan todos los derechos reservados.
Prohibida su reproducción total o parcial.

© Universidad Francisco de Vitoria
Vicente Garrido Rebolledo (Coord.)

Para más información consultar internet: www.fvitoria.com

Dep. Legal: M-47230-2004
ISBN: 84-89552-83-5

Producción gráfica:
Comunicación Global Gráfica, S.L.
Tel.: 91 371 76 42

ÍNDICE

	Págs.
PRÓLOGO de ÁNGEL ACEBES PANIAGUA <i>Ex Ministro de Justicia (2000 - 2002) e Interior (2002 - 2004)</i>	7
INTRODUCCIÓN de Vicente Garrido Rebolledo, <i>Director del Seminario</i>	10

PRIMERA SESIÓN

CONFERENCIA INAUGURAL: LA COOPERACIÓN EN ASUNTOS DE JUSTICIA E INTERIOR EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN EUROPEA RAFAEL CATALÁ POLO	23
LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS Y SUS LÍMITES: ASILO E INMIGRACIÓN EN EL TERRITORIO DE LA UNIÓN EUROPEA MANUEL PÉREZ GÓMEZ	43
MESA REDONDA: LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y LA CONVENCION EUROPEA CARLOS MOREIRO GONZÁLEZ, CARLOS CARNERO GONZÁLEZ, ALEJANDRO ABELLÁN GARCÍA DE DIEGO, ÁLVARO RODRIGUEZ BEREJO. Modera: JOSÉ RAMÓN TOSTÓN DE LA CALLE	57

SEGUNDA SESIÓN

LA CRIMINALIDAD INTERNACIONAL EN EL SIGLO XXI Y SUS IMPLICACIONES PARA LA UNIÓN EUROPEA JESÚS ESPIGARES MIRA	89
--	----

EUROPOL
FÉLIX RIVERA VELA 105

MESA REDONDA: LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL DE LA
SEGURIDAD INTERIOR EN LA UNIÓN EUROPEA
FÉLIX ARTEAGA MARTÍN, ANDRÉS VILLALGORDO, IGNACIO COSIDÓ GUTIÉRREZ.
Modera: ISAAC MARTÍN BARBERO 115

TERCERA SESIÓN

LA COOPERACIÓN JUDICIAL EN LA UNIÓN EUROPEA
RUBÉN A. JIMÉNEZ FERNÁNDEZ 157

MESA REDONDA: ¿CÓMO CREAR UN VERDADERO ESPACIO
EUROPEO DE JUSTICIA?
ENRIQUE LÓPEZ Y LÓPEZ, MARCELINO OREJA ARBURÚA. Modera: VICENTE
GARRIDO REBOLLEDO 178

CONFERENCIA DE CLAUSURA: EUROPA COMO ESPACIO PARA
LA LIBERTAD Y LA SEGURIDAD
ALEJANDRO MUÑOZ-ALONSO LEDO 242

PRÓLOGO

Constituye todo un acierto que la Universidad Francisco de Vitoria haya propiciado, en el marco del V Seminario de la Oficina de Europa, la reflexión y el debate sobre la construcción del espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea. El lector podrá, sin duda, encontrar en las conferencias, ponencias y debates que nutren este volumen un cabal diagnóstico del estado de la cuestión y de los interrogantes de todo orden que plantea este ambicioso objetivo.

Existen pocos debates europeos que interesen tanto al ciudadano. El ejercicio de sus derechos como ciudadanos de la Unión y como natural de uno de sus Estados miembros exige, ante todo, seguridad frente a criminales y terroristas, sólo así es posible el disfrute de los derechos y la propia libertad.

En este ámbito, la Unión Europea ya ha recorrido un largo trecho. El Tratado de Ámsterdam marca el nacimiento de un nuevo concepto: el espacio de libertad, seguridad y justicia -(ELSJ)-, que sustituye al de justicia y asuntos interiores. Este cambio va a provocar una serie de iniciativas en cascada en el ámbito de la UE. Así, el Plan de Acción diseñado por los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Viena el 14 de diciembre de 1998. Pero es, sin duda, el impulso político dado por el Consejo Europeo de Tampere a iniciativa del Presidente del Gobierno español, José M^a Aznar, donde este concepto encuentra su verdadero alcance.

Allí se diseñan toda una serie de objetivos que deben alcanzarse e iniciativas que deben ponerse en marcha. Para dar curso a la demanda del Consejo, a partir del año 2000, la Comisión viene presentando un "tableau de bord" que permite hacer un seguimiento del conjunto de iniciativas y su calendario previsto en este ámbito.

Pero aún queda mucho por hacer. No hay que olvidar que se trata de materias que afectan al núcleo duro de la soberanía de los Estados, de ahí que las decisiones fundamentales se hayan situado en el ámbito del método intergubernamental.

El camino hacia una plena comunitarización ya está en marcha. En este sentido el Parlamento Europeo ha jugado un papel fundamental no sólo en el ejercicio de sus competencias legislativas y consultivas, sino como impulsor decidido en la construcción del espacio interior de libertad, justicia y seguridad, velando en todo momento para que el derecho de los ciudadanos a la seguridad sea la garantía y no impedimento para el ejercicio del conjunto de sus derechos.

España ha sido, es y será una nación protagonista en la historia europea. "Más Europa" fue el lema bajo el que España ejerció la presidencia de la Unión en el primer semestre del año 2002. Uno de sus objetivos fundamentales fue, justamente, dar un impulso decidido en la construcción de este espacio de libertad, seguridad y justicia que debe ser la Unión Europea.

Así se desarrolló un trabajo muy intenso para avanzar en las políticas comunes de emigración y asilo, el control de las fronteras exteriores y en la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo. El conjunto de directivas, decisiones, reglamentos y otros instrumentos que se pusieron en marcha de testimonio de que nuestro país está en la vanguardia de la construcción e integración europea.

Tenemos por delante, en la Europa ampliada, el reto de culminar este objetivo, que es primordial para la Unión y que será plena realidad cuando el ciudadano perciba que el conjunto de sus derechos está protegido y amparado por instrumentos y leyes eficaces comunes en todos los países miembros.

Es pues necesario, si queremos hacer realidad esta aspiración, que el acervo comunitario logrado por los sucesivos Consejos Europeos en Ámsterdam, Tampere, Niza y Laeken rindan sus frutos. Debemos poner en práctica reglas comunes eficaces, armonizar procedimientos, potenciar órganos ya existentes como Europol y

Eurojust, en definitiva, invertir más recursos para que la cooperación policial y judicial en la Unión constituya uno de los pilares esenciales en la salvaguardia de los derechos de los ciudadanos.

El terrorismo, el crimen organizado, las organizaciones que trafican con seres humanos, son serias amenazas a la convivencia y el ejercicio de los derechos. La desaparición de fronteras, la globalización, la libertad para circular personas y capitales, hacen imprescindible que nos dotemos de nuevos instrumentos para ser eficaces en la lucha contra los nuevos riesgos frente a quienes utilizan los cambios en Europa y en el mundo para buscar mayor eficacia en la acción criminal o ámbitos de impunidad.

Se ha avanzado mucho, la Orden Europea de detención y entrega, la regulación común del delito de terrorismo, las listas conjuntas de organización terroristas, son logros impensables hasta hace muy poco tiempo, pero no es suficiente, es necesario continuar con nuevas medidas en la cooperación judicial, policial, legal y muy en especial en materia de información e inteligencia. Sólo colaborando seremos más eficaces, si no hay fronteras para el delincuente no pueden existir para la policía y la justicia.

Tengo plena confianza en que el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa sea pronto una realidad. La simplificación de los procedimientos decisorios en la Unión y el ejercicio más claro y eficaz de las competencias por parte de la Unión y los Estados Miembros serán, sin duda, un buen punto de partida para que la Unión pueda ofrecer de verdad a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores.

Madrid, 21 de mayo de 2004

ÁNGEL ACEBES PANIAGUA

Diputado Nacional

Ex Ministro de Justicia (2000-2002) e Interior (2002-2004)

INTRODUCCIÓN

Este libro recoge las ponencias y debates correspondientes al V Seminario de la Oficina de Europa de la Universidad Francisco de Vitoria que, con el mismo título que la presente publicación, se celebró en Madrid del 6 al 8 de mayo de 2003. Es, además, la tercera de una serie de monografías agrupadas bajo el título genérico “Biblioteca de Estudios Europeos”, precedida por otros dos títulos: *El futuro de la Política Exterior y de Seguridad y Defensa Europea* (2002) y *La Configuración de la Nueva Europa: Aspectos políticos, institucionales y estratégicos* (2003).

Desde la aparición de la primera monografía justificábamos su publicación por un doble motivo: primero, dejar constancia por escrito de las reflexiones y conclusiones de los seminarios anuales celebrados bajo el auspicio de la Oficina de Europa de la Universidad y, segundo, proporcionar un marco útil de análisis y reflexión a políticos, diplomáticos, militares –en este caso, además, miembros de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado–, académicos y especialistas en general, sobre el llamado proceso de construcción europea –en el momento, quizás, más apasionante de su historia–, las políticas e instituciones de la Unión.

La publicación de resultados de seminarios y simposios en general suele tardar en ver la luz, al tratarse de obras colectivas en las que no siempre es fácil conseguir –debido a la variedad de perfiles profesionales de los ponentes invitados– que las contribuciones lleguen a tiempo. La práctica de este coordinador, además de perseguir de forma insistente a todos ellos en busca de la ansiada contribución escrita, es la de grabar y transcribir los discursos públicos y publicarlos, previo consentimiento de los participantes en el seminario. De ahí que el lector encuentre en estas monografías dos tipos de contribuciones: una,

con una redacción más formal –consecuencia del envío de un documento escrito por el propio ponente– y otra, en un lenguaje más informal o, si se prefiere, en lenguaje hablado, con mínimas modificaciones en cuanto al formato –resultado de la transcripción directa de las palabras del ponente–. De esta forma, consideramos que la publicación del libro, pese a las inevitables demoras, queda garantizada a priori y la transcripción de las ponencias y debates, añaden a éste un valor adicional, el que el lector se sienta como si estuviese en la sala de conferencias y el ponente le hablase directamente a él.

Como quedó patente a lo largo del seminario, el formato elegido para hablar del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la Unión Europea fue del todo novedoso. El resultado es que el lector encontrará en esta monografía una diversidad de temas y variedad de enfoques poco habitual, con ponencias y debates centrados en una visión histórica, jurídico-normativa, politológica o sociológica de dicho Espacio, a cargo de ponentes con responsabilidades directas en el gobierno –en el momento de celebración del seminario–, miembros del Parlamento Europeo, asesores gubernamentales y miembros de la Convención europea, altos responsables y representantes de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado –y de organismos internacionales especializados, como Interpol y Europol–, de la Magistratura –además de Eurojust– y académicos.

El libro está estructurado en tres grandes bloques que se corresponden, a su vez, con las tres sesiones en las que se dividió el seminario. La primera, y salvo la ponencia inaugural, a cargo del entonces Secretario de Estado de Justicia, Rafael Catalá– que hace un estudio introductorio sobre los avances y la evolución de la cooperación en los asuntos de justicia e interior, desde el primer Convenio Europeo de Extradición de 1957, hasta las aportaciones introducidas por el Tratado de Niza–, se dedica al Espacio de Libertad. Es decir, por una parte, al estudio de la capacidad efectiva de la Unión para regular la circulación transfronteriza de las personas y sus límites –con especial referencia a las figuras del asilo y la inmigración¹– y, por

¹ cuestión tratada por el director de asilo e inmigración del Ministerio del Interior, Manuel Pérez

otra, al análisis de la protección de la persona en el ejercicio de los Derechos Fundamentales y, en especial, el debate suscitado en relación a la inclusión de la Carta de los Derechos Fundamentales en el hoy ya Tratado Constitucional (o si se prefiere, simplemente, Constitución europea). Sobre esta última cuestión se ocupa la mesa redonda en la que participan el profesor y asesor jurídico de la Convención Carlos Moreiro González, el miembro del Parlamento Europeo y de la Convención Europea Carlos Carnero González, el vocal-asesor para Asuntos Institucionales de la UE del MAE Alejandro Abellán García de Diego y, por último, Álvaro Rodríguez Bereijo, Presidente del Consejo para el Debate sobre el Futuro de la UE.

La segunda sesión está dedicada al Espacio de Seguridad y arranca con una ponencia del Presidente de Interpol, Jesús Espigares Mira, sobre la evolución y las tendencias de la criminalidad internacional en el siglo XXI, poniendo énfasis en la necesidad de reforzar las medidas de prevención y lucha contra el terrorismo –y, lamentablemente, España sufrió el 11 de marzo de 2004 un duro golpe terrorista, con consecuencias directas en la política de la Unión Europea a este respecto– y las formas específicas de delincuencia. Félix Rivera Vela, jefe de la Unidad Nacional de Europol, analiza el papel de esta organización policial comunitaria, aun muy joven, y dotada, prácticamente desde el año 2000, de la totalidad de la competencia sobre prevención y lucha contra todo el espectro delictivo que compone la actividad de la delincuencia transnacional europea. Finalmente, la mesa redonda de cierre de esta sesión se ocupa de uno de los debates más apasionantes en materia de seguridad, y no necesariamente europea: la dimensión internacional de la seguridad interior en la UE y la frontera, ya prácticamente inexistente entre lo que se considera seguridad interior y exterior, o internacional ya que, como señala el profesor Félix Arteaga Martín, la seguridad interior ha traspasado las fronteras exteriores y la europeización facilita la internacionalización, algo que también es suscrito por los dos miembros restantes de la mesa, el Comisario del Cuerpo Nacional de Policía, Juan Andrés Villalgordo y el hoy día Senador Ingacio Cosidó Gutiérrez.

Finalmente, la tercera sesión aborda el Espacio Judicial Europeo y su materialización formal a través de la cooperación judicial trans-

fronteriza, el reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales en las causas penales, la armonización de legislaciones y, sobre todo, permitiendo que Eurojust desempeñe un papel central, entre otros, en el apoyo y la coordinación de la instrucción, el enjuiciamiento de la delincuencia organizada o la cooperación judicial y policial; y ello, pese a la enorme cantidad de obstáculos existentes en materia de cooperación internacional judicial, esbozados por Rubén Antonio Jiménez Fernández, miembro nacional de esta organización –con personalidad jurídica propia–, de apenas dos años de vida. Ya en la mesa redonda, Enrique López López realiza una exposición clara y minuciosa del estado y evolución de la cooperación judicial en el ámbito penal en la Unión Europea, incluyendo sus diferentes figuras e instrumentos jurídicos. Por su parte, Marcelino Oreja Arburúa se centra en la evolución del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la UE, tomando como referencia el tratamiento dado por los diferentes tratados constitutivos y posteriores modificaciones, así como en otros mecanismos, como la cooperación intergubernamental o los Consejos de Ministros de Justicia e Interior. La conclusión más importante que se puede extraer del debate suscitado en esta mesa redonda es que el Espacio Judicial Europeo debe ser compatible con el respeto a las tradiciones y los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.

Para concluir, Alejandro Muñoz-Alonso Ledo, miembro de la Convención europea, tras realizar un recorrido por la evolución de los asuntos de justicia e interior en el proceso de construcción europea, analiza cuál ha sido el papel dinamizador de la Convención europea en el desarrollo de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, señalando que los avances en el tercer pilar (a extinguir) han sido muy significativos.

El horizonte temporal de encuadramiento del seminario, y de esta publicación, era el año 2004. Esa es la fecha que el Consejo Europeo de Tampere –tantas veces mencionado a lo largo de este libro– de octubre de 1999, se marcó para que, tras un período de cinco años, emergiese, mediante la adopción progresiva de un programa muy ambicioso, el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Dicho programa incluía orientaciones políticas y objetivos concretos, amplia-

mente enumerados por los ponentes, combinados con un calendario que daría lugar a la elaboración de un marcador semestral por parte de la Comisión, a petición del Consejo Europeo. Por entonces, nadie podía predecir muchos de los acontecimientos –algunos de ellos, terribles, como los atentados del 11-S en Estados Unidos y los del 11-M en Madrid– que iban a afectar de forma directa a la definición y adopción progresiva de dicho Espacio y que merece la pena, al menos, mencionar brevemente con vistas a actualizar el contenido de esta publicación.

En primer lugar, los terribles atentados en Madrid, el 11 de Marzo de 2004 (11-M), cuyas imágenes permanecerán grabadas en la memoria colectiva de todos nosotros infinitamente. La primera consecuencia de los atentados afecta directamente a la percepción de la amenaza terrorista, ya no sólo por parte de los españoles (que vienen padeciéndola desde hace mucho tiempo), sino, especialmente, del resto de los países europeos. La Unión Europea pone en marcha, a raíz de los atentados de Madrid, una política reactiva frente al terrorismo y que muchos Estados de la Unión veían como algo absolutamente lejano –recordemos cómo Rubén Jiménez señala en este libro que Finlandia ni siquiera tiene tipificado en su ordenamiento el delito de terrorismo–. Y se van a poner en marcha, casi de forma inmediata, una serie de medidas progresivas que, en su conjunto, conforman la estrategia de la UE en materia de lucha antiterrorista, comenzando con la proclamación por parte del Parlamento Europeo del 11 de marzo como “Día europeo en memoria y recuerdo de las víctimas del terrorismo”. La Declaración del Consejo Europeo sobre lucha antiterrorista, aprobada el 25 de marzo de 2004, constituye un claro ejemplo de lo anterior al incluir, entre otras medidas: la activación de la cláusula de solidaridad si un país es objeto de un ataque terrorista; el intercambio de información a través del SIS y de inteligencia; el refuerzo de la cooperación operativa; la mejora de los controles fronterizos; la necesidad de mejorar las medidas para controlar la financiación del terrorismo y conceder una mayor importancia a la labor de la Unidad Operativa de jefes de policía de la UE y, por último, la creación de la figura de un Coordinador antiterrorista europeo –cargo que recae en el antiguo Secretario de Estado de Interior holandés, Gijs de Vries–.

En esa línea de adopción progresiva de decisiones, el Consejo Europeo de Bruselas de 17-18 de junio de 2004, dio luz verde al informe presentado por el Alto Representante para la PESC, Javier Solana, que pretende ampliar las medidas para luchar contra las actividades terroristas y su financiación, así como una mayor cooperación entre los Veinticinco en esa materia. A tal efecto, la UE contará con una “Agencia de Inteligencia” para luchar contra todo tipo de terrorismo, y cuya prioridad será la creación de un “núcleo duro” para el intercambio de información.

En segundo lugar, el 1 de mayo de 2004 accedieron como miembros de la UE diez nuevos Estados. Se trata de la mayor ampliación conocida de la Unión, situando a ésta en veinticinco Estados y 455 millones de habitantes (supone un incremento del 20 por ciento de la población de la UE). La consecuencia inmediata para el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia es la desaparición de las fronteras Este-Oeste (o si se prefiere, el desplazamiento de las fronteras exteriores de la Unión) y, en consecuencia, la ampliación geográfica del territorio de la Unión. Será necesaria la adopción de nuevas políticas en materia de asilo e inmigración ya que, por citar sólo un ejemplo, Polonia tiene fuertes lazos de vecindad con Ucrania y recibe anualmente diez millones de visitantes de este país, Bielorrusia y Moldavia. De hecho, existe una moratoria inicial de tres años –ampliable, incluso, a cuatro más– para los Diez nuevos miembros, en lo relativo a la libertad de movimiento y establecimiento de trabajadores. Llama la atención, sin embargo, un dato: en las elecciones al Parlamento Europeo, celebradas apenas dos semanas tras el “día D” o de la Ampliación –festejado con una gran euforia–, el nivel de participación en ocho de los diez nuevos miembros de la Unión apenas superó el 26 por ciento y, además, muchos de los que votaron lo hicieron a partidos “euroescépticos”.

Finalmente, se ha adoptado el texto de la Constitución europea el 18 de junio de 2004. Como ya se adelantaba por parte de algún ponente durante la celebración del seminario, muchas de sus disposiciones tendrán implicaciones importantes en la definición del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: desaparición de la estructura interpilares establecida en el Tratado de Maastricht y, por ende,

del tercer pilar, que englobaba los asuntos de justicia e interior; incorporación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión en la Parte II de la Constitución; participación de los Parlamentos nacionales en los mecanismos de evaluación del Espacio, asociados al control político de Europol y a la actividad de Eurojust; incorporación de una cláusula de solidaridad en caso de que un Estado miembro sea objeto de un ataque terrorista, etc. No obstante, conviene recordar que la adopción de la Constitución no significa su entrada en vigor de forma automática, ya que es ahora cuando se abre un período para su ratificación, bien directamente por los Parlamentos nacionales, bien mediante la convocatoria de un referéndum (caso de España). El proceso durará dos años, y para garantizar su entrada en vigor, los Veinticinco introdujeron una declaración incorporada al Acta Final de la Constitución por la que se establece que, “si cuatro quintas partes de los Estados (ahora 20) ratifican la Constitución en los dos años posteriores a la firma y algún otro Estado no lo hace... el Consejo Europeo tomará conocimiento de la cuestión”, es decir, decidirá qué hacer.

El 2 de junio de 2004 la Comisión presentó una Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el “balance del programa de Tampere y futuras orientaciones”. El Comisario de asuntos de justicia e interior, Antonio Vitorino, señaló con ocasión de la presentación del informe que “se ha hecho mucho –desde 1999–, pero queda también mucho por hacer”. Se destaca que se han conseguido logros sustanciales en la mayoría de los ámbitos relacionados con la justicia y los asuntos de interior y que la opinión pública europea observa con agrado el desarrollo de acciones a escala europea en dichos ámbitos. En el ámbito de las prioridades en cuanto al futuro, se reconoce la necesidad de establecer una protección de la persona más eficaz en el ejercicio de los Derechos Fundamentales; favorecer las iniciativas en el ámbito de la ciudadanía europea; desarrollar un sistema integrado de gestión de las fronteras y de la política de visados; promover una verdadera política común de gestión de flujos migratorios; desarrollar una política europea común de asilo equitativa; crear un Espacio Judicial Europeo que respete las tradiciones y los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros en estrecha asociación con los profesionales de la justicia; crear un Espacio Judicial Civil y

Mercantil que facilite la cooperación y el acceso a la justicia; promover una política penal coherente; reforzar la eficacia de la acción policial y aduanera; reforzar las medidas de prevención y lucha contra el terrorismo y las formas específicas de delincuencia; desarrollar una movilización multidisciplinar en la lucha contra la droga y, por último, llevar a cabo una acción exterior más decidida.

En definitiva, todo ello debe dar lugar a un nuevo programa en asuntos de justicia e interior, la llamada “Agenda Tampere II”, que abarcará el período 2004 – 2009. Con ello, dicha política se sitúa en lo más alto de la agenda europea. La Comisión cree, además, que es necesario abrir un proceso de consulta pública (y para ello, pone a disposición de los ciudadanos y las instituciones interesadas en enviar sus contribuciones una dirección de correo electrónico: Jai-Tampere-consultation@cec-eu.int) que lleve a la definición del nuevo programa de prioridades.

Desde la celebración del seminario hace un año, se han producido, no obstante, avances políticos y normativos significativos en materia de asuntos de justicia e interior. Así por ejemplo, España, junto con Francia y Alemania, ha acordado intercambiar datos sobre antecedentes penales a través de un procedimiento de cooperación reforzada por el que los jueces de cada uno de esos tres Estados podrán solicitar entre sí información sobre dichos antecedentes cuando se refieran a nacionales procedentes de alguno de estos países que estén investigando. De momento, se trata de una medida voluntaria y limitada a tres Estados, pero que la Comisión pretende hacer extensible al resto de los miembros de la Unión. Por otra parte, se ha solicitado que el nuevo Comité de Seguridad Interior entre en funcionamiento coincidiendo con la entrada en vigor de la Constitución europea. Y, por último, merece también la pena destacar la inclusión, por parte de la Comisión, de la financiación del terrorismo en la normativa europea sobre lucha contra el blanqueo de capitales.

Pese a todo es necesario referirse también a los obstáculos. El principal en este ámbito es superar las reticencias de los Estados miembros para ceder una parte de sus competencias a favor de las

instituciones, es decir, superar los recelos. Por citar algunos ejemplos, el análisis de la presidencia irlandesa sobre nivel de cumplimiento de los acuerdos de Tampere indica que la euroorden, que debería haber sido adoptada por los Quince desde el 1 de enero de 2004 y por los Diez nuevos miembros desde el 1 de mayo, debe ser aún aprobada por Alemania, República Checa, Estonia, Eslovaquia, Grecia, Italia y Malta. Por su parte, Bélgica, República Checa, Chipre, Estonia, Eslovenia, Eslovaquia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Lituania y Luxemburgo no han adoptado todavía las normas para la creación de equipos conjuntos de investigación. Bélgica y Luxemburgo tienen retraso sobre la legislación en materia de blanqueo de capitales, mientras que la Decisión Marco sobre la definición de terrorismo queda aun pendiente de adopción en Grecia, Irlanda y Holanda.

Como señalaba Alejandro Muñoz-Alonso Ledo en la conferencia de clausura, se pueden medir los progresos realizados en asuntos de justicia e interior en términos de “vaso medio lleno o medio vacío” y, pese a lo mucho que queda aún por hacer, como declaraba el Comisario Vitorino, son innegables los progresos realizados, como también lo es que la consolidación del ya casi extinto tercer pilar ha sido, tras el Mercado Único y la adopción del euro, la siguiente prioridad de la UE y uno de los motores del proceso de integración europea. Haciendo un análisis sólo del último año, desde la celebración del seminario en mayo de 2003 hasta la publicación de este libro en julio de 2004, se puede ver que muchos de los anhelos y expectativas expresadas por los ponentes son ya una realidad. Por ello, consideramos que a través de la lectura de muchas de las ponencias que recoge este libro se puede llegar a tener una mejor comprensión de la evolución y resultados obtenidos en la definición del Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia y por ello, constituye un instrumento útil de trabajo para investigadores y estudiosos del tema.

Este libro es el resultado del esfuerzo y la ilusión de muchas personas, además de los ponentes que asistieron al seminario y que, en muchos casos, accedieron a posteriori a revisar el contenido de sus ponencias para pasar a ser co-autores de este mono-

grafía. Es para ellos mi primer agradecimiento. Mi agradecimiento también a la Oficina de Europa de la Universidad Francisco de Vitoria (verdadera artífice, un año más, de este proyecto a través de los seminarios sobre temas europeos) y de forma especial a su coordinadora, Susana Sánchez, sin la cual no hubiera sido posible ni la celebración del seminario, ni que este libro pueda ver finalmente la luz. Susana Sánchez se encargó también de transcribir en detalle las más de quince horas de grabaciones magnetofónicas, facilitando a ponentes y coordinador de este libro la tarea de edición de los textos.

En el apartado institucional deseo agradecer, en primer lugar a Ángel Acebes, Ministro de Interior (y previamente de Justicia) en el momento de celebración del seminario, su gentileza prologando este libro. El patrocinio (necesario en este tipo de iniciativas) de la actividad por parte de varias instituciones; alguna de ellas, como el Instituto Español de Estudios Estratégicos del Ministerio de Defensa (IEEE) y la Oficina en España del Parlamento Europeo, vienen apoyando con generosidad, año tras año, la celebración de los seminarios de la Oficina de Europa (además de otras actividades) y con esta publicación, dando cuenta de los resultados obtenidos, liberamos una parte –mínima– de la deuda contraída con estas instituciones. En esta ocasión, y debido a los temas abordados, contamos también con el apoyo y patrocinio de la Dirección General de la Policía y de su Instituto de Estudios, así como del Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior (IUISI). Pero, como me gusta siempre señalar, detrás de cada una de esas instituciones hay personas que las representan y que hacen posible que se puedan realizar actividades como esta; por lo tanto, es de justicia que reconozcamos también aquí su ayuda y apoyo: al Almirante-Director del IEIEE, Jaime Rodríguez-Toubes, al Coronel Lorenzo Forero y a Mercedes Batiste; a Fernando Carbajo, Director de la Oficina en España del Parlamento Europeo; a Isaac Martín Barbero, Director del Instituto de Estudios de Policía y a Juan Avilés, Director del IUISI y Luisa Baron y, finalmente (“last, but not least”), a Rosa Salord, Directora de la biblioteca y Eva Ramón, responsable del Centro de Documentación Europea de la Universidad Francisco de Vitoria (además de representante de la Red de Centros de Documentación

Europea en España), por la preparación de documentación y su distribución a los asistentes al seminario.

Y por último, mi gratitud a la Universidad Francisco de Vitoria por haber confiado en mí –por cuarto año consecutivo– la dirección del seminario del que ahora el lector tiene en sus manos un modesto, pero desde el punto de vista académico y útil, resultado escrito.

Madrid, 19 de julio de 2004

VICENTE GARRIDO REBOLLEDO
Director del Seminario

PRIMERA SESIÓN

CONFERENCIA INAUGURAL:

LA COOPERACIÓN EN ASUNTOS DE JUSTICIA E INTERIOR EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN EUROPEA

Rafael Catalá Polo

Secretario de Estado de Justicia

Ministerio de Justicia

1. INTRODUCCIÓN

Desde que en 1977 el entonces Presidente francés, Valéry Giscard d'Estaing, lanzara la idea de crear un espacio judicial europeo en el Consejo Europeo de Bruselas, los avances se han ido produciendo con grandes dosis de cautela, debido fundamentalmente a la estrecha vinculación que existe entre el objetivo de suprimir las barreras a la libre circulación de resoluciones judiciales y el núcleo duro de la soberanía estatal.

Sin embargo, los acontecimientos del 11 de Septiembre obligaron a alterar ese ritmo, como se puso de manifiesto en las Conclusiones del Consejo Extraordinario reunido en Bruselas el 20 de septiembre de 2001, donde se afirma que "la gravedad de los recientes sucesos lleva a la Unión Europea a acelerar la realización del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y a intensificar su cooperación con sus socios, en particular con los Estados Unidos".

Importa señalar a este respecto el nuevo impulso político que se otorga a la consecución del espacio judicial europeo y que ha venido a asentarse en un marco institucional y normativo adecuado

para ello, puesto en marcha fundamentalmente por el Tratado de Ámsterdam.

Las reformas operadas por este Tratado, que han tenido continuidad en el Tratado de Niza, permitieron, de una parte, comunitarizar la cooperación judicial civil y, de otra, superar el marco estrictamente convencional del que se ha venido nutriendo la cooperación judicial penal en las últimas décadas, permitiendo con ello hacer uso de las posibilidades conferidas por los nuevos instrumentos jurídicos, como las Decisiones y las Decisiones Marco. Por otra parte, el nuevo cometido asignado al Tribunal de Justicia de las Comunidades en este ámbito permite instaurar un incipiente control judicial en materias que disponen de una clara incidencia sobre los Derechos Fundamentales.

Por ello, la Presidencia española del Consejo, durante el primer semestre de 2002, que arroja un saldo netamente positivo, se desarrolló en un contexto altamente favorable a los efectos de otorgar un nuevo impulso a la creación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y que alumbraron las Conclusiones de Tampere. En este sentido, las prioridades de la Presidencia española, que ya se encontraban centradas en la lucha contra el terrorismo, se vieron reforzadas por el apoyo decidido que el Consejo Extraordinario de Bruselas otorgó a este objetivo.

Ahora bien, ante todo, hemos de preguntarnos, ¿qué se persigue con la creación de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia? Las Conclusiones de Tampere de 1999 son sin duda un buen punto de partida: La Unión Europea –se señala en ellas– “ya ha puesto a disposición de sus ciudadanos los principales componentes de un espacio compartido de paz y prosperidad: un Mercado Único, una Unión económica y monetaria, y la capacidad para asumir retos políticos y económicos a escala internacional. Corresponde ahora al Tratado de Ámsterdam recoger el desafío de garantizar que esa libertad, en la que se incluye el derecho a circular libremente por toda la Unión, pueda disfrutarse en condiciones de seguridad y justicia accesibles a todos. Este proyecto responde a las inquietudes que con frecuencia han manifestado los ciudadanos y tiene una incidencia directa en sus vidas cotidianas”.

Dos objetivos cabe deducir de esta declaración:

- El primero, lo representa el lograr una protección jurídica real de los ciudadanos que conviven en un Mercado Común y una Moneda Única. La creación de un espacio judicial sin fronteras es la consecuencia lógica de la supresión de las barreras a la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales. La protección se instrumenta como garantía tanto de los ciudadanos como del Mercado Único en el que se integran, y ello por un doble motivo: en primer lugar, la libre circulación hace que los litigios de los ciudadanos sean transnacionales; en segundo término, las transacciones monetarias, y en general económicas, que se realizan en el Mercado Único han de tener un marco jurídico que las garanticen; caso contrario, las diferencias entre las legislaciones nacionales podrían originar respuestas desiguales entre agentes económicos, lo que a la postre es fuente de distorsiones a la libre competencia.
- El segundo objetivo es garantizar la seguridad de este espacio común. Es fácilmente contrastable que la libre circulación preconizada por los Tratados fundacionales puede ser aprovechada por las organizaciones criminales, habida cuenta de la dificultad de perseguir conductas punibles en un ámbito territorial en el que conviven legislaciones tan distintas entre sí.

El valor de estos objetivos se ve notablemente incrementado si se considera la enorme aportación que supone para el propio proceso de integración europeo. Si la unidad europea no se alcanza global y consuntivamente, sino mediante la creación progresiva de una solidaridad de hecho entre sus pueblos, tal y como postula la conocida Declaración Schuman, la instrumentación del espacio judicial constituye sin duda un paso enorme a tal fin, comparable a los otros grandes hitos comunitarios, como son el Mercado Único y la Unión Monetaria.

Llegados a este punto, hemos de convenir en que el espacio judicial único plantea diversas alternativas e interrogantes. Para su consecución puede optarse por la armonización de ordenamientos o el

reconocimiento automático de decisiones no nacionales; cuál sea el modelo de justicia penal que subyace a la formulación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia; o si se está perfilando un adecuado equilibrio entre la persecución del delito y la tutela de los Derechos Fundamentales.

Para dilucidarlas se impone sin duda un breve bosquejo del camino seguido por la cooperación judicial penal en los últimos años, es decir, los Convenios suscritos en el ámbito del Consejo de Europa, los Tratados de Schengen y Maastricht y, sobretudo el Tratado de Ámsterdam, afianzado por el de Niza.

2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

2.1 El Consejo de Europa

Uno de los ámbitos en los que el Consejo de Europa ha contribuido a estrechar la cooperación entre Estados es el del auxilio judicial penal, a través del Convenio Europeo de Extradición de 13 de diciembre de 1957 y del Convenio Europeo de Asistencia Judicial en materia penal de 20 de abril de 1959. Ambos tratados reúnen el nada despreciable mérito de representar el máximo exponente de la cooperación jurídica penal durante las últimas décadas. Además, fueron redactados y suscritos en una coyuntura muy distinta de la actual, ya que en ese contexto histórico nada hacía pensar que se lograría una integración tan espectacular en varios ámbitos materiales como la actualmente alcanzada.

2.2 El Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen

Este estado de cosas en la cooperación penal, constituido básicamente por los dos importantes Convenios del Consejo de Europa a los que he hecho referencia, se vio alterado mediante la firma de un nuevo Convenio.

El Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen, suscrito el 19 de junio de 1990 se aplica a todos los Estados miembros de la

Unión a excepción del Reino Unido y de Irlanda. Este Convenio consagra cuatro Capítulos de su Título III a la cooperación judicial penal, en concreto: la asistencia judicial en materia penal, el principio *ne bis in idem*, la extradición y el traslado de personas condenadas.

El Convenio complementa los Convenios del Consejo de Europa ampliando sus respectivos ámbitos de aplicación y agilizando procedimientos. A tal fin, el Convenio instauró un soporte institucional propio. Con ello se perseguía garantizar la efectividad de la libre circulación de personas y la eliminación de fronteras interiores. El “acervo Schengen” se constituyó, de este modo, como el producto de una cooperación regional en régimen de Derecho internacional público, superpuesta a la cooperación en el ámbito institucional de la Unión.

2.3 El Tratado de Maastricht

El Tratado de Maastricht supuso una reacción frente a los claros inconvenientes del desdoblamiento institucional de la cooperación en la materia, pasando a regular la “Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior”, a la que consagraba el Título VI del Tratado; se configuraba como objetivo de la Unión perseguible por sus propias instituciones.

Al mismo tiempo, el Tratado instituyó diversos instrumentos jurídicos, tales como las acciones comunes, las posiciones comunes y los convenios. El control del Tribunal de Justicia sobre tales instrumentos sólo operaba para el caso en que los propios Convenios previeran la competencia del Tribunal en materia de interpretación y aplicación de sus disposiciones.

Siendo el paso dado por Maastricht de indudable interés, sus frutos quizá no hayan respondido a las expectativas. El hecho de que en 1995 y en 1996 se suscribiese dos importantes Convenios de Extradición no desmiente la afirmación anterior, si se tiene en cuenta que sus ratificaciones han sido tardías; lo que es más, con la euroorden no albergan demasiada utilidad.

Por lo que respecta a las acciones comunes, algunas han sido transformadas en Decisiones marco tras la entrada en vigor del

Tratado de Ámsterdam, planteándose dudas en cuanto a su concreta efectividad jurídica. Lo anterior no es obstáculo para reconocer que, por el contrario, otras acciones comunes han tenido resultados netamente positivos, tales como la Acción Común por la que se creó la Red Judicial Europea o la Acción Común que instauró los Magistrados de Enlace.

El Tratado de Maastricht, pues, crea un nuevo pilar de cooperación entre los Estados miembros de la Unión que, a partir de ese momento, ya pueden utilizar las instituciones y los instrumentos jurídicos de la Unión Europea para concertar sus posiciones y estrechar la cooperación en estos ámbitos.

En cuanto a las instituciones, los Estados han utilizado el Consejo de la Unión Europea, que es la reunión de Ministros del ramo, en este caso los Ministros de Justicia e Interior, a fin de intensificar la cooperación judicial y policial. La elección de esta institución no es casual. El Consejo de Ministros, a diferencia de la Comisión o del Parlamento Europeo, es una institución de carácter marcadamente intergubernamental en la que se defienden intereses nacionales, lo que resulta muy adecuado en una materia como los asuntos de justicia e interior, ligados al núcleo duro de la soberanía estatal.

Volviendo a los instrumentos empleados para avanzar en la cooperación, el Tratado crea un conjunto de categorías de obligatoriedad jurídica variable, a las que se dio el nombre de “acciones comunes” y “posiciones comunes”. En cualquier caso, se mantuvo la técnica de celebrar Tratados Internacionales entre los Estados miembros de la Unión en las materias propias de la cooperación técnica que, si bien por una parte resultaba jurídicamente más segura que las ambiguas acciones comunes y posiciones comunes, acabó resultando muy poco útil. Nos detendremos algo en este punto.

Con el Tratado de 1992 se crean tres instrumentos jurídicos para que los Estados, en el seno del Consejo, acerquen sus posiciones y puedan cooperar más estrechamente en los ámbitos de Justicia e Interior. De esos tres instrumentos, sin embargo, tan sólo los Convenios Internacionales disponían de plena fuerza vinculante y por ello, fueron

el instrumento empleado para los asuntos de cooperación más importantes, como la extradición. Sin embargo, esta técnica acabó resultando disfuncional porque la entrada en vigor de los Convenios exigía la ratificación, nada menos, que de todos los Estados miembros, hecho que tardó mucho en producirse, o no se produjo nunca.

3. LA REALIDAD ACTUAL: EL TRATADO DE ÁMSTERDAM¹

En 1997 las cosas empezaron a cambiar con la adopción del Tratado de Ámsterdam, que entró en vigor en 1999. La importancia de este Tratado en relación con la cooperación judicial penal se cifra en dos contribuciones esenciales: la primera consiste en asignar un nuevo objetivo político a la Unión, a la que se encomienda la creación de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, con unas directrices específicas; la segunda consiste en procurar a este objetivo un marco institucional y normativo adecuado.

¿Por qué los Estados europeos decidieron en 1997 asignar como uno de los objetivos que querían alcanzar en común la creación de un espacio judicial? La razón de este cambio se encuentra en el hecho que, en esa fecha, los ciudadanos europeos ya convivían en un espacio que contaba con un Mercado Común y, además, estaba a punto de dotarse con una moneda única. Por un lado, la libre circulación en dicho espacio otorga una dimensión transnacional a los conflictos jurídicos de los ciudadanos europeos, que desarrollan su vida y actividad profesional en un espacio sin fronteras interiores y reclaman cada vez con mayor insistencia una protección jurídica de alcance similar.

Por otro lado, este espacio compartido tiene que ser un espacio seguro. Como se advierte con frecuencia, la eliminación de controles en las fronteras interiores de la Unión descubre un flanco débil frente a las organizaciones criminales, que pueden aprovechar las ventajas derivadas de la persecución y represión del delito en un ámbito que, además, cuenta con ordenamientos jurídicos muy dispares. En este

¹ Se sigue aquí el trabajo de Clara Mapelli Marchena, “La libre circulación de resoluciones judiciales en la Unión Europea”, *Actualidad Administrativa*, núm. 29, julio de 2002.

contexto de globalización de la delincuencia, sólo si los Estados acuerdan compartir su soberanía en cuestiones penales podrán seguir siendo realmente soberanos en la protección de sus ciudadanos.

Conscientes de esta necesidad, los firmantes del Tratado de Ámsterdam decidieron poner al servicio de la creación del espacio judicial europeo, conocido como “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”, un conjunto de instrumentos jurídicos realmente efectivos. Se mantiene la utilización de los Tratados Internacionales, pero la experiencia anterior hizo aconsejable que se exigiera tan sólo la ratificación de la mitad de los Estados miembros para su entrada en vigor, lo que constituye un notable avance. Y, junto a los Tratados Internacionales, se crean las “Decisiones Marco” y las “Decisiones”, que son normas jurídicas que imponen obligaciones específicas a los Estados miembros.

Las Decisiones Marco obligan a los Estados a adoptar en un determinado plazo normas nacionales que se adecuen a lo dispuesto en ellas. Así, la Decisión Marco sobre la Orden Europea de Detención y Entrega, de 13 de junio de 2002, dispone de un plazo de transposición de un año y medio. En España, los dos Proyectos de Ley elaborados en el Ministerio de Justicia para dar cumplimiento a sus disposiciones se encuentran ya en el Boletín Oficial del Estado.

Las Decisiones son directamente aplicables en los Estados y no necesitan normas internas de adecuación, como se puede ver con la Decisión de 28 de febrero de 2002 por la que se crea Eurojust, con el objetivo de luchar contra las formas graves de delincuencia en la UE, una suerte de embrión de la futura Fiscalía Europea.

El Tratado de Ámsterdam sentó las bases institucionales y normativas para asegurar el éxito de la creación de este nuevo espacio. Pero era necesario, además, que los gobernantes europeos fueran conscientes de la importancia del reto que se les presentaba ante ellos para que se diera el impulso definitivo, lo que sucedió en 1999, con ocasión de una Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno europeos en Finlandia. Fue entonces cuando se formularon las importantes Conclusiones de Tampere.

Esta declaración se formula en un momento en el que se está negociando en el seno de la Unión un nuevo Convenio de Asistencia Judicial en Materia Penal, que viene a completar lo dispuesto en el Convenio de 1959 y el Convenio de Schengen y que, finalmente, vio la luz el 29 de mayo de 2000. Este Convenio introduce novedades muy importantes en el ámbito del auxilio que vamos a examinar a continuación.

Hay que señalar, sin embargo, que el Convenio de 29 de mayo de 2000 pertenece a una etapa anterior de la evolución de la asistencia judicial penal en el seno de la Unión Europea. Y es que, a pesar de los importantísimos avances que introduce, se trata aún de un Convenio que se alimenta de los postulados del auxilio judicial clásico, como lo demuestra el hecho de que no sustituye lo dispuesto ni en el Convenio de 1959, ni en Schengen. Ello determina que, por ejemplo, los motivos para rechazar una solicitud de asistencia sigan siendo los mismos que recoge el artículo 2 del Convenio de 1959, esto es: que se trate de una asistencia solicitada en relación con la comisión de infracciones que puedan reputarse políticas o bien, que pueda causar perjuicio a la soberanía, la seguridad, el orden público u otros intereses esenciales del Estado requerido.

El Convenio mantiene el ámbito amplio de aplicación al que ya nos referimos al hablar del Convenio de Schengen, lo que significa que se puede prestar asistencia no sólo en el curso de procedimientos penales, sino también en relación con procedimientos administrativos.

En cuanto a la regulación de las condiciones generales en las que debe prestarse la asistencia, el Convenio introduce una modificación importante en relación con el Convenio de 1959. Y es que, mientras el Convenio de 1959 establecía que en la ejecución de las comisiones rogatorias debía aplicarse siempre el derecho de la parte requerida, el Convenio de 2000 prevé que el Estado requirente pueda solicitar que se observen determinados trámites y procedimientos exigidos por su ordenamiento. El motivo para incluir tal previsión consiste en garantizar la validez del material probatorio obtenido gracias a la asistencia judicial suministrada por el Estado requerido.

En tercer lugar, el Convenio contiene novedades en relación con el envío y notificación de documentos procesales. Ya el Convenio de Schengen, en su artículo 52, permitía que las autoridades del Estado requirente remitieran directamente por correo los documentos relativos al procedimiento a las personas que se hallaren en el territorio del Estado requerido. Pues bien, el artículo 5 del Convenio de 2000 convierte esta posibilidad en una obligación y sólo con carácter excepcional podrán enviarse documentos con la mediación de las autoridades competentes del Estado requerido. Los documentos van redactados en la lengua del Estado requirente, a menos que “existan razones para pensar que el destinatario no comprende la lengua en que esté redactado el documento”.

En cuarto lugar, el Convenio 2000 también convierte en obligatoria la comunicación directa entre autoridades judiciales, lo que hasta ahora era tan sólo una posibilidad abierta por Schengen.

Junto a estas previsiones generales acerca de las solicitudes de asistencia judicial, el Convenio regula la prestación de modalidades específicas de asistencia, algunas de ellas realmente novedosas. Son, en concreto, la audición por videoconferencia o conferencia telefónica de testigos o peritos, las entregas vigiladas, los equipos conjuntos de investigación, las investigaciones encubiertas o la intervención de telecomunicaciones.

4. ARMONIZACIÓN Y COOPERACIÓN COMO PRINCIPALES APORTACIONES DEL TRATADO DE ÁMSTERDAM

Como es de sobra sabido, por medio del Tratado de Ámsterdam tuvo lugar una transformación de la cooperación judicial a través de tres vías. En primer lugar, se comunitarizó parte de las materias que estaban incluidas en el ámbito de la “Cooperación en los ámbitos de la Justicia y en los Asuntos de Interior”, es decir, lo que antes revestía carácter intergubernamental, pasó a otorgársele carácter comunitario. En segundo término, aquellas materias que aún permanecen en el pilar intergubernamental, esto es, la “Cooperación policial y judicial en materia penal”, han sido objeto de una regulación que las

aproxima, en cierta medida, a las materias plenamente comunitarizadas, ya que están sometidas al control por parte del Tribunal de Justicia y cuentan con un sistema de fuentes semejante al sistema comunitario. Por último, el régimen institucional y de toma de decisiones, propio del Convenio Schengen, se integra en el sistema institucional y normativo de la UE.

4.1 Armonización

Entrando ya a analizar los anunciados aspectos innovadores, debemos referirnos en primer lugar a la armonización. Puede hablarse de armonización en sentido estricto cuando ésta alude a la unificación de los elementos constitutivos del delito y las sanciones, esto es, a la armonización del Derecho penal material. Huelga aclarar que la misma resulta extraordinariamente compleja.

El principal problema que se plantea, desde un primer momento, es intentar alcanzar un consenso sobre cuestiones que disponen de un elevado componente valorativo y que afectan al núcleo de las opciones primeras del Estado. El Derecho penal constituye la expresión jurídica de algunas de las opciones básicas de la vida en comunidad y, si bien existe un entendimiento común sobre los principios básicos que deben informarlo, las diferencias entre los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros se convierten, en muchas ocasiones, en escollos insuperables en cualquier negociación.

Por otro lado, existe un conjunto de asuntos sobre los que hay que decidir con carácter previo. En primer lugar, armonizar conductas punibles exige que la Unión Europea cuente con unas directrices claras sobre política criminal. El Tratado de Ámsterdam contempla criterios precisos al respecto, estableciendo, en su artículo 31, que “la armonización de los elementos constitutivos de los delitos se centrará especialmente en el terrorismo, la trata de seres humanos, los delitos contra los niños, el tráfico de drogas y armas, la corrupción y el fraude”. La elaboración de estas opciones primeras de política criminal tiene el sólido respaldo normativo del Derecho originario, esto es, un Tratado ratificado por todas y cada una de las Asambleas legislativas nacionales.

Pues bien, en este punto no hay riesgo de equivocación al afirmar que el cumplimiento por parte de la Unión de estos objetivos está siendo respetado hasta la fecha de acuerdo con las previsiones del Plan de Acción del Consejo y de la Comisión de 3 de diciembre de 1998. No obstante, existen diversos asuntos pendientes, como el relativo al sistema que debe emplearse para imponer sanciones homogéneas a las conductas delictivas armonizadas.

4.2 Cooperación

El incremento de los sistemas de cooperación puede alcanzarse siguiendo enfoques distintos, en función del modo que se utilice para hacerla más efectiva. De ese modo, puede mejorarse la comunicación entre autoridades judiciales, crearse nuevos organismos a escala de la Unión con tareas específicas en la materia o, finalmente, aplicarse un nuevo principio que revolucione el propio modo de entender la cooperación. Veamos cada una de ellas.

• Comunicación entre autoridades judiciales

La mejora de la comunicación entre autoridades judiciales se inició con la aprobación de dos Acciones Comunes en el marco del tercer pilar:

- La Acción Común de 27 de abril de 1996 creó los llamados "Magistrados de enlace".
- La Acción Común de 7 de julio de 1998 creó la Red Judicial Europea que, entre otras importantes funciones, ofrece un apoyo fundamental para la puesta en práctica del principio contacto directo entre autoridades judiciales.

El Convenio Schengen introdujo la posibilidad de que las peticiones de auxilio judicial se realizaran directamente entre las autoridades judiciales competentes, sin la intermediación de los Ministerios de Justicia. Esta posibilidad se convierte en obligación en el nuevo Convenio de Asistencia Judicial en Materia Penal de la UE, de 29 de mayo de 2000.

• Creación de órganos comunes

Como señalábamos, existen diversos sistemas para el incremento de la cooperación. El segundo de ellos hace referencia a la creación de organismos con competencia en la materia; pues bien, en este capítulo merece sin duda un lugar destacado el sistema Eurojust al que, antes de seguir adelante, nos referiremos.

Eurojust se constituye formalmente en La Haya el 29 de abril de 2003. Desde el comienzo de sus actividades, en marzo de 2001, España considera de vital importancia consolidar Eurojust como pieza clave en materia de seguridad. Como prueba de ello, España es el Estado miembro que ha participado en un mayor número de reuniones de Eurojust, seguido de Italia y de Alemania.

La creación de un organismo encargado de facilitar la coordinación entre las autoridades competentes en las investigaciones y actuaciones judiciales, además de agilizar la cooperación judicial, figura en las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere de 15 y 16 de octubre de 1999. En ellas, se solicita al Consejo que adopte el instrumento jurídico necesario para poner en funcionamiento una unidad integrada por fiscales, Magistrados y/o agentes de policía de competencia equivalente, con la misión de facilitar la adecuada coordinación de las fiscalías nacionales y de apoyar las investigaciones penales en los casos de delincuencia organizada.

A raíz de que la Conferencia Intergubernamental preparatoria del Tratado de Niza decidiese la inclusión de Eurojust en el Tratado de la Unión Europea, los artículos 29 y 31 de este Tratado, tras la reforma operada por el Tratado de Niza, atribuyen igualmente al Consejo la tarea de fomentar la cooperación judicial en materia penal a través de Eurojust, en particular:

- a) capacitando a Eurojust para que contribuya a una adecuada coordinación entre las autoridades nacionales de los Estados miembros encargadas de la persecución del delito;
- b) impulsando la colaboración de Eurojust en las investigaciones

relativas a asuntos de delincuencia transfronteriza grave, especialmente en casos de delincuencia organizada, teniendo en cuenta en particular los análisis de Europol;

- c) favoreciendo una estrecha cooperación de Eurojust con la Red Judicial Europea con objeto, en particular, de facilitar la ejecución de las comisiones rogatorias y de las solicitudes de extradición;

El Consejo cumplió con este mandato por medio de la Decisión de 28 de febrero de 2002, adoptada bajo Presidencia española de la Unión, por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia [DOCE L 063, de 6 de marzo de 2002]. Esta Decisión ha sido completada con un Reglamento interno, adoptado por el Colegio de Eurojust [DOCE C 286, de 22 de noviembre de 2002].

Eurojust, con sede en La Haya, se configura como un órgano de la Unión Europea con personalidad jurídica propia (artículo 1 de la Decisión), financiado con cargo al presupuesto general de la Unión, excepto los sueldos y retribuciones de los miembros nacionales y de sus asistentes, que correrán por cuenta de los Estados miembros de origen.

Cada Estado miembro destacará en Eurojust, conforme a su sistema jurídico, a un fiscal, un juez o un funcionario de policía con competencias equivalentes. Cada miembro nacional puede contar con un asistente.

El ámbito de competencia general de Eurojust abarca, en primer lugar, los tipos de delincuencia grave para los que Europol dispone de competencia de actuación en virtud del artículo 2 del Convenio Europol de 26 de julio de 1995. Se extiende igualmente a delitos informáticos, fraude y corrupción, blanqueo, delitos contra el medio ambiente, participación en una organización delictiva, así como otras infracciones conexas con las anteriores.

Eurojust puede prestar su apoyo a investigaciones y actuaciones que afecten a dos o más Estados miembros. También puede colaborar en las investigaciones y actuaciones que afecten a un Estado

miembro que lo solicite y a un tercer país cuando con éste se haya celebrado un acuerdo de cooperación, así como en aquellas que afecten a un Estado miembro y a la Comunidad Europea, siempre que así haya sido solicitado por el Estado miembro o la Comisión.

Eurojust puede desempeñar sus tareas a través de sus miembros nacionales o bien de manera colegiada.

En relación con las tareas que consisten en garantizar el intercambio de información, la fluidez de la cooperación entre las autoridades nacionales de los Estados miembros y el apoyo a la actividad judicial y de investigación, Eurojust puede actuar indistintamente a través de sus miembros nacionales, o de forma colegiada. En cambio, cuando se trata de emprender determinadas actuaciones, tales como solicitar de las autoridades nacionales que emprendan investigaciones o actuaciones judiciales, instaurar una coordinación entre las distintas autoridades competentes de los Estados miembros o crear equipos conjuntos de investigación, la forma de actuación de Eurojust resulta determinante. Cuando actúa a través de los miembros nacionales, Eurojust sólo dispone en estos casos de la facultad de solicitar de los Estados miembros que estudien la posibilidad de emprender tales acciones, mientras que cuando actúa en forma colegiada, Eurojust solicita directamente que se lleven a cabo dichas actuaciones. En este último supuesto, las autoridades nacionales pueden negarse a la petición de Eurojust, pero deberán hacerlo de manera motivada.

• El principio de reconocimiento mutuo de las decisiones judiciales

Como acertadamente recogen las Conclusiones de Tampere, este principio se convierte en la piedra angular de la cooperación judicial. Ha de tenerse en cuenta que el principio de reconocimiento mutuo parte de la existencia de ordenamientos jurídicos dispares con planteamientos axiológicos también dispares, por lo que se hace necesario instrumentar un sistema de depuración de resoluciones judiciales no nacionales. De este modo, para conceder la ejecución de una resolución procedente de un órgano jurisdiccional extranjero se requiere su adecuación a ciertos principios básicos del ordenamiento jurídico en el que tal resolución va a desplegar efectos. Por lo tanto, se trata de que el afianzamiento de la

cooperación judicial no desmerezca el respeto a los principios y valores fundamentales sobre los que se articulan los ordenamientos internos.

Este sistema elemental de cooperación tiene pleno sentido cuando los ordenamientos jurídicos de referencia cuentan con principios valorativos básicos de carácter bien distinto. Sin embargo, en un ámbito territorial como el de la Unión Europea, en la que todos sus Estados miembros han ratificado el Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, y que a tenor del artículo 6 del Tratado de la Unión “los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho” la sustentan, carece de sentido una permanente comprobación de la adecuación a tales principios de las resoluciones procedentes de otros Estado miembros.

Así pues, bien puede decirse que el reconocimiento se asienta sobre la confianza recíproca en la adecuación de las resoluciones judiciales no nacionales a los postulados democráticos básicos, instrumentándose en el reconocimiento y ejecución prácticamente automáticos de las resoluciones judiciales dictadas en órganos judiciales de los Estados miembros.

Ahora bien, para que pueda instrumentarse el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones judiciales provenientes de otros Estados miembros se requiere, evidentemente, una norma que así lo prevea, no siendo suficiente el acuerdo político sobre el principio de reconocimiento mutuo para que un Estado acepte dar ejecución automática a las resoluciones judiciales de otro Estado miembro, y esa norma no es otra que la Decisión Marco. Me propongo comentar someramente dos: la Decisión Marco conocida con el nombre de euroorden y la Decisión Marco sobre embargo preventivo de bienes y pruebas.

Sin duda, todos recordamos episodios bien recientes de absoluta falta de cooperación en esta materia por parte de algún Estado miembro de la Unión. El que hoy día tal escenario parezca irreal otorga aún más mérito a los enormes logros alcanzados y a la rapidez con la que lo han sido. Ciertamente, denegar la extradición por delitos políticos o la entrega de nacionales, y adherirse “entusiastamente” al mismo

tiempo al artículo 6 del TUE que dispone que ésta “se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho”, no parece encerrar coherencia alguna.

La Decisión Marco sobre Orden Europea de detención y entrega fue consciente de la auténtica necesidad de superar esta contradicción, para lo cual, en sus considerandos iniciales se declara que “el objetivo atribuido a la Unión de llegar a ser un espacio de libertad, seguridad y justicia da lugar a la supresión de la extradición entre los Estados miembros, debiéndose sustituir por un sistema de entrega entre autoridades judiciales”

La Decisión Marco sobre Orden Europea constituye la primera manifestación y aplicación práctica del principio del reconocimiento mutuo. Tras ella, ya no se requiere proceder a la comprobación de un conjunto de requisitos de Derecho sustantivo y procesal propios de otro ordenamiento jurídico, sino que se trata más bien de la aceptación de las resoluciones judiciales procedentes de otro Estado miembro de la Unión.

Por ello, las causas por las que un Estado miembro puede negarse a ejecutar la Orden Europea están tasadas en el texto de la Decisión Marco. De este modo, los delitos políticos o la extradición de nacionales no figuran como excepción y se han mantenido en la norma únicamente aquéllos motivos que son de apreciación objetiva. Dichos motivos guardan distinto grado de intensidad. Hay causas de no reconocimiento que deben ser apreciadas preceptivamente por el Estado ejecutante, como son los relativos a la amnistía, la aplicación del principio de *ne bis in idem* y la inimputabilidad penal del sujeto; también existen motivos de no reconocimiento que pueden ser apreciados con carácter facultativo, relacionados con el funcionamiento del principio de doble incriminación al margen de la lista de delitos, la litispendencia, la prescripción o el principio de territorialidad.

Por otro lado, la euroorden se aplica a un listado muy amplio de delitos, combinado con el sistema de umbral de penas conteniendo, igualmente, dos instrumentos para flexibilizar su aplicación. Efectivamente, el Consejo puede decidir en todo momento, por una-

nimidad y previa consulta al Parlamento Europeo, añadir otras categorías de delitos. En segundo término, permite que el Estado de ejecución pueda aplicar la euroorden en los supuestos de delitos no contemplados en la lista, siempre que esté tipificado en su ordenamiento, o lo que es lo mismo, puede proceder a ejecutar la euroorden cuando se cumpla con el principio de doble incriminación. Pese a lo mucho que se ha avanzado, sería deseable que en el futuro los instrumentos de la Unión utilicen tan sólo el criterio del umbral de penas, no así el de sistema de listas.

Quizá, lo más destacable de la euroorden sea el haber instrumentado un procedimiento de detención y entrega como un procedimiento puramente judicial, sin la intervención del Gobierno o de la Administración. Ciertamente, con el principio de reconocimiento mutuo, proceder a una verificación de la situación política del Estado de emisión no parece tener mucho sentido. Habida cuenta de que ya no existen márgenes de discrecionalidad, la aplicación de la euroorden puede atribuirse como competencia judicial exclusiva.

Concluiré este apartado con una reflexión sobre la segunda de las Decisiones Marco en las que se hace aplicación del principio de reconocimiento mutuo, la relativa al embargo preventivo sobre bienes y pruebas. Ésta persigue asegurar un reconocimiento y ejecución casi automáticos de las resoluciones por las que se incautan bienes por parte de la autoridad judicial del Estado miembro donde se ubican los mismos.

La mecánica es bien parecida a la ya analizada con ocasión de la euroorden: sistema de lista de delitos, relaciones directas entre las autoridades judiciales competentes, así como motivos tasados de no reconocimiento y ejecución. Estas premisas permitirán una actuación judicial rápida en el Estado de ejecución. Rapidez que en este tipo de procesos resulta del todo esencial.

5. BREVE REFERENCIA AL TRATADO DE NIZA

El Tratado de Niza ha supuesto un fortalecimiento del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. La potenciación del tercer pilar en el

Tratado de Ámsterdam supuso, sin duda alguna, un giro de 180 grados al comenzar la comunitarización de una política otrora reservada al ámbito intergubernamental.

Para una mejor consecución del objetivo que contiene el artículo 2 del Tratado, de manera especial en lo referente a la prevención y lucha contra la criminalidad organizada, se pusieron en marcha nuevas instituciones y procedimientos. Con relación al primer aspecto, se incorpora al Tratado, según lo ya señalado, Eurojust y, con respecto a lo segundo, se introducen pautas tendentes a eludir que algunos Estados miembros pudieran bloquear la adopción de medidas uniformes de cooperación policial y judicial. Efectivamente, en el marco de una Unión Europea a veinticinco se decide flexibilizar la toma de decisiones en el sistema de cooperaciones reforzadas del tercer pilar. Finalmente, la cooperación exterior con terceros Estados y Organismos internacionales es también objeto de flexibilización.

Lo hasta aquí dicho permite ciertamente ser optimista sobre la futura evolución del tercer pilar de la Unión Europea, de tal modo que se vaya haciendo más y más efectiva, en palabras del Ministro de Justicia, la libre circulación del Estado de derecho, o más sencillamente, la libre circulación del Derecho.

BIBLIOGRAFÍA

- VALLE, A., "La refundación de la libre circulación de personas, tercer pilar y Schengen: el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1998-3.
- ELORZA, J., "La UE después de Niza", *Política Exterior*, núm. 79, enero-febrero de 2001.
- NAVARRO BAUTISTA, N., "El sistema institucional en el Tratado de Ámsterdam", *Suplemento B.E.U.R.*, núm. 2, febrero de 1998.

LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS Y SUS LÍMITES: ASILO E INMIGRACIÓN EN EL TERRITORIO DE LA UNIÓN EUROPEA

Manuel Pérez Gómez

Director General de Asilo e Inmigración
Ministerio de Interior

1. INTRODUCCIÓN

Dentro del espacio de libertad, seguridad y justicia que los europeos nos hemos propuesto construir, de acuerdo con las premisas del Tratado de la Unión, ocupa un lugar esencial la progresiva formación de una política común de inmigración y asilo, que debe sustentarse en un enfoque global y equilibrado.

Se trata de una nueva política comunitaria, ya que durante muchos años esta política fue fijada en el marco de reuniones intergubernamentales ad-hoc. Las normas de asilo e inmigración aprobadas eran acuerdos intergubernamentales, cuyo valor jurídico no estaba siempre claro.

Esta cooperación intergubernamental inicialmente no figuraba de forma expresa en los Tratados, siendo en el Tratado de Maastricht en el que por primera vez se hace una referencia a la inmigración y al asilo en el ámbito de la cooperación intergubernamental entre los países miembros.

El Tratado de Maastricht permitió a los Estados miembros avanzar tímidamente en el desarrollo de las disposiciones en materia

migratoria contenidas en él. Al mismo tiempo, durante su vigencia entró en vigor el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen entre la mayoría de los Estados miembros, lo que sin duda contribuyó a consolidar la creencia en la necesidad de una política migratoria común.

El Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (CAS), de 14 de junio de 1990, fue firmado por trece Estados miembros de la Unión: España, Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos, Italia, Grecia, Portugal, Dinamarca, Austria, Suecia y Finlandia.

Los Acuerdos de Schengen tuvieron por objeto fundamental la supresión de los controles de las personas en las fronteras interiores de dichos Estados y el fortalecimiento de la cooperación policial, aduanera y judicial. Al servicio de esta cooperación se creó un instrumento informático que se ha revelado como un arma eficaz para alcanzar los objetivos previstos en el Convenio: el SIS (Sistema de Información de Schengen).

2. EL TRATADO DE ÁMSTERDAM

El Tratado de Ámsterdam aborda por primera vez en el ámbito de la Unión la regulación de la inmigración y del asilo dentro de lo que se ha dado en llamar el primer pilar.

El Tratado, que entró en vigor el 1 de mayo de 1999, contempla la puesta en práctica de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, fijando el plazo de cinco años a partir de la fecha mencionada para que el Consejo adopte medidas destinadas a garantizar la libre circulación de personas, conjuntamente con otras medidas de acompañamiento, relativas a las fronteras exteriores, el asilo y la inmigración.

Puede decirse que el Tratado de Ámsterdam regula por primera vez en la Unión el fenómeno migratorio, que ha sido comunitarizado, teniendo las acciones que se adopten a partir de su entrada en vigor, vinculación jurídica para los Estados miembros. No obs-

tante, una vez más se han puesto de relieve las diferencias entre unos y otros Estados miembros y las dificultades en avanzar en la construcción europea, al quedar al margen de esta comunitarización algunos de los Estados miembros, que se reservan la facultad de “elegir a la carta” su participación en las decisiones sobre inmigración.

El mes de octubre de 1999, el Consejo Europeo de Tampere propuso la elaboración de una política europea común en materia de asilo e inmigración y fijó los elementos que debería incluir, especialmente, la colaboración con los países de origen, un sistema europeo común de asilo, el trato justo a los nacionales de terceros países y la gestión eficaz de los flujos migratorios.

Por otra parte, los Jefes de Estado y de Gobierno, en su reunión de Laeken de 14 y 15 de diciembre de 2001, se comprometieron a adoptar una política común en materia de asilo e inmigración que respetara el equilibrio necesario entre la protección de los refugiados, con arreglo a los principios del Convenio de Ginebra de 1951, la aspiración legítima a una vida mejor y la capacidad de acogida de la Unión y de sus Estados miembros.

Se puede decir que hasta enero de 2002, fecha de inicio de la Presidencia española de la Unión, se habían obtenido ciertos logros en el cumplimiento de los objetivos de Tampere, especialmente, en lo que se refiere al ámbito de asilo, inmigración y fronteras: la creación del Fondo Europeo para los Refugiados, la adopción del Reglamento EURODAC o la Directiva sobre Protección Temporal.

En este contexto, la Presidencia española de la UE se comprometió durante el primer semestre de 2002 a dar continuidad a las acciones emprendidas por las Presidencias anteriores, así como a liderar los trabajos para alcanzar los objetivos marcados por el Consejo Europeo en Tampere y Laeken. Su fin es lograr la progresiva formación de una política de inmigración y asilo, que debe sustentarse en un enfoque global y equilibrado, teniendo en cuenta la necesidad de realizar un control efectivo de las fronteras exteriores para luchar contra la inmigración ilegal.

3. LOS AVANCES DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UNIÓN EUROPEA Y EL CONSEJO DE SEVILLA

La Presidencia española ha sido muy intensa en el ámbito de la inmigración y el asilo, habiéndose obtenido resultados importantes a lo largo del primer semestre de 2002, especialmente en la lucha contra la inmigración ilegal. Estos resultados fueron refrendados e impulsados en el Consejo Europeo celebrado en Sevilla los días 21 y 22 de junio de 2002 y que pusieron fin a la Presidencia española.

En el ámbito del asilo, se ha avanzado en la construcción de un Sistema Europeo Común de Asilo, habiéndose obtenido en el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior, de 25 de abril de 2002, una orientación general favorable para la aprobación de la propuesta de Directiva por la que se establecen normas mínimas para la acogida de solicitantes de asilo en los Estados miembros, en la que se persigue armonizar los criterios sobre las medidas asistenciales y de documentación destinadas a los solicitantes de asilo que llegan a los Estados miembros de la Unión.

Se han concluido los trabajos pendientes para la puesta en funcionamiento del sistema EURODAC, habiéndose aprobado el Reglamento que establece los procedimientos para identificar a los solicitantes de asilo, mediante la comparación electrónica de sus impresiones dactilares. Se ha avanzado asimismo, en la discusión del Reglamento del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo, presentada en uno de los Estados miembros por solicitantes de un tercer país.

En el ámbito de la gestión de los flujos migratorios, se han logrado importantes avances bajo Presidencia española, siempre con la idea central de la gestión adecuada de estos flujos, que comprende, tanto la ordenación legal de los mismos, como la lucha contra inmigración clandestina, en particular, contra el tráfico de seres humanos.

En lo que se refiere a la inmigración legal, se ha impulsado, entre otras, el estudio y debate de las siguientes propuestas:

- propuesta de Directiva que regula el Estatuto en la Unión Europea de los extranjeros residentes legales de larga duración y,
- propuesta de Directiva sobre condiciones de entrada y residencia con fines de actividad laboral por cuenta ajena y trabajo autónomo.

En materia de lucha contra la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos, se ha promovido el establecimiento de unos criterios de armonización entre todos los Estados miembros de la Unión, en lo que se refiere a la política común de inmigración ilegal. En esta línea, es necesario destacar que en el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior de 28 de febrero de 2002 se adoptó un Plan Global de Lucha Contra la Inmigración Ilegal y el Tráfico de Seres Humanos. El Plan se concibe como una guía programática que planifica las acciones y medidas que se pueden ir aplicando para combatir eficazmente el fenómeno de la inmigración ilegal. Algunas de ellas, ya han sido objeto de desarrollo durante la Presidencia española de la Unión

En lo que se refiere a la política de visados, se ha impulsado el desarrollo de una política común, habiéndose avanzado en la unificación progresiva de nuestros sistemas de visados, además de incluir nuevas medidas de seguridad para evitar el uso fraudulento de los mismos. En esta línea se aprobaron reglamentos que establecían un modelo uniforme de visado y un modelo uniforme de hoja para la colocación del visado expedido por los Estados miembros a titulares de un documento de viaje no reconocido por el Estado miembro que expide el impreso, así como una Decisión del Consejo por la que se establece un modelo uniforme de solicitud de visado.

Se ha puesto especial énfasis en la creación de un Banco de Datos de Visados, como sistema común de identificación de los mismos, invitando a la Comisión a presentar un estudio de viabilidad para su implantación antes de marzo de 2003.

Finalmente, también se aprobó un Reglamento que establece un modelo de permiso de residencia uniforme para los nacionales de terceros países.

En el ámbito de las fronteras exteriores, se ha avanzado en la determinación de las condiciones para la creación de un mecanismo de control de las fronteras exteriores de la Unión Europea, habiéndose aprobado, a iniciativa de la Presidencia, un Plan para la Gestión de las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión.

En el ámbito de la colaboración con los países de origen, la Presidencia española ha favorecido un enfoque global de la inmigración, fomentando el diálogo migratorio con los países de origen y tránsito e impulsando la puesta en práctica de los Planes de Acción sobre Asilo e Inmigración ya aprobados por la UE..

Asimismo, se ha impulsado decididamente la integración de la política de flujos migratorios en la política exterior de la Unión Europea, conforme con las directrices de Laeken, siendo ésta una de las principales novedades introducidas por la Presidencia española en este ámbito. Está claro que para una adecuada gestión de los flujos migratorios es imprescindible fomentar la cooperación entre los países de origen, tránsito y destino de estos movimientos de personas.

Como colofón de los trabajos realizados durante este periodo, se celebró la reunión del Consejo Europeo en Sevilla, los días 21 y 22 de junio de 2002, habiendo sido la política de asilo e inmigración uno de los temas tratados con carácter prioritario por los Jefes de Estado y de Gobierno. El Consejo Europeo dio un impulso al desarrollo de la política de asilo e inmigración, con la firme intención de activar la ejecución, en todos sus aspectos, de los mandatos que fueron adoptados en Tampere, e instando a las sucesivas Presidencias a seguir concediendo a las cuestiones migratorias una relevancia especial en sus agendas de trabajo. Asimismo, el Consejo refrendó los trabajos y los logros obtenidos durante el semestre de la Presidencia española y fijó unas orientaciones generales para el desarrollo de la política de asilo e inmigración en la Unión Europea, estableciendo un programa de trabajo acompañado de un calendario indicativo.

Las orientaciones generales adoptadas afectan a cuatro grandes medidas: lucha contra la inmigración ilegal; gestión de las fronteras exteriores; integración de la política de inmigración en las relaciones de la Unión con terceros Estados y; definición de una política de asilo e inmigración.

Con respecto a la primera medida, el Consejo Europeo ha destacado que la UE se ha dotado de una valiosa herramienta, el Plan Global para la lucha contra la inmigración ilegal, para lograr una adecuada gestión de los flujos migratorios y luchar así contra la inmigración clandestina. En este sentido, el Consejo Europeo hace un llamamiento al Consejo y a la Comisión para que, en el marco de sus competencias, den la máxima prioridad a las siguientes medidas recogidas en el Plan:

- Revisar antes de final de año la lista de terceros Estados cuyos nacionales están sometidos a la exigencia de visado o están exentos del mismo;
- Instaurar lo antes posible, a la luz de un estudio de viabilidad de marzo de 2003, un sistema común de identificación de visados, tomando como base las orientaciones del Consejo;
- acelerar la conclusión de los acuerdos de readmisión, en trámite de negociación, y aprobar nuevos mandatos de negociación de acuerdos de readmisión con los países ya determinados por el Consejo;
- por lo que se refiere a las políticas de expulsión y repatriación, aprobar los elementos de un programa de repatriaciones basándose en el Libro Verde de la Comisión. Entre estos elementos debe figurar la optimización de los retornos acelerados a Afganistán;
- aprobar la Decisión Marco relativa a la “Lucha contra la Trata de Seres Humanos”, la Decisión Marco destinada a reforzar el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada, la circulación y estancia irregulares, y la Directiva destinada a definir la ayuda a la entrada, la circulación y la estancia irregulares.

La segunda área prioritaria recoge las medidas para la progresiva puesta en marcha de una gestión coordinada e integrada de las fronteras exteriores. El Consejo Europeo celebró la aprobación del "Plan para la gestión de las fronteras exteriores de los Estados miembros", que deberá contribuir, entre otros objetivos, a un mejor control de los flujos migratorios, a la vez que solicitó que se estableciese sin demora, en el marco del Consejo, un órgano común de expertos sobre fronteras exteriores, compuesto por los jefes de los servicios de control de fronteras de los Estados miembros y encargado de coordinar las medidas incluidas en dicho Plan.

Por otra parte, el Consejo Europeo solicitó al Consejo, la Comisión y a los Estados miembros que cada uno, en el marco de sus competencias, aplicasen las siguientes medidas:

- Antes del fin de 2002:
 - puesta en práctica de operaciones conjuntas en las fronteras exteriores;
 - puesta en práctica inmediata de proyectos-piloto abiertos a todos los Estados miembros interesados;
 - creación de una red de funcionarios de enlace de inmigración de los Estados miembros.
- Antes de junio de 2003:
 - elaboración de un modelo común de análisis de los riesgos, con el objetivo de alcanzar una evaluación común e integrada de los riesgos;
 - fijación de un tronco común de formación para los guardias de fronteras, así como la consolidación de la normativa europea en materia de fronteras;
 - elaboración de un estudio, por parte de la Comisión, sobre el reparto de cargas entre los Estados miembros

y la Unión en relación con la gestión de las fronteras exteriores.

En lo que concierne a la integración de la política de inmigración en las relaciones de la Unión con terceros Estados, el Consejo Europeo consideró que la lucha contra la inmigración ilegal requería un esfuerzo más intenso por parte de la UE y un planteamiento específico del fenómeno, utilizando todos los instrumentos oportunos en las relaciones exteriores de la Unión. Para ello, y en consonancia con las conclusiones de Tampere, un enfoque integral, global y equilibrado que se proponga remediar las causas profundas de la inmigración ilegal debe continuar siendo objetivo constante de la Unión Europea a largo plazo. En este sentido, el Consejo Europeo recordó que, tanto la intensificación de la cooperación económica, como el desarrollo de los intercambios comerciales, la ayuda al desarrollo y la prevención de conflictos, constituyen los medios adecuados para promover la prosperidad económica de los países afectados y reducir así las causas de los movimientos migratorios. El Consejo Europeo instó a que se incluyese una cláusula sobre gestión común de los flujos migratorios y sobre la readmisión obligatoria, en caso de inmigración ilegal, en todo futuro acuerdo de cooperación, de asociación o equivalente que la Unión Europea o la Comunidad Europea celebre con cualquier Estado.

El Consejo Europeo ha subrayado la importancia de asegurar la colaboración de los países de origen y de tránsito para la gestión conjunta y el control de fronteras, así como para la readmisión por parte de terceros Estados, que incluirá la de sus propios nacionales presentes ilegalmente en un Estado miembro y, en las mismas condiciones, la de los nacionales de terceros países de cuyo tránsito por el país de que se trate haya constancia. La cooperación tendrá por finalidad obtener resultados a corto y medio plazo. La Unión está dispuesta a facilitar la necesaria asistencia técnica y financiera y para ello, tendrá que proporcionarse a la Comunidad Europea todos los recursos necesarios en el marco de las perspectivas financieras.

Por último, el Consejo Europeo estimó que era necesario realizar una evaluación sistemática de las relaciones con aquellos terceros Estados que

no colaborasen en la lucha contra la inmigración ilegal. Esta evaluación se tendrá en cuenta en las relaciones de la Unión y sus Estados miembros con los países afectados en todos los ámbitos pertinentes. Una colaboración insuficiente por parte de un Estado podría dificultar la intensificación de las relaciones de dicho país con la Unión. Una vez que se hayan agotado sin resultado los mecanismos comunitarios existentes, el Consejo podrá constatar, por unanimidad, una falta injustificada de colaboración por parte de un tercer país en la gestión común de los flujos migratorios. En tal caso, el Consejo podrá adoptar, de conformidad con lo dispuesto en los tratados, medidas o posiciones en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común y de las demás políticas de la UE, dentro del respeto de los compromisos contraídos por la Unión y sin menoscabo de los objetivos de la cooperación para el desarrollo.

Como última medida, el Consejo señaló la necesidad de acelerar los trabajos legislativos en curso sobre la definición de una política común de asilo e inmigración.

Paralelamente a la intensificación de la cooperación para luchar contra la inmigración ilegal, es necesario impulsar el estudio de las propuestas en curso. El Consejo Europeo instó al Consejo a que apruebe las siguientes:

- antes de diciembre de 2002, el Reglamento Dublín II;
- antes de junio de 2003, las normas sobre requisitos para obtener el estatuto de refugiado y sobre el contenido de dicho estatuto; las disposiciones sobre reagrupación familiar y el estatuto de los residentes permanentes de larga duración;
- antes del fin de 2003, las normas comunes en materia de procedimiento de asilo.

La Comisión, siguiendo lo acordado en Sevilla, presentó un informe sobre la eficacia de los recursos financieros disponibles a escala comunitaria para la repatriación de inmigrantes y solicitantes de asilo rechazados, la gestión de las fronteras exteriores y los proyectos de asilo y migración en terceros países.

Por su parte, El Consejo Europeo pidió al Consejo que, en colaboración con la Comisión, le presentase para la reunión de junio de 2003 en Tesalónica, un informe sobre la puesta en práctica de las orientaciones sobre la política de asilo e inmigración.

4. ESTADO ACTUAL DE LOS TRABAJOS Y PERSPECTIVAS PARA EL CONSEJO EUROPEO DE TESALÓNICA

Una vez finalizada la Presidencia española, las posteriores Presidencias, tanto la danesa, como la griega, han puesto en marcha las acciones necesarias para que el Consejo pueda cumplir con el calendario fijado por el Consejo Europeo de Sevilla. Pero antes de mencionar los avances alcanzados en el último semestre de 2002 y a lo largo del año 2003, cabe mencionar dos aspectos importantes en el desarrollo de la política común europea de asilo e inmigración:

La primera, la entrada en vigor el pasado 1 de febrero de 2003 del Tratado de Niza, que es el resultado de la Conferencia intergubernamental que concluyó sus trabajos el 11 de diciembre de 2000 en Niza, con un acuerdo sobre las cuestiones institucionales que no se habían resuelto en el Tratado de Ámsterdam y que debían abordarse antes de la ampliación.

La segunda se refiere al ámbito del asilo y la inmigración, en aplicación del nuevo Tratado. A partir del 1º de mayo de 2004 se podrá aplicar el procedimiento de mayoría cualificada y codecisión. Además, la firma para la incorporación a la Unión Europea de diez nuevos Estados, que pasarán a ser miembros de pleno derecho en 2004 (aunque desde abril de 2003, participan en las deliberaciones que en el seno del Consejo se realizan sobre las cuestiones de inmigración y asilo).

Desde la Presidencia española de la Unión se han logrado algunos avances significativos en materia de asilo e inmigración, a saber:

En el marco de la lucha contra la inmigración ilegal, se ha revisado la lista de países terceros a cuyos nacionales se pide visado para

entrar en el territorio de la Unión Europea; se han aprobado nuevos mandatos para la negociación de acuerdos de readmisión con países emisores de emigración; se han definido las grandes líneas de un plan europeo de repatriación y, por último, se han aprobado los instrumentos jurídicos necesarios para armonizar la normativa de los Estados miembros para reprimir el tráfico de inmigrantes.

Por lo que se refiere al control de las fronteras exteriores, las Presidencias danesa y griega han avanzado en la puesta en práctica del "Plan para la Gestión de las Fronteras Exteriores", con la creación de una Unidad de coordinación y la preparación de operaciones conjuntas de los Estados miembros para coordinar la actuación en las fronteras exteriores. En este punto, todavía está pendiente de concluirse el estudio de la Comisión europea sobre el reparto de gastos entre los Estados miembros que se derivan de la gestión de las fronteras exteriores.

Dentro de la canalización de los flujos migratorios, la Unión ha alcanzado un acuerdo sobre la Directiva de reagrupación familiar, que representa el primer instrumento jurídico para regular la inmigración legal hacia los Estados de la Unión. En este mismo ámbito, y para cumplir con lo establecido en el Consejo de Sevilla, se ha aprobado también una Directiva sobre residentes de larga duración.

En materia de asilo, los avances han sido notables durante este período, habiéndose puesto en práctica el sistema EURODAC, además de aprobarse el Reglamento por el que se determina el Estado responsable del examen de una solicitud de asilo y la Directiva sobre condiciones de acogida de solicitantes de asilo. Todavía deben alcanzarse acuerdos sobre las propuestas que se están estudiando para definir el concepto de refugiado y otras formas de protección internacional, así como las normas comunes para la tramitación de procedimientos de asilo.

Finalmente, por lo que se refiere a la integración de las cuestiones migratorias en las relaciones con terceros Estados, se ha fijado una cláusula tipo de gestión común de los flujos migratorios con estos países que permitirá evaluar el grado de colaboración de éstos con la Unión Europea.

En definitiva, cabría concluir señalando que a pesar de encontrarnos ante una política reciente en el ámbito comunitario, la obtención de resultados es una realidad. Aunque éstos no siempre se obtengan de forma tan rápida como sería deseable, deben valorarse teniendo en cuenta la trascendencia que una cuestión como el asilo y la inmigración tiene en la actualidad en todos los gobiernos de los países miembros de la Unión Europea.

MESA REDONDA:

**LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y LA
CONVENCIÓN EUROPEA**

Carlos Moreiro González

Subdirector del Instituto de Estudios Internacionales y
Europeos Francisco de Vitoria
Universidad Carlos III de Madrid
Asesor jurídico de la Convención europea

La Declaración nº 23 relativa al futuro de la Unión, adoptada por la CIG 2000, vinculó expresamente la cuestión del estatuto de la Carta con la celebración de la Convención europea. A su vez, la Declaración de Laeken, de 15 de diciembre de 2001, precisó dicha cuestión al preguntarse si la Carta debería integrarse en el "tratado básico". Es decir, en la parte dogmática del texto jurídico constitucional de la Unión Europea, para confirmar el axioma de que en sentido estricto, no existe una Constitución sin Declaración de Derechos.

Empero, el mandato de la Convención estaba limitado en este ámbito por un imperativo anterior a sendas Declaraciones: la coherencia con las conclusiones del Consejo Europeo de Colonia (junio de 1999) y con la propia labor de la Convención que redactó la Carta.

Por consiguiente, la Convención europea no puede debatir sobre el contenido de la Carta. De hecho, los trabajos del Grupo II se circunscribieron a dirimir la naturaleza de su estatuto, a realizar ciertas valoraciones no vinculantes y a proponer al Praesidium algunas consideraciones –carentes de rango legislativo– sobre la redacción de los

artículos 51 (Ámbito de aplicación) y 52 (Alcance e interpretación de los derechos y principios), de la carta de los Derechos Fundamentales.

No ha podido abordarse, ni tan siquiera de soslayo, la delicada cuestión de la, a mi juicio, desafortunada inclusión de los Derechos de la Ciudadanía en la Carta de los Derechos Fundamentales.

Primeramente, el Proyecto del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, que dedica exclusivamente a la Carta su Parte II, complica todavía más la existente fragmentación de la base jurídica de reconocimiento de los derechos y libertades contemplados en el estatuto de la ciudadanía de la Unión. Así, una vez entrado en vigor el Proyecto de Tratado, las bases constitucionales de reconocimiento de dichos derechos y libertades se duplicarían –en términos estrictamente cuantitativos–, pero no se incrementarían cualitativamente, como consecuencia de un desconcertante ejercicio de redistribución sistemática que, ni refuerza el alcance de los mismos ni facilita su conocimiento y comprensión por los destinatarios finales, las ciudadanas y ciudadanos de los Estados miembros. Suspenso, por lo tanto, en lo que concierne al mandato de simplificación.

He recopilado, en este sentido, un conjunto de disposiciones invocables por los ciudadanos que están dispersas nada menos que en tres Partes del Proyecto de Tratado. Así, en la Parte I, el artículo 4.2 del Título I (prohibición de discriminación por razón de nacionalidad), el artículo 8 del Título II (reiteración a título enumerativo de los actuales artículos 17-21 CE), y en el Título III los artículos 44.1 (igualdad democrática), 45.3 (derecho a participar en la vida democrática de la Unión), 46.1 (derecho de acceso a los cauces institucionales de expresión de la opinión pública) y 49.3 (derecho de acceso a los documentos de la UE); en la Parte II, el artículo 15.2 (derecho a buscar empleo, trabajar, establecerse o prestar servicios en cualquier Estado miembro), el artículo 21.2 (no discriminación por razón de nacionalidad), y artículos 39-46 (ciudadanía). Finalmente, en la Parte III, artículos 7-13 del Título II (criterios de

regulación de las condiciones del ejercicio de algunos derechos del estatuto de ciudadanía), artículos 236 y 237 del Título VI que enuncian, respectivamente, los derechos de petición y reclamación al Defensor del Pueblo.

Dado que, tan sólo en el caso de los artículos I-45.3, I-46.1 y II-41 se reconocen derechos «ex-novo» carece de sentido el reconocimiento por duplicado (¡y hasta por triplicado, como sucede con la no discriminación por razón de nacionalidad!) de los derechos de ciudadanía. Máxime si tenemos en mente dos criterios. Primero, los derechos, libertades y principios reconocidos en la Parte I y en la Parte II del Proyecto de Tratado Constitucional participan de la misma naturaleza jurídica por tratarse de disposiciones ancladas en la parte dogmática de dicho Proyecto.

Segundo, conforme a lo establecido en el artículo II-51 y II-52, las disposiciones de la Carta se rigen, respectivamente en lo concerniente a su ámbito de aplicación con pleno respeto al principio de subsidiariedad y, en lo que atañe a su alcance e interpretación están sujetos a las condiciones y límites determinados, en su caso, en otras partes de la futura Constitución. ¿Qué sentido tiene entonces confundir lo diferente? Los derechos del ciudadano, también los comprendidos en el estatuto de la ciudadanía de la Unión, no son derechos inalienables, ni delimitan incondicionalmente el ejercicio de los poderes públicos y la propia legitimidad de sus actuaciones como sí sucede con los Derechos Fundamentales. ¿Qué finalidad tiene, pues, su inclusión en la Carta si no se nutre con mejores fundamentos su potencial de invocación por los ciudadanos, ni se produce una novación de la naturaleza jurídica?

Entiendo que estas observaciones no responden a un mero juego «meta académico», sino que subyacen consecuencias jurídicas prácticas de primera magnitud, y las expongo aquí, más en mi calidad de operador jurídico que en la de profesor de Universidad. Como botón de muestra desgranaré 3 ejemplos, tomando como base otros tantos artículos del vigente Tratado CE que se reproducen, casi literalmente, en las Partes I y II de la futura Constitución.

Primeramente, el artículo 18 CE (primer inciso del artículo I-8.2 del Proyecto de Tratado Constitucional), que reconoce el derecho de los ciudadanos a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros de la UE. Un derecho que está sin embargo sujeto al cumplimiento de requisitos generales de orden público, seguridad y salud públicas (Directiva 64/221), y a otros más específicos cuya exigencia depende del ámbito en que se encuadre el ejercicio del derecho por el ciudadano (libre circulación de trabajadores, Directiva 68/630; libre establecimiento y libre prestación de servicios, Directiva 73/148; derecho de residencia de estudiantes, Directiva 93/96; de pensionistas, rentistas y jubilados, Directiva 90/365; y régimen general del Derecho de residencia, Directiva 90/364).

Sin embargo, el artículo II-45.1 del Proyecto de Tratado Constitucional reconoce de forma incondicional este derecho. Dado que, hasta la fecha, el Tribunal de Justicia, no ha reconocido de forma explícita que las disposiciones del Tratado CE que regulan el derecho en cuestión tengan efecto directo –todo lo más, le atribuye una incierta potencialidad de invocación por los ciudadanos (la última oportunidad de reconocimiento fue eludida con términos ambiguos que no entraron en el fondo de la cuestión, Sentencia de 6 de febrero de 2003, as. C-92/01, STYLIANAKIS)– resulta desconcertante la diversidad regulatoria que crean ambas disposiciones. Dudo mucho que un juez nacional despoje de naturaleza jurídica vinculante al artículo II-45.1 (de la Carta de Derechos Fundamentales) en favor de la aplicación más restrictiva que se deriva del régimen vigente, en caso de invocación por el particular. Lo presumible es que el juez anteponga la Carta con el consiguiente riesgo de fragmentación de la aplicación uniforme del Derecho comunitario en este ámbito, puesto que en el ámbito de la protección de los Derechos Fundamentales, las jurisdicciones internas se muestran reticentes a elevar una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia.

En segundo lugar, el artículo 20 CE (tercer inciso del artículo I-8.2 del Proyecto TC), que se incluye también en la Carta de Derechos Fundamentales (artículo II-46 del Proyecto TC). De entrada, el enunciado es desconcertante: “Protección diplomática y consular”. Tan sólo la Constitución de Portugal reconoce a sus nacionales, y bajo

ciertas condiciones, este derecho. Pero, desde el Tratado de Maastricht, se proclama con desparpajo la existencia de un derecho imposible cuya verdadera dimensión es la de la “asistencia consular” condicionada al cumplimiento de los requisitos establecidos en normas adoptadas por el Consejo de Ministros (Decisión de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros reunidos en el seno del Consejo de Ministros de 19 de diciembre de 1995).

La invocabilidad de este derecho por los ciudadanos es jurídicamente impracticable por, al menos, tres razones. Primero, es un derecho sujeto a condiciones, alguna de las cuales delirantemente ambiguas sino incluso discriminatorias (v.gr. lo dispuesto en el artículo 6º de la Decisión de 19 de diciembre de 1995 acerca del compromiso de reembolso a la administración pública de los gastos ocasionados por la asistencia al ciudadano).

Segundo, es un derecho que conculca las obligaciones internacionales contraídas por los Estados miembros en el marco del Convenio de Viena de 24 de abril de 1963 sobre relaciones consulares entre Estados cuyos artículos 5 (a), (e), (i), (m), 36 y 72 (1), hacen incompatibles la celebración de este tipo de acuerdos entre los Estados Parte del Convenio.

Tercero, es un derecho sujeto en última instancia al consentimiento del tercer Estado en el que se produzcan los hechos relevantes para la invocación del artículo II-46, consentimiento que no podrá manifestarse de forma escrita –ya que violaría el Convenio de Viena–, en el mejor de los casos habrá de sustanciarse mediante un «modus vivendi».

Pues bien, en el caso de que no se preste dicha asistencia por motivos claramente injustificados, ¿ante qué juez se invocará un derecho cuyo fundamento jurídico está viciado de nulidad y, además, se desarrolla mediante una Decisión de naturaleza internacional sobre la cuál no tiene jurisdicción el Tribunal de Justicia? Debo subrayar en este sentido que, estando vigente la jurisprudencia LEVY (Sentencia del TJCE de 2 de agosto de 1993), las obligaciones contractuales de naturaleza internacional contraídas por los Estados miembros antes

de su adhesión a la UE, o de la creación de las Comunidades Europeas, gozan de primacía frente a cualquier norma –incluida la de rango constitucional– del sistema comunitario europeo. Dado que ninguno de los Estados miembros ha denunciado el Convenio de Viena de 1963 sus disposiciones están en vigor y enervan cualquier actuación de naturaleza internacional, interna o comunitaria que pueda conculcar el objeto y contenido de dicho Convenio.

Y concluyo, con un tercer ejemplo: el artículo 21.3 CE (cuarto inciso del artículo I-8.2 del Proyecto de TC) versus el artículo II-41.4 del Proyecto. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 21.3 CE, los ciudadanos tenemos derecho a dirigirnos por escrito a las instituciones de la Unión y a obtener, también por escrito, una respuesta en la misma lengua oficial de la Comunidad utilizada. Aunque se trate de una ampliación material –y de la propia constitucionalización de un derecho existente desde el inicio de las Comunidades Europeas– la denuncia ante la Comisión de los presuntos incumplimientos de las obligaciones comunitarias por los Estados miembros, actualmente regulada en la Comunicación de 30 de abril de 1999, los términos de la disposición no establecen un mandato imperativo que concrete los deberes de respuesta de la administración con los administrados.

Ciertamente, la Declaración nº 4 aneja al Acta Final de la CIG 2000, especifica que “la respuesta a las preguntas escritas de los ciudadanos tendrá lugar en un plazo razonable”.

Pero, ¿qué ocurre si la Institución u organismo comunitario no opera en tiempo y forma pertinente?; ¿está violando una obligación establecida por el Tratado?; ¿realmente se trata de un “derecho fundamental”?; ¿es invocable un derecho que no está definido de forma precisa y que establece confusamente una obligación para los poderes públicos?

Entiendan, por lo tanto, mi talante crítico, que no escéptico. La historia de la integración es, sobre todo, una alianza de derechos: los derivados del pacto de los Estados miembros con las Instituciones, de los Estados miembros entre sí y los derivados de la alianza de las

Instituciones con los particulares (especialmente los proclamados por el Tribunal de Justicia).

Espero que estas contradicciones se disipen porque la construcción política de Europa se sostiene y se seguirá sosteniendo sobre la firmeza de los pilares jurídicos de los Tratados Comunitarios.

* * *

Carlos Carnero González

Miembro del Parlamento Europeo y de la Convención europea
Grupo Parlamentario de los Socialistas Europeos

Yo no soy jurista, ni pretendo serlo. Más que exponer argumentos que plantean que la Convención Europea no ha funcionado bien, lo que hace el profesor Carlos Moreiro es provocar sobre todo, a los gobiernos y parlamentos nacionales, para que trabajen en los posibles obstáculos, a preceptos de una Carta de Derechos Fundamentales con carácter jurídicamente vinculante.

El profesor Moreiro se refiere evidentemente a obstáculos que se derivan en gran medida de ordenamientos jurídicos nacionales y del carácter futuro de la Unión Europea. Por ejemplo, él decía que ha habido un tribunal que afirma que la UE no tiene territorio, que el territorio lo tienen los Estados miembros. En la medida en que la UE todavía no sea una construcción política de carácter federado evidentemente esto es así, pero quizás no lo sería si la UE fuera una construcción política de carácter federado.

Dice una encuesta del Real Instituto Elcano que sólo el 10 por ciento de los españoles conocen la existencia de la Convención europea y su finalidad. Esa misma encuesta afirma que sólo el 20 por ciento de los ciudadanos españoles serían capaces de citar el nombre de un solo país de los que han entrado a formar parte de la Unión el 1 de mayo del 2004. Esta encuesta también indica que, en gran medi-

da, nuestra ciudadanía ni siquiera lee las secciones de internacional de los periódicos. Quedándonos con el primero de esos datos, les invito a hacer la siguiente reflexión: sólo el 10 por ciento de la población española sabe que la Convención europea existe, y para qué. Ahora, imaginemos que a ese 10 por ciento (o al 90 por ciento restante), se les plantea una Constitución europea adoptada por la Conferencia Intergubernamental, siguiendo una propuesta de la Convención que no recoge con carácter jurídicamente vinculante la Carta de los Derechos Fundamentales, es decir, sus derechos como europeos.

Evidentemente, la combinación es catastrófica: primero, desconocimiento y, en segundo lugar, nuevos elementos para la lejanía. Porque el problema no es que la gente no haya sabido de la Convención, o que alguien no se lo haya explicado; el problema es que a estas alturas, con respeto al proyecto de Construcción Europea, la gente no tiene todavía la sensación de poder decidir en ese proceso, que afecta directamente a su futuro y, por supuesto, a sus derechos.

Quien siguiera la labor de la Convención, que elaboró la Carta de Derechos Fundamentales, pensaría que por fin se iban a exponer claramente cuales eran sus derechos como ciudadano europeo. Sin embargo, en la Cumbre de Niza, esa Carta de los Derechos Fundamentales no fue adoptada con carácter vinculante, sino meramente proclamada. La sensación, sin duda alguna, ha sido de cierta frustración. Lo que es inimaginable política y personalmente para mí, en términos intelectuales, es que la futura Constitución de la Unión no incluyera la Carta de los Derechos con carácter jurídicamente vinculante.

No se trata únicamente de la Carta de Derechos. Los Derechos derivan de los valores y los objetivos de la Unión. La Unión se sustenta en valores como la libertad, la democracia, el respeto a los derechos humanos..., pero, entre esos valores, también tiene que estar la igualdad, la justicia social, etc. Lo mismo ocurre con respecto a los objetivos, como garantizar los derechos de las personas o promover el pleno empleo, entre otros. Los derechos políticos y sociales for-

man un todo indivisible que no sólo pertenecen a la UE, sino que son derechos universales y que, por lo tanto, no se pueden interpretar de forma distinta en una u otra parte del mundo.

La Carta de Derechos Fundamentales tiene que formar parte de la Constitución europea y tiene que tener un carácter políticamente vinculante que creo, no debe ser conseguido por un consenso a la baja, es decir, que se acepte que la Carta forme parte del texto constitucional sujeta a la condición de interpretarse a la luz de la tradición constitucional, o jurídica, o de derechos, de cada uno de los miembros. Si hiciéramos esto, correríamos el riesgo de hacer una Carta con tantas versiones no lingüísticas e interpretativas que termine vaciándola de contenidos. La Carta de los Derechos Fundamentales del ciudadano europeo defiende los derechos de los europeos cuando las Instituciones de la Unión, o los Estados miembros, aplican la ley comunitaria, caso en el que todos somos iguales.

Supongamos que tenemos una Constitución con objetivos, valores y Derechos Fundamentales claros. Esos son instrumentos básicos para que la ciudadanía europea pase de ser un concepto nominal a un concepto real. Si la Unión tiene valores, objetivos y derechos a defender y a respetar tendrá que poner en marcha todos los instrumentos y todas las políticas necesarias para hacerlo, es decir, para satisfacer la demanda de la ciudadanía europea. En esa dirección, quiero recordar que la Carta de Derechos Fundamentales se refiere siempre a la persona como protagonista de sus artículos, y sólo en una ocasión al ciudadano de la Unión.

¿Qué es "Ciudadanía Europea"? Hay dos formas de responder a esta cuestión: en la propuesta que se hizo a la Convención desde el Praesidium, se identifica Ciudadanía Europea con nacional de un Estado miembro; por su parte, el Comité Económico Social define la ciudadanía europea como los nacionales de los Estados miembros, y también los residentes de terceros países estables y de larga duración, por lo tanto, con un estatuto legal. En mi opinión, esta segunda definición es mucho más acertada, ya que, de lo contrario, dejaríamos fuera del término "ciudadanía europea" entre 15 y 20 millones de

personas, lo que sería un primer elemento de discriminación y exclusión inaceptable. Esto es lo que yo llamo "extensión horizontal de la ciudadanía europea".

La Carta de los Derechos Fundamentales protege los derechos de todas las personas, ya que estamos hablando de Derechos Fundamentales inherentes al ser humano, pero es verdad que entre esos derechos no se van a incluir algunos propios, específicos de la ciudadanía europea, a los que podríamos denominar "derechos políticos". En mi opinión, creo que también es necesaria una extensión vertical de la ciudadanía europea, a través de elementos como la iniciativa legislativa europea o el referéndum europeo como derechos para esa ciudadanía. Considero imprescindible la participación ciudadana. Afortunadamente en España las dos grandes fuerzas políticas coinciden en que el texto constitucional que finalmente salga de las correspondientes negociaciones sea sometido a referéndum. Este elemento es fundamental para identificar a la población con Europa, con la Ciudadanía Europea, con los Derechos Fundamentales y la Carta que los recoge, y la propia Constitución europea.

Tras los trabajos realizados por la Convención europea y posteriormente por la Conferencia Intergubernamental, tenemos claro al menos algunos elementos que nos llevan al optimismo. No sé en que medida cada uno estará satisfecho, una vez que se apruebe este Tratado Constitucional, pero lo que sí podemos afirmar abiertamente es que todo este proceso que se realizado desde la Conferencia inaugural de la Convención hasta el día de hoy, así como sus resultados, han significado un gran paso adelante en el proceso de construcción europea: hemos conseguido un artículo que hable de la orientación federal de la UE, otro que deja más o menos claros valores y objetivos de la Unión; además, la Carta de Derechos Fundamentales forma parte del texto de la Constitución, y se ha reconocido personalidad jurídica a la Unión.

Finalmente, se ha concedido al Parlamento Europeo, junto al Consejo, el poder de codecidir y colegislar en todos los ámbitos. Al fin y al cabo, que se reduzca el déficit democrático, que se puedan

mejorar las instituciones, que se den pasos importantísimos en algo tan esencial como es el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

* * *

Alejandro Abellán García de Diego

Vocal-Asesor para Asuntos Institucionales con la Unión Europea
Secretaría de Estado de Asuntos Europeos
Ministerio de Asuntos Exteriores

La actual Convención está muy vinculada a los Derechos Fundamentales, principalmente por dos motivos:

En primer lugar, porque ya en la propia declaración número 23, aneja al Tratado de Niza, (declaración sobre el Futuro de la Unión, que es la que convoca a una reforma de los tratados, a celebrarse en 2004), mencionaba entre los ámbitos materiales a los que se debía referir esa reforma de los tratados el Estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales. La declaración número 23 establecía un proceso, al señalar que el Tratado de Niza abría las puertas a la ampliación y, a continuación, convocaba una próxima reforma de los Tratados que debía celebrarse en varias fases: un debate público, y un debate estructurado en forma a determinar, que fue la Convención.

Acompañando al aspecto procedimental, había un aspecto material circunscribiendo el debate en cuestión de los ámbitos materiales a los que se debía referir la siguiente reforma. Eran la distribución de competencias entre la Unión y los Estados miembros, la simplificación de los instrumentos y procedimientos de actuación, el papel de los parlamentos nacionales en el proceso de construcción europea y, como ya señalé, el Estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales, que había sido proclamada en Niza como una declaración política.

Junto al aspecto material está el aspecto organizativo. Efectivamente, la decisión que tomaron los Jefes de Estado y de

Gobierno en el Consejo de Laeken acerca de que la siguiente reforma de los tratados se celebrara con la previa elaboración por una Convención, estaba directamente vinculada al éxito, al trabajo fructífero de la Convención, que había elaborado la Carta de los Derechos Fundamentales. Estos Derechos fundamentales se van a ver reflejados en varios ámbitos del futuro Tratado Constitucional.

En primer lugar en el artículo 2, relativo a los valores. Con una formulación muy parecida a la que existe en el párrafo primero del artículo 6, se recoge básicamente: "La Unión se basa en unos derechos compartidos, Estado de Derecho, democracia, Derechos Fundamentales y Libertades". La presencia de los Derechos Fundamentales en el artículo 2º es muy significativa, tanto desde el punto de vista de la visibilidad, como de la importancia política que se quiere conceder a éstos como piedra angular, sin la cual no se podría entender el proceso de integración europea. Se trata de un proceso de integración política, no sólo de un proceso de integración económica-comercial; es un proceso de construcción de Derecho y un derecho cuya piedra angular son los Derechos Fundamentales. Ese es el valor que tiene el artículo 2 del futuro Tratado Constitucional.

En segundo lugar, el Título II del Tratado Constitucional se denomina Ciudadanía y Derechos Fundamentales. Este título, que a su vez tiene tres artículos, recoge aportaciones muy importantes. La primera de ellas, a la que ya se ha hecho referencia anteriormente, es la decisión de incorporar la Carta de Derechos Fundamentales con efectos jurídicos plenamente vinculantes al próximo Tratado Constitucional. Así lo dice el artículo 7: "La Carta de Derechos Fundamentales forma parte integrante de la presente Constitución".

La cuestión no finaliza aquí, porque ese mismo artículo 7 en el párrafo segundo, señala que: "La Unión puede adherirse al Convenio Europeo de Derechos Humanos". Había sido este un tema muy debatido sobre los problemas que se derivan de la existencia de dos documentos en materia de Derechos Fundamentales europeos: de una parte, el Convenio de Derechos Fundamentales (del que son Parte todos los Estados miembros de la Unión y al que además podemos

recurrir todos los ciudadanos en el caso de que consideremos que alguno de los derechos reconocidos en ese Convenio ha sido vulnerado); de otra, la Carta de Derechos Fundamentales. Lo que dice el artículo 7-II no es que la Unión se adhiere, es que la Unión puede adherirse —es una cláusula habilitante que luego, en otras disposiciones del Tratado Constitucional, establece que se requerirá la unanimidad para que la Unión pueda adherirse al Convenio Europeo de Derechos Humanos—. Finalmente, también se sigue reconociendo que los Derechos Fundamentales forman parte del Derecho de la Unión tal y como están garantizados en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, y tal y como resulta de las tradiciones constitucionales comunes, en tanto que principios generales del Derecho de la Unión.

Este es el estado de la cuestión fundamental. Junto a la incorporación de la Carta de Derechos Fundamentales y la cláusula habilitante para que la Unión se adhiera al Convenio de Derechos Humanos, el futuro tratado seguirá incorporando lo que ahora es el Estatuto de Ciudadanía de la Unión, que ahora está en la parte segunda del Tratado de la Unión Europea (artículo 17 y siguientes), que son los derechos de ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo; ser elector y elegible en las elecciones municipales; derecho de petición ante el Parlamento Europeo; derecho de dirigirse al Defensor del Pueblo; derecho a residir y circular libremente en el territorio de la Unión, entre otros. Todos esos artículos, que estarán en la parte segunda, aparecerán, lógicamente, recogidos en el futuro Tratado Constitucional.

Entre las conclusiones del grupo de trabajo que estudió la cuestión del Estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales en el futuro Tratado Constitucional, se decidió que la Convención no entraría a debatir el contenido de la Carta por una razón elemental: la Convención anterior se había dedicado a elaborar esa Carta, con la colaboración de personas especialmente cualificadas, por lo tanto, no tenía mucho sentido que esta Convención pusiera en duda los resultados de la Convención anterior, que había sido convocada expresamente para elaborar la Carta de los Derechos Fundamentales. Pero lo que sí ha hecho la actual Convención ha sido reforzarla, con el fin de dar garantías a los Estados miembros y a los miembros de la

Convención, con más dudas y reticencias sobre las consecuencias jurídicas que tendría la incorporación de la Carta a los Tratados.

Finalmente, me gustaría señalar que existen otros dos títulos del futuro Tratado Constitucional que hacen también referencia a los Derechos Fundamentales: el Título VI, "De la vida democrática de la Unión", y en el cual se reconocen una serie de derechos que estaban dispersos, fundamentalmente en el Tratado de la Comunidad Europea, como en el Estatuto de los Partidos Políticos Europeos que está en el actual Tratado (capítulo "Del Parlamento Europeo"), cuestiones relativas al defensor del pueblo europeo, a la protección de datos, etc. Y luego, una cuestión de la que los miembros de la Convención han estado sometidos a las peticiones de la Iglesia Católica y otras confesiones religiosas, que es el Estatuto de las Iglesias. Hay un artículo en el que se reconoce el Estatuto de las Iglesias y Confesiones Religiosas, de acuerdo los derechos nacionales (artículo 51). También, en el artículo 58 del Tratado Constitucional, en el cual, básicamente se reproduce el mecanismo de sanción del Artículo 7 actual del Tratado de la UE, es decir, el mecanismo por el cual si un Estado miembro viola de forma seria y persistente el Tratado se le podrá suspender sus derechos, incluyendo el derecho de voto en el Parlamento.

* * *

Álvaro Rodríguez Bereijo

Presidente del Consejo para el Debate sobre el Futuro de la Unión Europea

En mi exposición, trataré tres puntos básicos: la Europa de los Derechos; ¿Por qué una Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión? y, finalmente, la integración de la Carta de los Derechos Fundamentales en el futuro Tratado Constitucional. Haré esto desde una observación personal y crítica de lo que ha sido mi experiencia en la Convención que elaboró la Carta, en la que he sido el Representante Personal del Presidente del Gobierno español.

1. LA EUROPA DE LOS DERECHOS

En primer lugar, quiero resaltar la importancia que tienen los Derechos Fundamentales y la Carta de los Derechos de la UE en lo que significa la construcción política de Europa. La Integración europea, que parece que se ha hecho desde la economía, desde el mercado, con la creación, primero del Mercado Único, luego de la moneda común, necesita el Derecho como factor de integración política. Si la UE ha de ser algo más que una asociación de Estados soberanos, si ha de ser una entidad política con presencia en el orden internacional, eso se consigue necesariamente a través del Derecho. Y pese a las apariencias, la UE es cada vez más, y desde hace mucho tiempo, más allá de las apariencias del Mercado Común, una Comunidad de Derecho. Por lo tanto, apelación a la importancia del Derecho como factor de la construcción de Europa.

Y una segunda idea, los Derechos Fundamentales y el Estado de Derecho, la democracia, la libertad, pluralismo, participación, paz, como valores significativos que permiten la identificación de la UE. Se dice que Europa no puede tener una Constitución porque no tiene un Pueblo. No hay un demos europeo, hay distintos pueblos que integran los Estados miembros que componen la UE, pero no hay como tal un único Pueblo europeo. Sin embargo hay un factor por encima de esa diversidad de pueblos que integran Europa, que la hace única, o Una, en su pluralidad y diversidad, que es su identificación con ciertos valores y principios comunes que forman parte de una tradición europea y que configuran un modelo político y social que distingue a Europa como organización política, al margen, por supuesto, de la intrínseca originalidad que tiene Europa como entidad política en el ámbito del Derecho internacional, sobre todo, cuando incluso, en los debates como ahora ha surgido, se pretende forzar los términos de comparación tratando de comparar la UE con un Estado, que no lo es y no lo va a ser tampoco después de la Convención y de la Conferencia Intergubernamental de 2004.

Tal vez en un futuro muy lejano es posible que acabe teniendo la organización de un Estado, pero esto, ni es la realidad, ni ha sido el pasado, ni es el presente, ni va a ser el futuro inmediato. La UE seguirá siendo una única y peculiar organización política constituida por

Estados miembros que ceden porciones de su soberanía y deciden atribuir, en atribuciones tasadas, a una organización nueva que se crea, que es la UE. Se trata de ciertas partes de su soberanía, pero sin que por ello los Estados miembros pierdan su identidad nacional. Esto es en estos momentos Europa, y yo creo que no va cambiar sustancialmente en el momento fundacional de la nueva Europa de 2004.

2. ¿POR QUÉ UNA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES?

Han sido muchos los que han dicho: ¿para qué necesita la UE una Carta de los Derechos Fundamentales? Todos los Estados miembros tienen una Constitución donde se confieren catálogos de derechos muy completos, entre ellas la nuestra, que es una Constitución moderna y reciente, y en ese sentido, muy amplia en lo que se refiere a la proclamación de los Derechos Fundamentales. Si además, todos los Estados de la Unión han suscrito el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950, Convenio de Roma, donde está ya reconocido un catálogo de Derechos Fundamentales, ¿para que entonces una Carta más de Derechos Fundamentales?

Por una razón muy sencilla, porque los Derechos Fundamentales en el seno de la UE, entendida como Comunidad de Derecho, se han ido construyendo en lo que se ha llamado –y los especialistas en Derecho comunitario lo conocen perfectamente– la “vía pretoriana” de la construcción de los Derechos Fundamentales, es decir, a través de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que, caso a caso, sentencia a sentencia, ha ido sobre las bases de las cuatro libertades económicas básicas reconocidas en los Tratados Constitutivos, definiendo cuándo un determinado derecho invocado por un ciudadano tiene la categoría de Derecho Fundamental. La labor del Tribunal ha sido magnífica; ha impulsado esa creación efectiva y real de la UE como una Comunidad de Derecho. Y, probablemente, el grado de integración económica y política en el UE no hubiera sido el mismo si el Tribunal de Justicia no hubiera hecho esta “labor pretoriana” de interpretación de los tratados, llevando su letra, incluso, hasta la protección de los Derechos Fundamentales, apoyándose en que esos

Derechos Fundamentales son principios comunes de la Unión que se aplican como Principios Generales en todo el reconocimiento y aplicación del Derecho comunitario.

Pero, esta labor admirable, es una labor que no deja de suscitar incertidumbre, falta de certeza y seguridad, falta de claridad y de visibilidad respecto de cuáles son los Derechos Fundamentales que los ciudadanos de la UE tienen por su condición de tales que pertenecen, a través de la ciudadanía de los Estados miembros, a una entidad política nueva y distinta, que es la Unión Europea.

La necesidad de dar visibilidad, claridad y certeza a los Derechos Fundamentales, haciéndolos visibles a los ojos de los ciudadanos, no precisamente como ha dicho algún autor “para destruir la Unión”, sino para proclamar los Derechos, hacerlos visibles, formularlos de manera clara y legible, con un lenguaje que todos los ciudadanos puedan entender, para dar alma y contenido a eso que los Tratados Constitutivos (sobre todo, a partir de Ámsterdam, después de Maastricht) han proclamado cuando se reconoció la Ciudadanía Europea como tal.

La elaboración de la Carta de los Derechos Fundamentales en la Convención, que se desarrolló entre diciembre de 1999 y octubre de 2000, durante nueve meses, fue una labor extraordinariamente difícil y complicada. En primer lugar, había dificultades respecto a la identificación de los Derechos Fundamentales que había que incluir en la Carta, ¿cuáles derechos y cuánta intensidad de contenido habrían de tener esos derechos que se formulaban en la Carta, hasta dónde deberían llegar esos derechos? Por tanto, problemas no sólo de enumeración de qué derechos se incluyen en la Carta y cuáles no, sino cómo se formula, con qué intensidad y con qué grado de contenido cada Derecho. Y aquí había una enorme divergencia, mucho mayor de la que pudiera parecer o desprenderse del hecho, por lo demás constatable, de que todos los Estados miembros tienen tradiciones constitucionales comunes en la medida en que todos los Estados miembros de la Unión, como no puede ser de otra manera, tienen que responder a los principios de Estado de Derecho, democracia y libertad, de forma que de otra manera, pueden ser excluidos de la Unión a través de los procedimientos que

establece el artículo 7 del actual Tratado de la Unión. Sin embargo, estas llamadas “tradiciones constitucionales comunes” eran bastante más diferentes de lo que a primera vista pudiera parecer, a pesar del hecho de que todos los países europeos tienen Constituciones escritas más o menos modernas, exceptuando el Reino Unido, que tiene, como bien es sabido, una Constitución consuetudinaria, pero asentada en una tradición constitucional que ha sido el origen de todo el constitucionalismo europeo y, sobre todo, en un sistema judicial de protección de los derechos constitucionales así consagrados.

Hubo también divergencias respecto a si esos derechos que se incluían debían de ser universales, o por el contrario, derechos atribuibles sólo a los ciudadanos europeos o a las personas que residen en la UE. El Consejo de Colonia había hecho un mandato, por supuesto vinculante para la Convención, en el que se había señalado perfectamente el objeto de dicha Convención: una Carta que contuviese los Derechos y Libertades Fundamentales civiles y políticos, los Derechos Procesales Fundamentales, todos los Derechos de Ciudadanía predicables exclusivamente de los ciudadanos europeos. Y deberá o podrá contemplar los derechos económicos y sociales, tal y como se contempla en la Carta Social Europea y en la Carta de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores, siempre y cuando esos derechos no incorporen meros principios de política social o económica.

Fueron muy frecuentes e intensos los debates respecto a si un determinado derecho había que incluirlo o no en la Carta, y los debates acerca de si ese derecho que se incluía en la Carta tenía o no la categoría de Derecho Fundamental, en el entendimiento de que en una declaración de Derechos Fundamentales han de incluirse sólo aquellos derechos que tengan rango constitucional fundamental, y no toda la multiplicidad de derechos que, por otra parte, nutre lo que es el ordenamiento jurídico en su conjunto y que corresponde más bien al legislador ordinario.

El segundo punto objeto de discusión era el de los límites intrínsecos de los derechos. Llegado a un acuerdo respecto del catálogo o enumeración de los derechos vamos a ver cómo los formulamos, con

qué dicción, con qué límites, y qué definición precisa hacemos de quiénes son los titulares de esos derechos. Por tanto, definiendo al mismo tiempo el derecho y los límites de ese derecho, el contorno de limitación de qué es lo que abarca ese derecho y a partir de dónde ese derecho deja de existir, porque su contenido ya no abarca ese conjunto.

Y en tercer lugar, fue uno de los temas de debate más encarnizado y más difíciles de resolver, el problema de la incorporación a la Carta de los Derechos Económicos y Sociales, que la Convención tendría que tener en cuenta. Ahí, el Consejo de Colonia empleaba distintas palabras respecto de los derechos civiles y políticos, las clásicas libertades fundamentales: derechos de libertad y de participación política. El mandato del Consejo de Colonia respecto de los derechos de ciudadanía era imperativo, decía: “Deberá contener los exclusivamente referidos a los ciudadanos europeos”; y respecto de los derechos económicos y sociales decía: “Podrá contener los derechos económicos y sociales tal y como se derivan de la Carta Social Europea, siempre y cuando no se limite a enunciar meros principios de la política económica y social”. Y aquí hubo un debate encarnizado, no sólo por el temor de algunos países a que la incorporación de estos derechos rompiera su modelo de relaciones laborales-industriales. Ese era el caso, por ejemplo, de los británicos y países nórdicos. Curiosamente, británicos y nórdicos son y han sido históricamente los avanzados en la construcción del Estado social, el Estado llamado “de bienestar social”, el “Estado de protección social” y eran, sin embargo, los más reticentes a la ampliación por la vía de los Derechos Fundamentales de la Carta de lo que podríamos llamar el espacio social europeo. Y lo eran tanto por razones políticas internas como también por razones de la forma en que se reconocían esos derechos, es decir, de titularidad universal o no y, en tercer lugar, por las consecuencias económicas y financieras que, tanto para la UE, como para los Estados miembros, podría tener una formulación expansiva de algunos derechos económicos y sociales. Es más, todas las reticencias y obstáculos a la elaboración de la Carta estuvieron centradas fundamentalmente en este capítulo, que es ahora en sustancia el capítulo VI, dedicado a la Solidaridad, donde están los derechos económicos y sociales.

Y finalmente un último problema, también debatido pero no menos relevante, que era el de la articulación jurídica entre los derechos reconocidos en la Carta y los derechos formulados en el Convenio Europeo de los Derechos Humanos para evitar así, lo que algunos llamaban una “Europa a dos velocidades” en la protección de los Derechos Humanos. Y aquí la Convención hizo, como en los otros puntos conflictivos, una labor de encaje de voluntades y puntos de vista muy diversos que se logró a través de un consenso político, de conversaciones, de reuniones, tanto de debates en el seno del plenario de la Convención, como inevitablemente se producen en estos casos, en negociaciones entre pequeños grupos, comidas, conversaciones y conspiraciones... Al final, se consiguió un acuerdo sin votación, mediante consenso sobre una Carta con ese contenido. Esa relación de Derechos Fundamentales tiene, sin embargo, algunos inconvenientes que están precisamente en los puntos a los que me he referido: el hecho de que se incluyan algunos derechos dentro de la Carta de dudoso alcance, o rango, “fundamental”. Hay uno que sería el más llamativo de todos, porque fue realmente pintoresco, el artículo 29, que dice: “Toda persona tiene derecho a acceder a un servicio gratuito de colocación”. Lo cito como ejemplo de un derecho que no es fundamental en absoluto, podrá ser un derecho contenido en la Carta Social Europea, en nuestro caso, en el Estatuto de los Trabajadores, pero no es un Derecho Fundamental, no tiene esa categoría, pero cuando lo propuso la Presidencia Francesa decía: “Toda persona tiene derecho a acceder a un servicio de colocación” y yo me atreví a decir que cuál era el contenido jurídico real de ese derecho, cuál es el mandato que encierra ese derecho, cuál es su contenido jurídico. Fue un acierto que esa Convención funcionase desde el principio, y no sin dificultades, gracias, en gran medida, a la “autoritas” del Praesidium de entonces, presidido por el que había sido presidente del Tribunal Constitucional alemán y Antiguo Presidente de la República Federal Alemana, el Sr. Roman Herzog. Se produjo una especie de “Pentecostés” sobre la Convención, por virtud del cual, la Convención, después de haber comenzado con un estilo “asambleario” (que a mí me recordaba a las de la Universidad), empezó a trabajar como si el texto que había elaborado fuese un texto jurídicamente vinculante, que se pudiese integrar en los tratados sin dificultad, desde el punto de vista tanto jurídico, como político. Los Estados

miembros y el Consejo de la Unión no tenían dificultades en asumirla, ya que ni contradecía las Constituciones de los Estados miembros, ni contradecía los tratados.

Teniendo en cuenta lo anterior: ¿cómo redactamos la Carta? Con el máximo rigor jurídico posible, pensando que ésta se iba a aplicar de forma jurídicamente vinculante. Sin embargo, como ya he señalado, esto no ha evitado algunas imprecisiones e indeterminaciones de la Carta en lo que se refiere a qué personas y quiénes son los titulares de todos y cada uno de los derechos; y hay que tener en cuenta que la Carta habla de manera muy distinta según los diferentes derechos. En algunos casos, no hay problema, es sólo cuando la Carta se refiere a los derechos de libertad, a los derechos y libertades civiles y políticos clásicos de las Constituciones del siglo XIX. Es lógico que esos derechos tengan un carácter universal: la libertad, la igualdad, la prohibición de la tortura y la esclavitud, o de los tratos inhumanos o degradantes, eso se predica de toda persona. Derecho a la dignidad humana y respeto por las instituciones. Pero luego, hay unos derechos que se refieren a la ciudadanía europea, y ahí la Carta a veces hace algún distinguo al formular o atribuir algunos derechos de ciudadanía a los ciudadanos europeos o extenderlos a miembros que no tienen la categoría de ciudadanos europeos, entendiendo por ciudadanos europeos, los ciudadanos nacionales de los Estados miembros.

Había además, y hay, problemas de indeterminación en la formulación del contenido declarado de algunos de los derechos que se formulan en la Carta en la medida en que, en contra del esfuerzo que algunos miembros de la Convención hicimos entonces, al definir los derechos es necesario definir también los límites y el contenido de estos derechos. Yo insistía mucho en que al definir un derecho hay que definir también como contenido, o como parte del contenido de un derecho, el límite intrínseco de ese derecho, a partir del cual ese derecho deja ya de serlo. Piensen ustedes, por ejemplo: la libertad de expresión o la libertad de información es un derecho fundamental, pero en el caso de la libertad de información dentro de una información veraz, de forma que la libertad de información no ampara el derecho a mentir; de la misma manera que tampoco la libertad de

expresión (que es un derecho a expresar las propias opiniones y creencia o ideas) permite el derecho al insulto. Por lo tanto, en cada Derecho Fundamental, sobre todo, en los derechos de libertad, era muy importante definir el contenido para que si la Carta se convierte en un texto jurídico vinculante, no se produzca un efecto expansivo en su interpretación y aplicación por parte de los Tribunales.

Y por último, respecto de los derechos económicos y sociales, el debate crucial era: aceptado el mandato del Consejo, que decía que no se podían incluir en la Carta aquellos derechos económicos y sociales que están en la Carta Fundamental de los Trabajadores, pero enunciados como simples principios de la política social (aunque no como derechos que vinculan), era necesario distinguir dentro de los derechos sociales los que son Derechos Fundamentales y forman parte de los derechos de libertad (y que en ese sentido, inseparables de los derechos civiles y políticos), de los derechos programáticos, que encierran principios de actuación que sólo se pueden invocar como derechos individuales por los ciudadanos europeos ante un Tribunal de Justicia, sólo en la medida en que el legislador los haya configurado a través de un instrumento legislativo. Por ejemplo, el pleno empleo no es un Derecho Fundamental. El pleno empleo es un objetivo de política social que no se puede consagrar como derecho individual, aunque en la Constitución y en la Carta también se aluda por ejemplo al derecho a una vivienda digna. Esto no quiere decir que cada ciudadano individualmente tenga un derecho subjetivo ejercitable ante los Tribunales a exigir la prestación de una vivienda digna o una economía con pleno empleo. Y estos problemas se han planteado en la redacción de la Carta, aunque en la Convención se ha tomado la decisión fundamental, y hay consenso sobre ella (pese a las reticencias de británicos y nórdicos ya aludidas) a la incorporación al futuro Tratado Constitucional de una Carta con efecto jurídico vinculante.

Existen a ese último respecto, tres reservas importantes:

- la formulación universal e ilimitada de algunos derechos;
- la ausencia de límites intrínsecos a la definición de algunos derechos de la Carta y,

- la excesiva amplitud que tiene en la Carta la formulación de los Derechos Económicos y Sociales.

De ahí que se haya propuesto ciertas modificaciones técnicas dentro del acuerdo básico que es no tocar el texto de la Carta tal y como está. Ha sido un gran acierto en su día; hoy se ve claramente la decisión que la Convención actuase entonces como si la Carta se fuera a convertir en un texto jurídicamente vinculante. Gracias a ello, ahora la Convención europea ha podido decir "la Carta no se toca en su redacción, porque si se abre ese "melón", será imposible un acuerdo-consenso respecto de su integración en la futura Constitución europea. No obstante, sí es necesario hacer algunos ajustes en las disposiciones horizontales (artículos 51, 52 y 53 de la Carta) para limitar el posible efecto expansivo que la formulación de algunos derechos puede tener cuando sean invocados ante los órganos jurisdiccionales y, concretamente, ante el Tribunal de Justicia de la UE.

* * *

DEBATE

MODERA: JOSÉ RAMÓN TOSTÓN DE LA CALLE

Secretaría de Cooperación Internacional,
Dirección General de la Guardia Civil

PRIMERA PREGUNTA

(Antonio Martínez Ligero): Antes de nada quería hacer una pequeña corrección: creo que la encuesta del Real Instituto Elcano a la que el Sr. Carlos Carnero se ha referido en su exposición limita a 1 por ciento el porcentaje de personas que conocen la Convención y al 3 por ciento el que puede nombrar algún país de la Ampliación, así que ha sido Usted muy optimista en sus cifras.

Mi pregunta va dirigida al Sr. Carlos Carnero. Con respecto al referéndum, desde mi punto de vista, si éste es nacional, deja de tener sentido ¿Cómo ve Usted un referéndum europeo, teniendo en cuenta que hay algún país miembro que no contempla esa figura?; ¿qué tipo de soluciones se podrían dar, en este sentido, incluyendo a los países de la última Ampliación?

SEGUNDA PREGUNTA

(Juan Pablo Aguilar): mi pregunta va también dirigida al Sr. Carnero. En relación al término "ciudadano europeo", para la Carta de Derechos a la que Usted ha hecho referencia, yo veo un grave problema provocado por las propias palabras utilizadas. En la Constitución española, en concreto, se reconocen derechos a todos los que residen en España, mientras que otros se limitan exclusivamente a los nacionales. Bajo mi punto de vista, esta diferenciación de derechos es correcta porque, en algunos casos, no pueden repartirse los derechos sin un reconocimiento previo por parte de los Estados recíprocos. ¿No debería de utilizarse adecuadamente la oferta de derechos europeos con la misma terminología: unos derechos para

las personas que residan en al Unión, y otros derechos para los nacionales de la UE?

CARLOS CARNERO

Yo sigo pensando que era un 10% que conocía la Convención, me da un disgusto si lleva razón, pero que lo vamos a hacer...

El referéndum: En mi opinión, lo mejor sería que fuera un referéndum simultáneo en todos los países miembros de la UE. Ahora bien: primero, la figura del referéndum no existe en los Tratados; segundo, hay países que argumentan, y con razón, que no hacen referéndum porque, sencillamente, es consultivo; otros lo tienen vinculante y otros, no lo pueden hacer por motivos internacionales (por ejemplo nuestro vecino Portugal)... A mí se me ocurren dos soluciones a este respecto: La primera es, y reconozco que es un poco "casera", que, por ejemplo, el Consejo encargara a la Comisión Europea la organización simultanea, en todos los países miembros, de una consulta sobre el Proyecto de Constitución europea. No estaríamos ante un referéndum simultáneo, sino ante una consulta organizada por la Comisión Europea, que por lo tanto, tendría carácter indicativo. Como es lógico, cuando se toma una decisión a nivel de la Unión, todos los Estados miembros están obligados a colaborar, en este caso con la Comisión, en su organización. Sería sencillo, porque todos los países tienen preparado el mecanismo electoral para el 14 de junio de 2004.

La segunda solución que propongo, si la primera no fuera posible, es que todos los países que puedan celebrar un referéndum, y quieran hacerlo, que lo hagan, y si es posible, simultáneamente. En el caso de España, las dos fuerzas políticas mayoritarias estamos de acuerdo en organizar ese referéndum. Y sería la primera vez que sobre un asunto europeo (dejo aparte el referéndum sobre la permanencia de España en la OTAN, porque no solamente era de carácter europeo), se organizara una consulta directa a la ciudadanía de nuestro país. Y esto hay que pensarlo,

¿por qué es la primera vez que se hace esto?; ¿por qué no se ha hecho antes?, precisamente, con una ciudadanía totalmente europea y que no tiene el peligro de partidos fascistas, extremistas, racistas o xenófobos, que podrían terminar manipulando la consulta para otro tipo de objetivos. Porque aquí se puede estar más o menos de acuerdo con esto o aquello de la UE, pero es evidente que existe un amplio grado de acuerdo entre todas las fuerzas europeas.

En cuanto al tema relacionado con la Carta de Derechos Fundamentales y el concepto de ciudadanía Europea. La Carta, efectivamente, se refiere a los derechos de todas las personas, sean ciudadanos europeos o no. Lo que yo propongo es extender el concepto de ciudadanía europea. Según el Proyecto que la Convención recibió del Praesidium, el ciudadano europeo sería aquel que tuviera nacionalidad de un Estado miembro. Pero con nosotros, nacionales de los Estados miembros, conviven y trabajan personas que tienen estatuto de residencia reconocida, con larga residencia en nuestros países, y que deberían también estar sujetos, desde mi punto de vista, a los derechos de un ciudadano europeo. Deberían ser reconocidos ciudadanos europeos, además, teniendo en cuenta que la Unión, ciertamente, armoniza toda la legislación que se refiere al reconocimiento de la presencia en nuestros países de ciudadanos procedentes de terceros Estados. De lo contrario, imaginemos la situación: esos quince o veinte millones de personas que tienen los derechos y las obligaciones de cualquiera de nosotros en nuestro país (excepto alguno, como el de voto) y que se ven afectados tan directamente porque residen en la Unión de forma estable, permanente y reconocida por las políticas, y no pueden, sin embargo, considerarse ciudadanos europeos. Este planteamiento es un tanto injusto, bajo mi punto de vista.

Y este argumento que aquí presento, insisto, no “me lo estoy sacando de la manga”. Un informe del Comité Económico Social, que ha sido votado prácticamente por unanimidad, va en esta misma dirección. Creo que es de justicia hacerlo y que, además, sería muy positivo. Si se asimila ciudadano europeo a quien tenga la nacionali-

dad de alguno de los países miembros estaría de acuerdo con la definición dada por el Praesidium, pero si el concepto ciudadanía europea es un concepto político más amplio que la nacionalidad, entonces, llevo razón. Creo que esta segunda visión es más acertada, primero, por integración, segundo, por justicia y tercero, por la contribución de esa persona.

RÉPLICA A LA SEGUNDA PREGUNTA

Pero el concepto de ciudadano europeo es un elemento de base para una futura Federación Europea. Serían miembros de esa Federación. Por lo tanto, si reconocemos como miembros de esa futura, e hipotética, Federación a los residentes estables, les estamos dando la nacionalidad.

CARLOS CARNERO

No estamos dando la nacionalidad, estás reconociendo una ciudadanía política, que no es la nacionalidad. Esa es la gran diferencia entre los dos conceptos.

CARLOS MOREIRO

A este último respecto hay que señalar que ningún organismo internacional puede otorgar el derecho de nacionalidad, tampoco la UE. Sólo hay un antecedente, que fue la Sociedad de Naciones, cuando otorgó un pasaporte especial a los judíos que vagaban por el mundo expulsados de Rusia.

TERCERA PREGUNTA

(Estudiante de la Universidad Francisco de Vitoria): Mi pregunta va dirigida al Sr. Abellán: ¿Qué consecuencias tendrá la Ampliación sobre las políticas de inmigración de la Unión?; ¿y como afectará en

concreto a la política de inmigración española la incorporación de diez nuevos miembros a la Unión?

ALEJANDRO ABELLÁN

No conozco el tema al detalle, pero sí puedo decir que esto es un debate que no se produce, tanto en el ámbito de los Derechos Humanos, como en el título relativo al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, que es del título II. Efectivamente, hay una cuestión que es el control de fronteras exteriores y la base jurídica que permite a la UE legislar en esta materia.

Lo que prevé el borrador de artículos que está sobre la mesa es que ese asunto pase a decidirse por codecisión, es decir, lo que se llama proceso legislativo, decide el Consejo y el Parlamento. España no tendría problema, al revés, seríamos favorables a ello y máxime, en el contexto de la Ampliación. El problema que se nos plantea, y se planteó ya en Niza, es el problema de Gibraltar. En Niza es donde se establece pasar a mayoría cualificada la base jurídica relativa al control de fronteras exteriores, pero hay una Declaración Anexa en la que se indica que el paso a mayoría cualificada queda supeditado a que se alcance un acuerdo entre los Estados miembros sobre el ámbito de aplicación territorial de ese artículo. Y esa es la situación en la que nos encontramos.

Nosotros, en el estado actual del contencioso sobre Gibraltar, defenderemos que no pase a mayoría cualificada, ni a la codecisión, la base jurídica correspondiente hasta que no haya un acuerdo entre los Estados miembros sobre el ámbito de aplicación territorial del control de fronteras exteriores. Evidentemente, nos gustaría, sabemos que al resto de Estados miembros no les hace ninguna gracia que por este problema que afecta a todos los Estados miembros no podamos avanzar más. Y nosotros estamos interesados, y creo que el Ministerio del Interior también, en el paso a la codecisión porque, sobre todo, en el contexto de la Ampliación, es necesario ser eficaces y adoptar medidas en este

sentido. Pero, en la medida en que no tengamos un acuerdo sobre este problema, la posición que mantenemos en este momento es que esta disposición no entre en vigor hasta que no haya un acuerdo.

SEGUNDA SESIÓN

LA CRIMINALIDAD INTERNACIONAL EN EL SIGLO XXI Y SUS IMPLICACIONES PARA LA UE

Jesús Espigares Mira

Presidente de Interpol

En mi exposición, recojo el trabajo de análisis estratégico realizado por INTERPOL, con el título de "Previsiones sobre la delincuencia en el mundo". En el estudio, se exponen las principales actividades delictivas que amenazan al mundo, y se apuntan algunas estrategias, para un tratamiento más eficaz a las mismas, por parte de los servicios encargados de la aplicación de la Ley

1. INTRODUCCIÓN

Las tendencias de ámbito mundial, como la evolución demográfica, la desigualdad económica, las desigualdades culturales, la inestabilidad en un número considerable de Estados, repercutirán en la evolución de la delincuencia. Dichas tendencias tienen una gran importancia estratégica, con consecuencias a corto y medio plazo, que pueden influir, incluso, en la capacidad de las fuerzas policiales para hacerles frente.

En relación a los cambios demográficos, y según conclusiones extraídas de estudios especializados, podemos apuntar las siguientes tendencias:

- las tensiones de origen étnico, los nacionalismos extremistas, el neofundamentalismo, seguirán generando actitudes violentas;

- la desigual distribución de la riqueza exacerbará las tensiones existentes entre los beneficiados y los desfavorecidos; además de propiciar la aparición de poblaciones vulnerables a la acción de los delincuentes y susceptibles de cometer actos delictivos;
- el 20 por ciento de la población mundial está en los países más ricos del mundo; en este 20 por ciento se concentra el 86 por ciento del consumo privado;
- el 20 por ciento más pobre sólo representa el 1.3 del consumo.

Según el Informe de Desarrollo Humano (año 2002) de Naciones Unidas, 2.800 millones de personas de todo el mundo disponen de tan sólo 2 dólares al día para sobrevivir. Teniendo en cuenta que mis intervenciones siempre se circunscriben, por razones obvias, a los temas de seguridad contra la delincuencia, vista desde su carácter internacional, el título surgió de una manera espontánea, nada pretenciosa. Lo de “La criminalidad en el siglo XXI” (de algún modo, hay una tendencia general a cubrir de protagonismo a la época en que nos desenvolvemos), y orientar el trabajo también sobre los “instrumentos para combatirla”. En cualquier caso, fue bastante más modesto mi propósito de intervención, aprovechando la visión que me da la Presidencia de Interpol, institución que ya es casi centenaria.

Es obvio que las características de la delincuencia en el siglo XXI ya venían conformadas por los mismos elementos evidenciados en la década de los 90 del siglo XX. Los objetivos y la capacidad de análisis que se marcan los organismos de colaboración policial internacional se basan en las demandas de las organizaciones policiales de los países miembros, destinatarios del apoyo y la colaboración y, fundamentalmente, de la información que ellos proporcionan. Y en este aspecto, podemos decir que son coincidentes los análisis de los dos órganos de colaboración por excelencia, Interpol y Europol, salvando la importante diferencia que lleva Interpol, debido a su carácter mundial, que hace que la mayor parte de sus 181 miembros viertan información en la Secretaría General de la Organización, demanden información y coordinación de actuaciones de diversos países impli-

cados en una misma investigación. Ello da lugar a que Interpol, por propia iniciativa, gestione programas y organice proyectos en función de las manifestaciones delictivas que son objeto de las investigaciones policiales.

2. CARACTERÍSTICAS DE LOS GRUPOS DE DELINCUENCIA ORGANIZADA

Quizás, antes de hablar de manifestaciones delictivas concretas, debiera expresar algo sobre las características de esa delincuencia, dando por sentado que hablamos de delincuencia organizada o transnacional (o internacional).

Así, como el segundo calificativo es obvio, “internacional”, el primero, “delincuencia organizada”, no es pacífico aún, aunque cada vez se van aproximando los conceptos jurídicos de este tipo de delincuencia, a lo que han contribuido, entre otros, Naciones Unidas con su Convenio del año 2000, ratificado por España en este año (mes de septiembre); El Consejo de Europa, en un ámbito internacional; Europol dentro de la Unión Europea... Todos ellos, han contribuido, como digo, a una definición homogénea, aunque con matices, del concepto “delincuencia internacional” y que puede tener repercusión en los Tribunales.

Estos esfuerzos por parte de los órganos de colaboración internacional, además de facilitar el conocimiento sobre la evolución y manifestaciones de la delincuencia organizada, pueden servir como base para la formalización de una estrategia por parte de los Estados, o de las instituciones regionales, caso de la Unión Europea; para proporcionar argumentos a las autoridades policiales encargadas de tomar decisiones, para el establecimiento de prioridades y en la asignación de recursos. Como características concretas, podemos decir que la criminalidad organizada se internacionaliza cada vez más, tanto en su composición, como en la expansión geográfica. Su flexibilidad y adaptabilidad es otra de sus notas, basadas no tanto en sus similitudes étnicas, como en la destreza de sus miembros, abandonando su carácter monolítico, aunque mantengan una estructura jerárquica.

Esta flexibilidad, basada en razones de oportunidad, hace que se impliquen en una amplia gama de delitos, diversificando su actividad delictiva, en lugar de centrarse en un mercado delictivo concreto. Con este oportunismo buscan, de una parte, mejores y fáciles beneficios y de otra, afrontar un mínimo de riesgo ante las investigaciones de los Cuerpos Policiales.

A continuación, pasaremos a analizar brevemente las principales características y elementos de los grupos delictivos:

- **Redes:** se tiende a una estructura de los grupos menos jerarquizada, de menor dimensión y una diversificación de tareas; por ejemplo, en el tráfico de sustancias estupefacientes: personal dedicado a la producción, otros dedicados al transporte-almacenamiento, otros a la distribución, estableciéndose un entramado que entra dentro del concepto de “redes”. Estas redes pueden estar formadas por cierto número de grupos que suministran un número de productos y servicios ilícitos y las relaciones tienen como resultado un tipo de organización más sofisticado, más efectivo a la hora de traspasar fronteras y facilitar las actividades delictivas. Las redes están concertadas por un sistema de “nódulos”.
- **Puntos fuertes/debilidades y oportunidades/amenazas:** el poder del grupo delictivo, en definitiva su éxito, se basa en la habilidad para ejercer la actividad delictiva, eludiendo la acción policía y judicial; para maximizar los beneficios y minimizar el riesgo, éstos deben cuidar los siguientes elementos: composición; “modus operandi” y actividades delictivas.
- **Jerarquía:** es un elemento tradicional en la delincuencia organizada y constituye uno de los perfiles básicos. Aún existen muchas estructuras jerarquizadas y la mayoría de los bienes del grupo, están en poder de los jefes, que están alejados de la ejecución de la propia actividad delictiva de sus subordinados. Pese a todo, esta estructura tradicional está siendo conceptuada como inapropiada. Una jerarquía puede venirse abajo si se detiene a los líderes ya que las actividades delicti-

vas están limitadas por la jerarquía. Estas organizaciones son menos sensibles a los cambios del mercado delictivo. Por el contrario, son aspectos positivos el mayor control, la posibilidad de planificar operaciones delictivas complicadas y la confidencialidad.

- **Etnia y composición de los grupos:** la homogeneidad de los grupos ha perdido importancia. Ejemplos de grupos étnicos son los asiáticos (chinos) y algunos balcánicos (albaneses y kosovares) cuyas estructuras se basan en el “clan”, que garantiza su seguridad; la posibilidad de que entre ellos haya una persona ajena es muy remota, por la cobertura de las barreras lingüísticas y culturales. La homogeneidad del grupo le permite establecer contactos con otros grupos de la misma etnia establecidos en otros países. Por el contrario, como factores negativos, se apuntan el ser fácilmente detectables por la Policía, la dificultad de dedicarse a actividades más amplias y de mayores beneficios que requerirían habilidades profesionales de las que carecen, si no se mezclan con otros grupos (delitos financieros).
- **Tamaño:** No se puede hablar de una tendencia general en relación con el número de integrantes de los grupos de delincuencia organizada. Como elemento común se puede decir que, cuanto más complejos sean los delitos, mayor número de integrantes requerirán. Por ejemplo, los delitos financieros de alto nivel hacen necesario un mayor número de miembros en los grupos para obtener grandes beneficios.
- **Intervención o captación de profesionales:** Hay actividades delictivas que requieren una logística e infraestructura internacional compleja, tales como el tráfico de estupefacientes, la inmigración ilegal, la trata de seres humanos, el contrabando... Por otra parte, para obtener los máximos beneficios, necesitan aumentar su capacidad y reducir el riesgo al mínimo, evitando las cuestiones legales, ocultando beneficios, aprovechando para ello los conocimientos de profesionales cualificados en todos los campos; para ello, los grupos de delincuencia orga-

nizada han reclutado a abogados, asesores fiscales, contables, especialistas en transportes, conocedores de rutas y puntos de entrada por tierra, mar y aire. En otros casos, se sabe que algunos miembros de la criminalidad organizada asisten a los juicios para aumentar sus conocimientos sobre los procedimientos policiales y evaluarlos; se familiarizan con la legislación nacional de los países en que actúan, conocen la metodología y las técnicas de investigación utilizadas por la Policía. Esos conocimientos les permiten conocer la capacidad de la Policía. El factor negativo de esta práctica es que la dependencia excesiva de estos expertos externos puede convertirse en el eslabón débil de la cadena.

- **Establecimiento en el mercado delictivo:** En la fase de asentamiento, la confianza en el propio grupo es clave (más homogénea), pero se trata también de la fase más violenta, donde son proveedores de servicios a otros grupos hasta que acumulan recursos y conocimientos suficientes para ser independientes; un ejemplo de esto son los grupos delictivos albaneses en Italia.

3. ACTIVIDADES DELICTIVAS: PRINCIPALES RIESGOS A ESCALA MUNDIAL

Como se ha mencionado anteriormente, este tipo de análisis tienen por objetivo ayudar a los altos responsables de los organismos encargados de la aplicación de la Ley a adoptar medidas preventivas para el tratamiento de los distintos delitos, facilitando datos para que puedan establecer prioridades y preparar a sus colectivos para enfrentarse a los nuevos problemas.

Aquí vamos a mencionar las principales actividades delictivas, a escala mundial. Hay categorías delictivas y organizaciones delictivas que plantean problemas reales a diversos Estados y no se recogen en mi exposición, algunos de ellos, incluso, tienen un carácter regional. Estos análisis se basan en informaciones que remiten los países; se ha tratado de determinar el alcance de las actividades delictivas y estimar

su posible evolución en los años venideros, para dar así la oportunidad de configurar lo que sería una “evaluación de la amenaza”.

3.1 Terrorismo

La evolución de la amenaza en relación al terrorismo sigue estando entre las prioridades de los Estados. Los atentados del 11 de septiembre estimularon la valoración de este riesgo potencial en países que hasta entonces habían sido insensibles a dicha actividad.

Hay que distinguir entre países con un terrorismo autóctono, como España, Argelia, Colombia, Israel, Rusia, y alguna república centro-asiática y del sudeste-asiático, sur de Asia (familia: “Tigres de la liberación”), sin olvidar el resurgimiento del terrorismo de extrema izquierda extraparlamentaria (“Brigadas Rojas”, en Italia), Grecia; y aquellos países que, sin un terrorismo autóctono, se ha detectado una mayor solidaridad internacional traducida en una mejor voluntad de cooperación internacional en el intercambio de información a partir del 11 de septiembre.

La red Al Qaeda, aún como evidencian las actuaciones policiales contra ella, ha logrado asentarse en muchas zonas del mundo; en Europa, con las ya conocidas “células durmientes”, que constituyen un entramado de apoyo logístico. De otra parte, Al Qaeda ha logrado captar para sus propios fines otros grupos de terrorismo basados en un fundamentalismo radical, aprovechando, al mismo tiempo, su capacidad logística; tal es el caso del “Grupo Salafista para la Religión y el Combate” de Argelia, de la “Yihad Islámica” de Egipto, de movimientos separatistas radicales en Cachemira como “Les Khar-al Toiba”, así como también los mencionados grupos que actúan en el sudeste asiático, como el “Jemmak Islamaysa”.

La evaluación de la amenaza sobre la actuación de estos grupos incluye la posibilidad del uso de armas de destrucción masiva, de carácter químico, biológico o nuclear. Además, la probabilidad de acceso a este tipo de elementos es elevada, sobre todo, en países desestabilizados, con problemas estructurales, científicos mal pagados, corrupción, circunstancias todas ellas que ponen en riesgo la

custodia de estos elementos a los que antes sólo tenían acceso los Estados. La posibilidad de confeccionar las llamadas “bombas sucias” (bombas convencionales, con una carga de destrucción masiva) es, así mismo, alta. En el año 2004 ha habido varios casos conocidos de interceptación policial de elementos radioactivos. En el Sudeste asiático (Tailandia) con “cesio enriquecido” y con 90 kilogramos de una sustancia radiactiva similar, en la frontera de Rusia con Finlandia.

Entre las tareas preventivas de lucha contra el terrorismo cabe destacar las encaminadas a detectar la financiación de los grupos terroristas. En este ámbito, las investigaciones y actividades preventivas están orientadas a identificar las fuentes de financiación y los circuitos financieros que utilizan en sus movimientos y transferencias de capitales.

Con respecto a las fuentes de financiación en sí, hay evidencias de que la continuidad de la acción terrorista está basada en los beneficios económicos procedentes de otras actividades delictivas tales como el secuestro, el robo, la extorsión, los impuestos revolucionarios, el narcotráfico, etc. También la financiación se hace por medio de actividades lícitas, que donan sus recursos al grupo terrorista.

En cuanto a los canales utilizados para hacer llegar a los grupos terroristas los flujos dinerarios para su financiación, la identificación de los mismos ha de ser un objetivo prioritario de las Policías y de los servicios secreteos de los Estados. Las resoluciones de los organismos internacionales como Naciones Unidas y la Unión Europea orientan a los gobiernos en esta estrategia preventiva que, de hecho, es una de las medidas más efectivas en la lucha antiterrorista

Quisiera también mencionar otros sistemas preventivos específicos de Interpol en esta materia, como los bancos de datos de documentos sustraídos, alterados o falsificados o los proyectos IWETS para rastreo y seguimiento de armas de fuego y explosivos.

3.2 Tráfico ilícito de drogas

Esta actividad delictiva seguirá constituyendo uno de los principales peligros a escala mundial. La demanda sigue siendo muy importante. Según el “Programa de Naciones Unidas para la Financiación Internacional de la Droga”, se estima que hay, a nivel mundial, aproximadamente 185 millones de consumidores. Este tráfico sigue siendo muy lucrativo para las redes de narcotráfico.

La producción de “cannábicos” sigue en aumento. En determinadas zonas del sur-oeste asiático sigue habiendo una importante producción de adormidera, que si bien conflictos bélicos como el de Afganistán hicieron disminuir su producción, otros países del área la ha mantenido (Pakistán). La producción en el Sudeste asiático puede equilibrar esta carencia.

Hay un sensible incremento en la demanda y producción de la droga de síntesis. Todas las etapas de producción y tráfico de esta droga favorecen su expansión; su relativamente fácil producción en laboratorios domésticos, la facilidad para su transporte y ocultación, unido a una distribución final en los lugares de ocio, hacen difícil su detección por parte de los encargados de la investigación que suponen un acercamiento de los centros de producción a los mercados finales de consumo.

En esta área del tráfico de estupefacientes, es necesario recordar la responsabilidad de las administraciones de los países industrializados a la hora de controlar “los precursores”, productos químicos necesarios para elaborar las sustancias estupefacientes.

3.3 Tráfico de personas

El tráfico de personas se mantendrá en unos niveles comparables a los años precedentes. La situación política, unida a las condiciones económicas en los países de origen, permite hacer esta evaluación. Desconocemos si el número de personas que serán controladas por las redes de inmigración clandestina ha “tocado techo” o, al menos, si se mantendrá la misma tendencia que la actual.

Los rasgos estructurales que contribuyen a la inmigración clandestina y que se mantendrán a medio y largo plazo son:

1. la inestabilidad política y los conflictos que persisten en gran número de zonas del mundo (según el ACNUR, en el año 2000 había sobre 12 millones de refugiados o personas desplazadas en el interior de un país, un 50 por ciento más que hace diez años);
2. el provecho económico obtenido con un trabajo ilegal en un país desarrollado seguirá siendo más atractivo, que las posibilidades que se ofrecen a un trabajador no cualificado en un país en vías de desarrollo;
3. los lazos históricos, que han permitido crear vínculos en la comunidad del país de destino, perviven, al tiempo que surgen nuevos vínculos. Cada vez circula más información y los inmigrantes potenciales pueden elegir un destino adecuado. El objetivo de las organizaciones encargadas de la aplicación de la Ley debe ser las redes de inmigración ilegal que explotan las naturales apetencias del inmigrante de mejorar su calidad de vida, viéndose sometido a una explotación que, a veces, perdura durante años.

3.4 Delincuencia económica y financiera

Además de los delitos de blanqueo de dinero que hemos mencionado, otras actividades delictivas, como las diversas modalidades de fraude, tendrán una actuación específica por parte de los delincuentes (fraude con tarjeta de crédito, fraude del IVA, las llamadas "cartas nigerianas").

Los delitos contra la propiedad industrial e intelectual, muy de actualidad, proporcionan grandes beneficios a los delincuentes, con o sin ningún riesgo. Estos delitos se han visto impulsados por los avances tecnológicos en reproducción digital. En 1999, estos tipos de falsificación representaban el 8 por ciento del comercio mundial, (unos 300.000 millones de dólares). En 2001, la Unión Europea comuni-

có el decomiso de 95 millones de artículos falsificados o pirateados, valorados en 2.000 millones de euros.

La falsificación de moneda, fundamentalmente del dólar y el euro, es otra actividad delictiva a tener en cuenta. Estas dos monedas constituyen hoy día el objetivo principal de los falsificadores. Con respecto al euro, aún es pronto para hacer previsiones de futuro. Según información del Banco Central Europeo, en los seis primeros meses de circulación del euro, se decomisaron 21.965 billetes falsos; el más falsificado es el de 50 euros. Un importante foco de falsificación de moneda es Europa del Este, principalmente Bulgaria, y la moneda más agredida es el dólar y el euro, como también en su día lo fue el marco alemán. Las organizaciones lituanas falsifican dólares. El destino de esta moneda falsa es Europa Occidental. Colombia es el principal productor de dólares falsos. En 2001, el 41 por ciento de los dólares de los intervenidos procedía de ese país.

3.5 Delincuencia de alta tecnología

La "ciberdelincuencia" será uno de los grandes problemas con los que tendrá que enfrentarse la Policía en los próximos años. Actualmente, no es una materia en la que la implicación de la delincuencia organizada sea muy importante. Los instrumentos de alta tecnología son utilizados para facilitar delitos y para cometerlos (por ejemplo, el fraude "on-line" y las "comunicaciones seguras"). Este tipo de actividades tienen una gran influencia en otras delictivas que indirectamente se favorecen de las primeras.

Las nuevas tecnologías son muy relevantes en el mundo financiero y empresarial; las transferencias "SWIFT" permiten, por ejemplo, que grandes cantidades de dinero sean traspasadas a miles de kilómetros con mucha facilidad para encubrir la identidad del destinatario y, en ocasiones, del remitente, por lo que la colaboración de las entidades bancarias y financieras es muy importante. Se trata de la vulnerabilidad de las agresiones delictivas lo que viene aparejado con las nuevas tecnologías.

Además de los diversos tipos de fraudes hay que mencionar:

1. los daños con perjuicios económicos que pueden causarse a las empresas por empleados descontentos o por otras personas que se consideren perjudicadas, introduciendo virus informáticos;
2. la usurpación de identidad, bien para infracciones al derecho a la intimidad, o para realizar compras "on-line"; en Estados Unidos, la Comisión Federal del Comercio estimó que unos 700.000 consumidores habían sido víctimas de usurpación de identidad;
3. es previsible la extorsión por medios informáticos en combinación con ataques cibernéticos perturbadores obstructivos, que pueden llevar a cabo organizaciones terroristas para financiar sus actividades, o bien, las de otros grupos de delinquentes;
4. los sistemas de tráfico aéreo, la provisión de servicios de suministros de energía y otras materias básicas tienen una gran dependencia de las nuevas tecnologías; si bien sabemos que están protegidas por sólidos sistemas de seguridad, pudieran verse agredidos causando, al menos, averías y retrasos, con la consiguiente alarma ciudadana.

Junto a todo ello hay que considerar también las dificultades jurídicas sobre Tribunales competentes al respecto y la carencia de normas homogéneas, o incluso, la absoluta carencia de éstas.

4. OTROS ASPECTOS COMUNES DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

Las organizaciones delictivas seguirán siendo más activas a escala internacional y diversificarán su ámbito de actuación. Como señalaba anteriormente, se implicarán en actividades de menor riesgo y de penas más leves, pero de un lucro económico que les siga siendo

atractivo (entre otros, infracción a los derechos de propiedad industrial e intelectual, contrabando de cigarrillos, infracciones contra el medio ambiente, tráfico de especies animales y, en cierta medida tráfico de seres humanos).

Como actividades delictivas paralelas a la delincuencia organizada que de alguna manera son complemento de esta actividad, habría que citar las siguientes:

4.1 El blanqueo de capitales

La delincuencia organizada trata de introducir en los circuitos financiero-oficiales el producto obtenido de su actividad ilícita, con la intención de legitimarlo. El recurso a asesores financieros, contables y expertos en Derecho que favorecen las operaciones de ingeniería financiera está llegando a ser habitual. Es necesario adecuar la normativa de los países para protección de los sistemas financieros de los flujos de capital procedentes de las actividades delictivas.

Las recomendaciones de Naciones Unidas a este respecto, en base al Convenio de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada de diciembre de 2000, unido a las recomendaciones ya mencionadas de organismos como el GAFI, que tratan de evitar y anular las actividades financieras en los llamados "paraísos fiscales", van orientadas en este sentido.

En este ámbito hay que destacar la eficacia de las FIU (Unidades de Intervención Financiera) en aquéllos Estados que las han creado. Según el resultado de algunas investigaciones, se ha llegado a la conclusión de que en Estados Unidos, por ejemplo, se realizan diariamente más de 700.000 giros telegráficos, por importe de 2 billones de dólares USA, mientras que en Reino Unido los informes sobre transacciones sospechosas en 2001 se han duplicado.

Los cálculos efectuados por el Banco Mundial en 2001, estiman que el 5 por ciento de las transacciones de dinero se hacen para blanquear beneficios ilícitos, lo que representa aproximadamente un billón y medio de dólares.

La corrupción de cargos en las administraciones de algunos Estados, con el fin de anular las acciones legales y facilitar la actividad de las organizaciones de las fuerzas del orden, seguirá teniendo una gran importancia en el mantenimiento de las organizaciones delictivas. Conviene recordar que esta práctica no es privativa de ninguna cultura, ni de ningún país; suele haber, al menos en la corrupción policial, fallos organizativos que deben abordarse a escala de toda la Institución y, en algunos casos, se denota una falta de reacción de los altos mandos encargados de la aplicación de la Ley. Interpol editó en 2002 unas “Normas Universales para Combatir la Corrupción en los Servicios Policiales” con el objetivo de que sirviera de orientación a las organizaciones policiales acerca de cómo establecer normas preventivas y de respuesta ante estas situaciones.

4.2 La violencia

La violencia tiene una doble finalidad: de una parte, controlar el mercado clandestino (u otros mercados con actividades lícitas) y mantener de ese modo la actividad “intragrupal” y, de otra, oponerse a las fuerzas del Orden y personal de los órganos judiciales (caso de Italia con respecto al Juez Falcone, Colombia, etc.).

5. CONCLUSIÓN

Con estas perspectivas en la evolución de la delincuencia, las fuerzas del orden elaboran las estrategias para hacer frente, a nivel nacional, a las actividades delictivas. Estimamos que Interpol, junto a otros órganos de colaboración internacional, puede contribuir de una manera efectiva a combatir la delincuencia internacional, apoyando a las policías de los Estados y poniendo a su disposición servicios y productos con los cuales los Estados puedan reforzar sus estrategias.

Las medidas que están previstas en la Unión Europea al respecto, con elementos técnicos nuevos, son iniciativas que indudablemente contribuirán a que la respuesta de todos los actores implicados en la lucha contra la delincuencia sea una respuesta adecuada que garantice la solidez de los Estados democráticos y de Derecho. Entre

las medidas más relevantes cabe destacar: los “Equipos Conjuntos de Investigación”, la “Orden Europea de Detención y Entrega”, el “Proyecto de creación de una Policía Común de Fronteras”, la praxis de “SIRENE”, y en el estricto ámbito judicial, la “Red Judicial Europea y Eurojust”.

EUROPOL

Félix Rivera Vela

Jefe de la Unidad Nacional de Europol

1. INTRODUCCIÓN

El Tratado de la Unión Europea, suscrito en Maastricht el 7 de febrero de 1992, dispuso la creación de una Oficina Europea de Policía, denominada Europol, con el fin de mejorar la colaboración entre los Estados miembros en los ámbitos del tráfico de estupefacientes, el terrorismo y otras formas graves de delincuencia internacional organizada, incluyendo, si esto fuera necesario, ciertos aspectos de la cooperación aduanera. De esa forma, se conformó un sistema global de la Unión para el intercambio de información.

La creación de Europol se plasmó a través de un Convenio firmado por los representantes de todos los Estados miembros de la UE el 26 de junio de 1995, que fue ratificado en junio de 1998 y entró en vigor el 1 de octubre del mismo año. Europol inició sus actividades el 1 de julio de 1999 con el objetivo de mejorar, en el marco de la cooperación entre los Estados Miembros, la eficacia de los servicios competentes y la cooperación entre los mismos.

Las competencias originales de Europol son las heredadas de los mandatos otorgados a su Unidad precursora, la UDE (Unidad de Drogas Europol), y están relacionadas con las siguientes actividades delictivas:

- tráfico de estupefacientes;
- tráfico ilícito de material radiactivo y sustancias nucleares.

- delitos relacionados con redes de inmigración ilegal;
- tráfico ilícito de vehículos;
- trata de seres humanos (incluida la pornografía infantil);
- terrorismo;
- delitos de falsificación de moneda y de otros medios de pago y,
- blanqueo de dinero asociado a los delitos anteriores (actualmente está pendiente de ratificación por parte de los Estados Miembros la competencia de blanqueo de dinero genérico, esto es, con independencia del delito del que procedan).

Las competencias de Europol también se hacen extensibles a los llamados “delitos conexo” a los anteriores, a saber:

- delitos cometidos con objeto de procurarse los medios para perpetrar los actos que sean competencia de Europol;
- delitos cometidos para facilitar o consumir la ejecución de los actos que sean competencia de Europol y,
- delitos cometidos para conseguir la impunidad de los actos competencia de Europol.

En la actualidad, y desde el 1 de enero del año 2000, Europol ha adquirido las competencias señaladas en el anexo del Convenio, que viene a dotar a ésta prácticamente de la totalidad de la competencia sobre prevención y lucha contra todo el espectro delictivo que compone la actividad de la delincuencia transnacional europea. Ello, siempre y cuando concurren los requisitos de existencia de indicios de una estructura delictiva organizada, que dos o más Estados Miembros se encuentren afectados y que, además, el alcance, la gravedad y las consecuencias de los actos delictivos requieran la actuación común de los Estados miembros de la Unión.

2. LAS UNIDADES NACIONALES DE EUROPOL Y LA UNIDAD NACIONAL ESPAÑOLA

La finalidad de la creación de Europol es ayudar a los Estados Miembros, en la medida en que éstos no puedan hacer frente por sí mismos, de forma adecuada, a la lucha contra determinadas actividades delictivas organizadas; es decir, Europol no trata de suplir las competencias nacionales de los Estados, sino ayudar allí donde exista un interés común de los Estados miembros de la Unión.

La Unidad Nacional es el instrumento básico a través del cual se canaliza toda la cooperación policial desde Europol hacia los Servicios Competentes y viceversa, es decir, desde éstos hasta sus destinatarios en esa Institución Central en La Haya, en comunicación bidireccional, impulsando y gestionando la colaboración internacional en las áreas de su competencia.

La Unidad Nacional española está integrada en la Comisaría General de Policía Judicial del Cuerpo Nacional de Policía, y constituye el único órgano de enlace entre Europol y los Servicios Competentes para prevenir y combatir la delincuencia organizada transnacional en la Unión Europea, en relación a sus áreas de mandato. Es, además, quien envía a los Oficiales de Enlace y su único interlocutor. Ésta ha de ser eficaz, rápida y conectada o, al menos, con acceso a las bases de datos centralizadas nacionales.

Las funciones de las Unidades Nacionales son las siguientes:

- suministrar información a Europol;
- responder a las solicitudes de información, suministro de datos y de asesoramiento de Europol;
- tener actualizadas las informaciones;
- aprovechar las informaciones y los datos de interés en beneficio de los Servicios Competente;

- remitir a Europol solicitudes de asesoramiento, información, datos y análisis;
- transmitir a Europol informaciones para su almacenamiento en los sistemas informatizados de recogida de datos y,
- velar por la legalidad de cada operación de intercambio de información con Europol.

Sin embargo, la Unidad Nacional no está obligada a transmitir la información que posea cuando afecte a intereses nacionales esenciales en materia de seguridad, comprometa investigaciones en curso o la seguridad de una persona, o se refiera a datos de servicios o actividades específicas de información en materia de seguridad.

Su modelo funcional se basa en la relación entre los Servicios Competentes con la Unidad Nacional que, a través de sus Oficiales de Enlace, se relaciona con la Institución Central y con las otras Unidades Nacionales de los otros catorce Estados de la Unión Europea.

Los Oficiales de Enlace son una pieza fundamental en el funcionamiento de Europol, ya que constituyen el brazo directo de comunicación entre Europol y la Unidad Nacional de los Estados Miembros. Al mismo tiempo, son los encargados de la defensa de los intereses Europol de acuerdo con el Derecho nacional del Estado que los acredita, ajustándose a las normas y disposiciones relativas al funcionamiento de ésta.

Debe haber, al menos, un Oficial de Enlace por Estado Miembro. Su número debe ser limitado por el Consejo de Administración. En la actualidad, la representación por países oscila de uno a seis Oficiales de Enlace en Europol, que pertenecen a distintos cuerpos policiales o de aduanas (Policía, Guardia Civil, Gendarmería, etc.) y están amparados por un régimen de privilegios e inmunidades para el cumplimiento de sus funciones.

La Unidad Nacional española ha acreditado en la sede de Europol en La Haya a cinco Oficiales de Enlace, un Comisario y tres Inspectores-

Jefes del Cuerpo Nacional de Policía y un Comandante de la Guardia Civil. Son los que llevan a la práctica e impulsan el intercambio de información directo y sin demoras entre los países durante veinticuatro horas al día y todos los días del año.

La Unidad Nacional, junto a los Servicios Competentes, son los clientes de Europol; es a ellos a quienes van dirigidos los productos y servicios de Europol. Son Servicios Competentes, a los efectos señalados en el Convenio por el que se crea la Oficina Europea de Policía Europol, los siguientes:

- el Cuerpo Nacional de Policía;
- el Cuerpo de la Guardia Civil;
- los Mossos d'Esquadra;
- la Ertzaintza y,
- todos aquéllos Organismos Públicos competentes para prevenir y combatir la delincuencia organizada de la que se ocupa Europol. En este sentido, merece destacarse la necesaria comunicación que esta Unidad Nacional mantiene con el Servicio de Vigilancia Aduanera, adscrito al Ministerio de Hacienda.

La Unidad Nacional de Europol-España está integrada por personal del Cuerpo Nacional de Policía y de los demás Servicios Competentes indicados, acogiendo así a representantes del Cuerpo de la Guardia Civil, de los Mossos d'Esquadra (Policía Autonómica Catalana) y de la Ertzaintza (Policía Autonómica Vasca), con la finalidad expresa de servir de medio para canalizar sus necesidades de cooperación policial desde y para la Unión Europea, en un marco de cooperación policial internacional multiagencia.

Asume, pues, un doble compromiso: por una parte, en el ámbito internacional, como interlocutor nacional, tiene que dar respuestas nacionales a los requerimientos hechos por las Unidades Nacionales

correspondientes de los otros Estados Miembros; de otra, a nivel nacional, tiene que canalizar las necesidades de cooperación que los Servicios Competentes españoles precisen de las Policías de los otros Miembros de la Unión, a través de sus respectivas Unidades Nacionales. Para cumplir todo lo anterior, tiene que dar respuesta a las exigencias derivadas del Convenio, accediendo directa o indirectamente a las bases de datos nacionales y estableciendo un canal fluido de comunicación con todos los Cuerpos Policiales competencialmente interesados.

A través de la Unidad Nacional es como llegan a los Servicios Competentes (destinatarios finales de los productos y servicios prestados por Europol) el apoyo que ésta pueda prestar (en sus tres vertientes de intercambio y tratamiento analítico de información, inteligencia y apoyo técnico). Todo ello en un marco de rapidez, precisión absoluta confidencialidad y con posibilidad de acceso las agencias de los otros Estados miembros de la Unión, sin barreras de lenguaje y aportando su experiencia sobre el crimen, las técnicas de prevención y lucha contra el mismo, así como un soporte jurídico de legislación comparada.

Para ello, la Unidad Nacional ofrece a los Servicios Operativos Nacionales implicados en la lucha contra la delincuencia organizada internacional europea la posibilidad de obtener de cualquier Estado de la Unión, de forma sencilla y rápida, el mismo tipo de información que se obtiene a nivel nacional para llevar a cabo una investigación, aunque diferida en cuanto a su ejecución, al Cuerpo Policial Europeo competente, por razón de la materia y el territorio.

También ofrece la posibilidad de iniciar, desarrollar o culminar, investigaciones u operaciones con implicaciones en cualquiera de los otros Estados miembros, por medio de acciones operativas o desarrollando proyectos analíticos.

Para ello, las Unidades Nacionales están estructuradas en tres secciones, una operativa y dos técnicas, que se corresponden con la tipología de los productos y servicios prestados por Europol.

La Sección Operativa de Intercambio de Información, es la que recibe, trata y da traslado de la información puntual de inmediato uso

policial al Servicio que debe explotarla; es, además, la encargada de dar apoyo operativo a entregas controladas, operaciones conjuntas, etc. A través de ella se canaliza el intercambio de información entre dos o más Servicios Policiales pertenecientes a dos o más Estados de la Unión, utilizando para ello a los Oficiales de Enlace respectivos que, salvando las barreras lingüísticas, lo materializan por medio de correo electrónico encriptado. El intercambio de información viene referido a cualquier dato o información de carácter operativo que pueda ser precisa en una investigación por delito competencia de Europol, que sea necesario obtenerla del Estado de la Unión Europea que la posea, o que esté en disposición de poseerla, sea referente a personas físicas o jurídicas, o sobre cualquier clase de bienes muebles o inmuebles, vehículos, teléfonos, establecimientos u objetos singulares, información que será incrementada y completado con la inteligencia existente en el país de destino.

La Sección Técnica de Integración Analítica tiene funciones de tratamiento y análisis de la información recibida y realiza estudios estadísticos y de incidencia de criminalidad. Además, recibe, trata y difunde los análisis estratégicos elaborados por el Departamento de Análisis de Europol y coordina la intervención de expertos nacionales en los Equipos de Proyecto que llevan a cabo dichos análisis estratégicos.

Por último, la Sección Técnica de Documentación y Apoyo Técnico, realiza las funciones de gestión y apoyo documental, participando en actividades de formación y selección de personal, coordinando y realizando el seguimiento de la asistencia a reuniones internacionales ya que, la Unidad Nacional, en su funcionamiento cotidiano, debe acudir a reuniones internacionales de carácter operativo, analítico y de complementación o de modificación del acervo normativo de Europol.

Los Jefes de las Unidades Nacionales de los Estados miembros de la Unión se constituyen en un Comité de Jefes de Unidades, que tiene funciones de asesoramiento a Europol, principalmente, en sus aspectos técnico y operativo. El contenido de esta función no está desarrollado reglamentariamente. En la actualidad se está trabajando a este respecto, a efectos de que tanto Europol, como el Consejo de

Administración, puedan disponer de la información necesaria para la toma de decisiones.

3. LOS EQUIPOS CONJUNTOS DE INVESTIGACIÓN

En la Recomendación número 43 de Tampere el Consejo Europeo hace un llamamiento a los Estados para que creen, sin demora, Equipos Conjuntos de Investigación como primer paso para luchar contra el tráfico de drogas y la trata de seres humanos, así como contra el terrorismo. En dicha recomendación también se indica que “las normas que regulen la actuación de los mismos deben permitir que, si procede, en dichos Equipos participen representantes de Europol en calidad de apoyo”.

Con fecha 30 de septiembre del año 2000, el Consejo de Ministros JAI, de asuntos de justicia e interior, aprobó una Recomendación relativa al apoyo centralizado por parte de Europol a los Equipos Conjuntos de Investigación que se creen en el ámbito de la Unión Europea, basándose en las formalidades establecidas en el artículo 13 del Convenio de Asistencia Judicial Mutua y que aun está pendiente de ratificación parlamentaria en los Estados miembros. Es decir, la voluntad política y el marco jurídico ya existen, lo que hay que hacer es llevarlo a la práctica.

La legislación comunitaria se está extrapolando al acervo normativo español, y uno de los primeros pasos es la promulgación de las dos leyes siguientes:

- Ley 11/2003 de 21 de mayo, que regula los Equipos Conjuntos de Investigación Penal en el ámbito de la Unión Europea y
- Ley Orgánica 3/2003 de 21 de mayo, complementaria de la Ley Reguladora de los Equipos Conjuntos de Investigación Penal en el ámbito de la Unión Europea, por la que se establece el régimen de responsabilidad penal de los miembros destinados en dichos equipos cuando actúen en España.

No obstante, no existe en España ninguna experiencia en relación a la actuación de Equipos Conjuntos de Investigación con el apoyo de Europol. En cambio, sí existen experiencias en la actuación conjunta y al unísono de funcionarios policiales de distintos países a la vez para desarticular una organización delictiva y la actuación coordinada en un Estado con el apoyo de policías de otros Estados que facilitan la información y el conocimiento de los investigados. Esta casuística sí podría fácilmente adaptarse a la configuración de un Equipo Conjunto al que Europol preste apoyo analítico previamente, mediante la consulta de su sistema de información cuando esté plenamente operativo y la utilización de su sistema analítico al que previamente se haya aportado la información existente, o bien, mediante el apoyo de uno o varios de sus analistas a la investigación, asumiendo, en este caso la UNE correspondiente, el papel que le reserva el Convenio.

Por último, cabe señalar, a modo de conclusión, que si bien el cometido de Europol es aportar una plusvalía o valor añadido a la actuación de represión del delito en la Unión Europea, contribuyendo a la lucha y desmantelamiento de organizaciones, en el ámbito de su competencia, corresponde únicamente a las autoridades nacionales de prevención y represión del delito la responsabilidad de luchar contra este tipo de organizaciones. Europol, a través de las Unidades Nacionales, ha de suponer un enriquecimiento, al ofrecer su ayuda para mejorar la eficacia de una investigación que lleve más allá de las fronteras nacionales, hasta otro Estado miembro.

MESA REDONDA:

**LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL DE LA
SEGURIDAD
INTERIOR EN LA UNIÓN EUROPEA**

Félix Arteaga Martín
Profesor de Relaciones Internacionales
Universidad Carlos III de Madrid

Lo que me interesaba comunicarles está publicado en documento de trabajo del Real Instituto Elcano titulado "La Seguridad Internacional Europea y su Internacionalización", de diciembre de 2002 y que, hasta la fecha, es lo único que se existe sobre la internacionalización de la seguridad interior. Así que, me gustaría resumir el contenido de ese documento en tres ideas básicas: la primera, qué entiendo yo por internacionalización y las otras dos, sobre qué se ha conseguido y qué se espera conseguir, ahora que estamos entre la Convención y una Conferencia Intergubernamental.

Cuando les hablo de Seguridad Interior europea, debo prevenirles que en la Unión no hay todavía ninguna política con ese nombre. Si repasan cuidadosamente los textos de la Convención, podrán ver que no hay ninguna política de seguridad interior. Es una política que no existe y eso podía parecer que es malo, porque no se la reconoce a la altura de otras políticas de éxito, pero también puede ser bueno, porque los Estados miembros tienden a "renacionalizar" todo aquello que funciona para trasladar sus dividendos al núcleo duro de la soberanía nacional. Dicho de otra manera: la Seguridad Interior ha prosperado mucho porque hasta ahora, era una política menor, no era una alta política de la Unión, y gracias a eso y, sobre todo, al tra-

bajo de personas como las que coordina Juan Andrés Villagordo en los grupos de trabajo, hacen que esto progrese.

Como ya se ha comentado aquí, la seguridad interior estaba inicialmente en la periferia del sistema comunitario y ahora, el Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia, se ha convertido en el próximo “gran objetivo” de la Unión para 2004, y eso ya es un gran éxito. Que después del Mercado Único y del euro lo siguiente sea un Espacio Judicial y Policial Común es una ventaja para los Estados y para los ciudadanos, ya que ese Espacio no sólo tiene que ver con problemas de seguridad nacional, sino también con la vida cotidiana de sus ciudadanos, con sus dificultades de acceso a la justicia en otros países de la Unión para solucionar sus problemas judiciales de carácter civil, como el pago de la alimentación de los hijos residentes en otros países. Ese tipo de cosas, cotidianas, que facilitan la vida a los ciudadanos y, por supuesto, su seguridad, y que son un éxito en la medida en que se han consolidado, pero también un problema, en la medida que hay que profundizar y ampliarlas.

Se combinan dos tipos de procesos, uno de europeización, que es del que estamos hablando en este seminario, y otro de internacionalización, del que habrá que hablar en su momento. En el primero, se trata de ampliar las políticas nacionales de seguridad al ámbito europeo y el segundo, de conectar ambos niveles con la seguridad internacional. Para no confundirlos, la seguridad interior tiene esos tres niveles: nacional, regional y global. Del primero, se ocuparían los sistemas nacionales que son, y seguirán siendo, la base de la seguridad real; del segundo, se ocuparía el sistema europeo: Europol, Eurojust y los demás actores que aborda este seminario y, finalmente, hay un nivel de seguridad, relacionado con la globalización, que nos atrapa. Interpol podría ser parte de ese nivel. Esos niveles se combinan con dos dimensiones: la pública y la privada. Algo que conviene tener en cuenta porque, a veces, hay un “reduccionismo” al identificar seguridad interior con seguridad pública, y seguridad interior son muchas más cosas. Pero eso será objeto para otra ponencia.

Decíamos que hemos tenido éxito, pero hay que decir que no se ha detenido donde pensábamos, sino que ha ido mucho más allá. La

seguridad interior ha traspasado las fronteras exteriores y la europeización facilita la internacionalización. Por usar el ejemplo de la asistencia internacional, la Unión ha puesto en marcha un proceso de cooperación en asuntos de justicia e interior con los países candidatos para asegurar el éxito de la Ampliación. Ese tipo de colaboración, que nos parece interna, ha sido, en realidad, internacional, aunque haya sido con los países candidatos, como lo es la que se empieza a prestar en el extranjero en el refuerzo o sustitución de las policías locales. Un área de asistencia técnica donde la demanda es tremenda y proliferan las demandas de asistencia de los representantes de cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado y del estamento judicial para que ayuden a terceros países. España está colaborando en ese ámbito en áreas como Europa Central y Oriental, América Latina y África. Ignacio Cosidó les podría dar la lista de solicitudes, de la Guardia Civil y la Policía.

Al igual que la asistencia técnica, las cooperación económica o política con terceros países, lo que antes se llamaba “relaciones exteriores de la Unión” y ahora se va a llamar acción exterior, dispone de un apartado nuevo sobre seguridad interior, para ocuparse de la gestión de los flujos de inmigración o de la cooperación antiterrorista. La inclusión de estos aspectos de la seguridad interior en los acuerdos con terceros es un elemento nuevo, y eso antes no existía.

La internacionalización presenta nuevos interlocutores. Por referirnos a Estados Unidos, los representantes de seguridad que visitaban Europa procedían hasta ahora del ámbito militar o diplomático. Ahora, y desde el 11-S, cada vez es más normal recibir representantes de los diferentes servicios y agencias de seguridad no militar. Del mismo modo, una vez que los europeos hemos creado la expectativa de un Espacio interior judicial, los Estados Unidos, primero, y Canadá, y muchos otros después, quieren relacionarse con una red regional que les facilite las relaciones directas con los jueces nacionales. Dicho de otro modo, si se crea un espacio que facilita la relación entre dos jueces de Helsinki y Almería, cualquier juez, digamos de Québec, podría beneficiarse de esa extensión. Con ello se ve cómo la europeización facilita la internacionalización.

Se han conseguido muchos avances que recoge la Convención, pero ésta sólo puede codificar, y no prever el futuro, por lo que el trabajo que todos tenemos por delante es reflexionar sobre los pasos siguientes de este proceso. En mi opinión, la cooperación policial y judicial del futuro deberá ocuparse de los delitos que afectan a todas las políticas e intereses comunes de la Unión derivados de la internacionalización de la delincuencia, especializándose en los delitos verdaderamente importantes.

Como señala la Convención, la cooperación no surge porque los Estados quieran o porque sus opiniones públicas lo reivindiquen, sino porque los Estados son incapaces de afrontar los nuevos riesgos de la seguridad transfronterizos. Tras la Convención y la Conferencia Intergubernamental, los siguientes pasos dependen de la reflexión sobre esa necesidad, algo que precisa una cierta masa crítica de expertos, debate social e ideas de renovación. Una reflexión a la que ustedes y la organización del seminario han contribuido, y en la que yo cedo dando la palabra a otro miembro de la mesa redonda.

* * *

Juan Andrés Villalgordo

Jefe de los Servicios de Órganos Comunitarios
Dirección General de la Policía

Mi intervención estará basada en algunas cuestiones, a mi juicio claves, del proceso de constitución de la Unión Europea en lo que se refiere a la colaboración policial.

Como inicio, y sobre el proceso de construcción de la UE, me gustaría plantear la siguiente reflexión: la primera mitad del siglo XX es para Europa un periodo cruento y violento, protagonizado por dos guerras mundiales, en las cuales, las cifras por sí mismas son lo suficientemente elocuentes, al rondar los 100 millones de víctimas mor-

tales, e implicar la participación de numerosas naciones, tanto en la I, como en la II Guerra Mundial.

Sin embargo, y afortunadamente, a partir de 1950, en Europa se empiezan a dar los pasos para que inicialmente, y a través de la cooperación en el ámbito económico, paliar en la medida de lo posible la devastación económica y social existente. A mi juicio, con esa cooperación, se sientan las bases y se establecen los lazos necesarios para permitir prevenir y evitar situaciones que implicasen una repetición de los hechos, que constituyen la otra cara de la moneda, representada por la primera mitad del siglo XX.

Los tratados con los que se inicia esta cooperación son los denominados "Tratados de Roma", a saber:

- Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), que se firmó el 18 de abril de 1951 en París, y entró en vigor el 23 de julio de 1952;
- Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE) y,
- Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), que se firmó (junto con el Tratado CEE) en Roma, el 25 de marzo de 1957, y entró en vigor el 1 de enero de 1958.

Desde esas fechas, y a excepción de la cooperación desarrollada en el marco del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (iniciada en 1985), hasta la llegada del Tratado de Maastricht, firmado el 7 de febrero de 1992 (con entrada en vigor el 1 de noviembre de 1993), la cooperación policial en el seno de la UE había sido materializada en el ámbito intergubernamental, o de manera informal, con algún intento de institucionalización, como la creación en 1975 del Grupo TREVI (Terrorismo, Radicalismo, Extremismo y Violencia Internacional).

La primera institucionalización en materia de seguridad en el marco policial la constituye el Tratado de Maastricht, al crear una

estructura de tres “pilares”, de contenido tanto político como económico, uno de los cuales establece el Título VI: “Disposiciones relativas a la cooperación en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior”. Dicho Título, a través de nueve artículos, sienta las bases de la cooperación formal en el ámbito policial, dando un primer paso que podríamos calificar de cauto y prudente. En este nuevo Título, y a los efectos de esta exposición, destacan fundamentalmente los artículos siguientes:

- K1, en el que se expone el marco y ámbitos de la cooperación, creando la Oficina Europea de Policía (Europol);
- K2 y K3, en los que se establecen las condiciones y límites de la cooperación y,
- K4, por el que se crea un Comité de Coordinación.

El marco y ámbitos de cooperación, según queda establecido textualmente en el artículo K1, es:

“Para la realización de los fines de la Unión, en particular de la libre circulación de personas, y sin perjuicio de las competencias de la Comunidad Europea, los Estados miembros consideran de interés común los ámbitos siguientes:

1. La política de asilo;
2. Las normas por las que se rigen el cruce de personas por las fronteras exteriores de los Estados miembros y la práctica de controles sobre esas personas;
3. La política de inmigración y la política relativa a los nacionales de terceros Estados acerca de:
 - a. las condiciones de acceso al territorio de los Estados miembros y de circulación por el mismo de los nacionales de terceros Estados;

- b. las condiciones de estancia de los nacionales de los terceros Estados en el territorio de los Estados miembros, incluidos el acceso al empleo y la reagrupación familiar;

- c. la lucha contra la inmigración, la estancia y el trabajo irregulares de nacionales de los terceros Estados en el territorio de los Estados miembros;

4. La lucha contra la toxicomanía en la medida en que dicha materia no esté cubierta por los puntos 7 a 9 siguientes;

5. La lucha contra la defraudación a escala internacional en la medida en que dicha materia no esté cubierta por los puntos 7 a 9 siguientes;

6. La cooperación judicial en materia civil;

7. La cooperación judicial en materia penal;

8. La cooperación aduanera;

9. La cooperación policial para la prevención y la lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y otras formas graves de delincuencia internacional, incluidos, si es necesario, determinados aspectos de la cooperación aduanera en conexión con la organización, a escala de la Unión, de un sistema de intercambios de información dentro de una Oficina Europea de Policía (Europol)”.

El siguiente avance lo constituye el Tratado de Ámsterdam (TA), firmado el 2 de octubre de 1997, y con entrada en vigor el 1 de mayo de 1999. Este Tratado surge, entre otros motivos, como consecuencia de la previsión del Tratado de Maastricht, que obligaba a una revisión del mismo en 1996 (art. N apartado 2 del TUE), ya que debido a la trascendencia del avance iniciado en determinados asuntos, como el de la seguridad, cuando se elaboró, se consideró conveniente establecer el mecanismo que permitiese realizar una reflexión al respecto.

El Título VI del TA se titula: “Disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal” y constituye una base muy sólida, poniendo de manifiesto la férrea voluntad de la UE, de materializar una cooperación firme y amplia en materia de seguridad. En el Tratado de Ámsterdam destacan tres cuestiones sustanciales:

- En el ámbito de Justicia y asuntos de Interior, plantea una estrategia muy ambiciosa (mantener y desarrollar un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia), así como objetivos muy precisos, representando la seguridad un objetivo relevante en sí mismo y no subordinado, o como consecuencia de otras acciones o políticas, tal y como había ocurrido en el marco de Schengen;
- respecto al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, es preciso señalar que en el Preámbulo de nuestra Constitución, también se hace referencia, de alguna manera, a esta noción, al indicar: “(...) la nación española, deseando establecer la Justicia, en primer lugar, la Libertad y la Seguridad (...)”;
- a través de un Protocolo, integra los avances contenidos en el acervo de Schengen y, por tanto, éstos pasan a formar parte del marco jurídico e institucional de la UE;
- por último, todo lo relativo a visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas, salen del ámbito intergubernamental y se integran en el nuevo Título IV de la Comunidad Europea.

Los objetivos más específicos establecidos por el Tratado de Ámsterdam en lo referente a la cooperación en el ámbito de la seguridad, están recogidos en sus artículos 29 y 30 como sigue:

[Artículo 29 (ex-K.1)]:

Sin perjuicio de las competencias de la Comunidad Europea, el objetivo de la Unión será ofrecer a los ciudadanos un alto grado de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justi-

cia elaborando una acción en común entre los Estados miembros en los ámbitos de la cooperación policial y judicial en materia penal y mediante la prevención y la lucha contra el racismo y la xenofobia.

Este objetivo habrá de lograrse mediante la prevención y la lucha contra la delincuencia, organizada o no, en particular el terrorismo, la trata de seres humanos y los delitos contra los niños, el tráfico ilícito de drogas y de armas, la corrupción y el fraude, a través de:

- una mayor cooperación entre las fuerzas policiales, las autoridades aduaneras y otras autoridades competentes de los Estados miembros, ya sea directamente o a través de la Oficina Europea de Policía (Europol), de conformidad con lo dispuesto en los artículos 30 y 32;
- una mayor cooperación entre las autoridades judiciales y otras autoridades competentes de los Estados miembros, de conformidad con lo dispuesto en las letras a) a d) del artículo 31 y en el artículo 32;
- la aproximación, cuando proceda, de las normas de los Estados miembros en materia penal, de conformidad con lo dispuesto en la letra e) del artículo 31.

[Artículo 30 (ex-K.2)]:

1. La acción en común en el ámbito de la cooperación policial incluirá:

- a. la cooperación operativa entre las autoridades competentes, incluidos los servicios de policía, de aduanas y otros servicios especializados de los Estados miembros con funciones coercitivas, en relación con la prevención, localización e investigación de hechos delictivos;
- b. la recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e inter-

cambio de información pertinente, en particular mediante Europol, incluida la correspondiente a informes sobre operaciones financieras sospechosas que obren en poder de servicios con funciones coercitivas, con sujeción a las disposiciones correspondientes en materia de protección de datos personales;

c. a cooperación e iniciativas conjuntas en la formación, el intercambio de funcionarios de enlace, las comisiones de servicio, el uso de equipos y la investigación científica policial;

d. la evaluación común de técnicas especiales de investigación relacionadas con la detección de formas graves de delincuencia organizada.

2. El Consejo fomentará la cooperación mediante Europol y, en particular, en un plazo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam:

a. capacitará a Europol para que facilite y apoye la preparación y estimule la coordinación y ejecución de acciones específicas de investigación por las autoridades competentes de los Estados miembros, incluidas las actividades operativas de equipos conjuntos que incluyan representantes de Europol en calidad de apoyo;

b. adoptará medidas que permitan a Europol solicitar a las autoridades competentes de los Estados miembros la realización y la coordinación de sus investigaciones en casos concretos, así como desarrollar conocimientos especializados que puedan ponerse a disposición de los Estados miembros para ayudar a éstos en la investigación de casos de delincuencia organizada;

c. fomentará acuerdos de enlace entre las autoridades encargadas de la acusación y la investigación especializadas en la lucha contra la delincuencia organizada, en estrecha cooperación con Europol;

d. creará una red de investigación, documentación y estadística sobre delincuencia transfronteriza.

En el desarrollo del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia se configura también como un hito muy relevante la sesión especial del Consejo Europeo celebrada en Tampere el 15 y 16 de octubre de 1999. En dicha Cumbre, se establecen objetivos e instrumentos específicos (prevención de la delincuencia, Equipos Conjuntos, Europol, Eurojust, Academia Europea de Policía, Unidad Operativa Europea de Jefes de Policía, etc.) para desarrollar, de forma práctica, los contenidos del Título VI del TA. Así, dicho Consejo considera:

“El Consejo Europeo está resuelto a que la Unión se convierta en un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, utilizando plenamente las posibilidades que ofrece el Tratado de Ámsterdam. El Consejo Europeo lanza un firme mensaje político para confirmar la importancia de este objetivo, y ha acordado una serie de orientaciones y prioridades políticas que convertirán rápidamente este espacio en una realidad”.

En paralelo a los Tratados de Maastricht y Ámsterdam, hasta su integración en éste último, como ya se ha indicado, se ha ido configurando el denominado “Espacio Schengen”, cuyo inicio lo constituye el Acuerdo de Schengen, firmado el 14 de junio de 1985 sobre supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, así como el Convenio de Aplicación de dicho Acuerdo, firmado el 19 de junio de 1990.

Las dificultades planteadas por algunos Estados miembros al establecimiento de una “Europa sin fronteras” implicó que otros Estados miembros, al margen del proceso general planteado en los Tratados, llevaran a cabo su propio plan a través del Acuerdo y Convenio citados. Esta iniciativa ha supuesto la supresión de las fronteras interiores entre los Estados adheridos a la misma y, como consecuencia, la puesta en práctica de otros mecanismos de cooperación policial (Sistema de Información Schengen, Vigilancia Transfronteriza, Persecuciones Transfronterizas, Cooperación en zonas fronterizas,

etc.), para compensar el “déficit” de seguridad que supone la supresión de las fronteras interiores.

El proceso ha sido el siguiente: Países Bajos, Bélgica Luxemburgo, Francia y Alemania firman el Acuerdo en 1985, iniciando el proceso; Italia se adhiere en 1990; España y Portugal en 1991; Grecia en 1992; Austria en 1995; y, finalmente, Dinamarca, Finlandia y Suecia en 1996. Islandia y Noruega, a pesar de no ser Estados miembros de la UE, se han incorporado como Asociados al marco Schengen a partir de un Acuerdo firmado en 1996.

Asimismo, el Reino Unido e Irlanda, a través de art. 4 del Protocolo por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la UE, disponen del derecho de solicitar la participación en alguna o todas las disposiciones del acervo, como ya han hecho para algunas cuestiones, como el Sistema de Información Schengen.

Volviendo nuevamente a la evolución de los Tratados, el de Ámsterdam ha sido sustituido por el Tratado de Niza, que fue firmado el 26 de febrero de 2001, y se encuentra en vigor desde el 1 de febrero de 2003. Este Tratado, además de “consolidar” todo lo establecido por el de Ámsterdam, en su art. 31 se refiere expresamente a Eurojust (cuya creación fue acordada por la Cumbre de Tampere) encomendándole las siguientes funciones:

2. El Consejo fomentará la cooperación mediante Eurojust:

- a. capacitando a Eurojust para que contribuya a una adecuada coordinación entre las autoridades nacionales de los Estados miembros encargadas de la persecución del delito;
- b. impulsando la colaboración de Eurojust en las investigaciones relativas a asuntos de delincuencia transfronteriza grave, especialmente en casos de delincuencia organizada, teniendo en cuenta en particular los análisis de Europol;

- c. favoreciendo una estrecha cooperación de Eurojust con la Red Judicial Europea con objeto, en particular, de facilitar la ejecución de las comisiones rogatorias y de las solicitudes de extradición.

Es preciso también señalar que la reflexión sobre los lamentables hechos ocurridos el 11 de Septiembre de 2001 ha supuesto un elemento catalizador sobre iniciativas en aquellos momentos en desarrollo, así como pusieron de manifiesto la necesidad de elaborar nuevos instrumentos que completasen el marco existente.

A continuación, analizaremos brevemente y de forma básica la estructura de toma de “decisiones” o desarrollo de iniciativas que, en forma de posiciones comunes, decisiones marco, decisiones, convenios, resoluciones, etc. se elaboran y son, en definitiva, los instrumentos en los en los que la cooperación queda plasmada.

El proceso se lleva fundamentalmente a efecto a través de una estructura relativamente sencilla, de tipo piramidal. En la base de dicha pirámide se encuentran los Grupos de Trabajo de carácter más técnico (Cooperación Policial, Terrorismo, Europol, etc.). Por encima de estos grupos de trabajo, se sitúa el Comité del artículo 36 (creado por el Tratado de Ámsterdam), antiguo Comité del artículo K-4 del Tratado de Maastricht. Dicho Comité tiene las siguientes funciones:

1. Se creará un Comité de Coordinación compuesto por altos funcionarios. Además de su función de coordinación, dicho Comité tendrá como misión:
 - formular dictámenes dirigidos al Consejo, a petición de éste o por iniciativa propia;
 - contribuir, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 207 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, a la preparación de los trabajos del Consejo en las materias a que se refiere el artículo 29.

2. La Comisión estará plenamente asociada a los trabajos en las materias contempladas en el presente título.

El escalón siguiente al Comité del art. 36, es el Comité de Representantes Permanentes, como paso previo al Consejo Ministros de Justicia y Asuntos de Interior, que es la instancia final de decisión de los trabajos desarrollados en los escalones inferiores. Excepto en lo que se refiere a las normas de aplicación de los Convenios y de las Decisiones, la principal característica de funcionamiento de este ámbito, es que está sometido a la regla de la unanimidad, lo que en algunos casos implica arduas negociaciones para que, cuando los asuntos lleguen al Consejo de Ministros, puedan obtener el acuerdo de todos los Estados miembros.

Para finalizar, y con el fin de ofrecer una perspectiva concreta de cómo y en qué se materializan los trabajos desarrollados en el seno de la UE, haré una enumeración de los resultados más relevantes correspondientes al período 2002 - 2003:

- DECISIÓN 2003/170/JAI DEL CONSEJO, de 27 de febrero de 2003, relativa al uso conjunto de los funcionarios de enlace destinados en el extranjero por parte de los servicios policiales de los Estados miembros;
- DECISIÓN DEL CONSEJO, de 19 de diciembre de 2002 relativa a la aplicación de medidas específicas de cooperación policial y judicial en la lucha contra el terrorismo de acuerdo con el artículo 4 de la Posición común 2001/931/PESC;
- DECISIÓN DEL CONSEJO, de 28 de noviembre de 2002, relativa a la creación de una red europea de protección de Personalidades;
- DECISIÓN DEL CONSEJO, de 28 de noviembre de 2002, por la que se establece un mecanismo de evaluación de los sistemas legales y su ejecución a escala nacional en la lucha contra el terrorismo;

- DECISIÓN MARCO DEL CONSEJO, de 19 de julio de 2002, relativa a la lucha contra la trata de seres humanos;
- DECISIÓN MARCO DEL CONSEJO, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo;
- DECISIÓN MARCO DEL CONSEJO, de 13 de junio de 2002, sobre equipos conjuntos de investigación;
- DECISIÓN MARCO DEL CONSEJO, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros;
- DECISIÓN DEL CONSEJO, de 25 de abril de 2002, relativa a la seguridad en los partidos de fútbol de dimensión internacional y,
- DECISIÓN DEL CONSEJO, de 28 de febrero de 2002, por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia.

* * *

Ignacio Cosidó Gutiérrez²

Director del Gabinete Técnico del Director de la Guardia Civil
Dirección General de la Guardia Civil

Deseo realizar dos avisos previos: el primero, es que tengo un papel muy bueno - no lo he escrito yo - que se llama "Función Policial y Gestión de Crisis" y que expone de forma muy clara y actualizada todos los pasos que se han dado en materia de capacidades policiales de esta gestión de crisis en la UE. Voy a dar una perspectiva de la

² En el momento de publicación de este libro, Portavoz de la Comisión de Defensa en el Senado (Grupo Popular).

seguridad mundial. El segundo aviso es que, a pesar de que el moderador, con mucha inteligencia, nos haya repartido las tareas en este panel para no solaparnos y repetirnos todos, el hecho de tocarme a mí hablar del Tercer Pilar y al ponente anterior, del Segundo, no significa que esa sea la división del trabajo entre los Cuerpos. Es decir, que la Policía Nacional tiene un papel importante que jugar en materia de Segundo Pilar y, de hecho, está ahora mismo participando en Kosovo como policía internacional de Naciones Unidas. Y, por parte de la Guardia Civil, también tenemos un papel importante que desarrollar, en el ámbito del Tercer Pilar y de todas las instituciones de cooperación que se han establecido.

Vivimos en un mundo complejo, que no es decir mucho, pero, yo me preguntaba cómo explicaba que estamos preparando esta tarde un contingente de Guardias Civiles para enviarlos a Irak, en una operación de estabilización y seguridad del país y, al mismo tiempo, enviamos los F-18 del Ejército del Aire a proteger a una cumbre Europea celebrada en Sevilla, ante la posibilidad de un ataque terrorista. Este ejemplo demuestra que algo se está transformando radicalmente. La explicación fue relativamente original en su momento, hoy ya es compartida por todo el mundo y viene a decir que, los límites entre la Seguridad Exterior e Interior se han difuminado de una manera muy notable; se han solapado y hoy es muy difícil distinguir ambas esferas. Y creo, que esta "difuminación" entre la Seguridad Interior y Exterior ocurre, en alguna medida, entre lo que sería la Seguridad Militar y la Seguridad Civil.

Es decir, cuando pensamos en un suceso como los atentados de Nueva York, el 11 de Septiembre del 2001, es difícil conceptualarlo. Por un lado, fue considerado como una acción bélica que dio origen a la primera aplicación en su historia del artículo 5 de Defensa Colectiva de la OTAN y, por otro, todo el mundo lo ha conceptualado como un atentado terrorista. Cuando uno piensa en los detenidos en la campaña de Afganistán, en Guantánamo, le surgen, al margen de dudas jurídicas comprensibles, dudas con respecto a cuál es el estatuto de esos detenidos, pero también le surgen cuestiones de si son beligerantes y debemos aplicarles todas las leyes internacionales de la Guerra - que no le estamos aplicando - o si les deberíamos aplicar las

leyes del Estado donde se encuentran, me refiero a Estados Unidos. Pero tampoco se les están aplicando y hay una especie de limbo; se trata de un limbo jurídico, pero también conceptual, es decir: ¿a qué nos estamos enfrentando y de qué se trata?; y no responde claramente a este tipo de amenaza, ni los conceptos de las amenazas tradicionales que teníamos, bélicas, ni tampoco, las amenazas tradicionales de delincuencia o criminalidad.

Estamos pues ante un concepto que resulta novedoso. En cualquier caso, lo que está claro, es un tópico enorme: estamos en un mundo globalizado, para bien o para mal, y crecientemente interdependiente. La caída del Muro de Berlín supone una fase de despresurización, que se vive en el ámbito europeo y que da origen a múltiples conflictos, pero fundamentalmente orientados hacia los Balcanes. Ante esos conflictos los miembros de la Comunidad Internacional y, sobre todo, los miembros de la UE, no podemos quedar indiferentes y tenemos un creciente intervencionismo.

Esa despresurización se produce de una manera muy clara en el espacio europeo, que había estado hasta entonces absolutamente congelado; nadie movía una pieza, porque si se originaba un conflicto, el riesgo podía ser nuclear. Ahora se nos plantea un espacio diferente, con una serie de conflictos, de intervenciones para solucionar estos conflictos. Ahora estamos en una segunda fase, después de la caída del Muro de Berlín, que tiene su hito en el 11-S, y que no sé muy bien cómo definirla. Ya no solamente hacemos intervenciones post-conflicto, sino que hacemos intervenciones pre-conflicto. Además, ya no solamente intervenimos para garantizar la estabilidad internacional y nuestra seguridad sino, supuestamente, para democratizar (en mi opinión no tan supuestamente, es decir, creo que intervenimos para liberar tiranías, o pueblos oprimidos por tiranías, y para democratizar). Y esto nos abre un nuevo escenario muy rico, muy estimulante y, en cualquier caso, muy atractivo para los que nos dedicamos a analizar politológicamente la realidad internacional.

En cualquiera de los casos la primera fase ya había dado lugar a una proliferación enorme de lo que hemos denominado con carácter genérico operaciones de paz. Yo tengo la impresión de que, en los últimos diez

años, hemos multiplicado por cuatro el número de operaciones de paz que se hicieron en los primeros cuarenta años de existencia de Naciones Unidas; es decir, que realmente ha habido una proliferación enorme de operaciones de todo tipo en el mundo. Y no solamente se ha incrementado el número, sino que se ha multiplicado la dimensión, la complejidad de estas misiones. Hemos pasado de unas misiones tipo Chipre o Líbano en sus orígenes, de mera interposición de cascos azules prácticamente desarmados, exclusivamente con su armamento personal, cuya única capacidad o utilización de la fuerza era la autodefensa más inmediata, a operaciones como, por ejemplo, la que se desarrolló en su momento en Bosnia-Herzegovina (que se está desarrollando aún). Y ello por no mencionar una operación de la segunda fase, que sería la más reciente de Irak, pues allí estamos ante otra dimensión de operación.

Tradicionalmente habíamos delimitado las operaciones, además, entre operaciones de imposición de la paz (en cuanto que hay una utilización coercitiva de la fuerza para imponer la paz a dos bandos que no quieren pacificarse), las de mantenimiento de la paz (una vez que dos bandos deciden, por las buenas o por las malas, cesar en su conflicto) y, por último, las de reconstrucción del país (es decir, una vez que ya se ha estabilizado claramente el Estado, se empieza con una reconstrucción del mismo). La verdad es que para mí eso también ha pasado a la historia, y lo que tenemos actualmente son misiones que, de manera casi solapada, hacen las tres cosas. Poniendo como ejemplo la última guerra de Bagdad, que es la más interesante, no lo hemos hecho exactamente así, pero la idea hubiera sido que simultáneamente se derrotase a la Guardia Nacional Republicana en un combate muy duro (en un "combate real") y, simultáneamente, deberíamos haber llevado fuerzas de policía para proteger el Museo de Bagdad, para evitar que no lo robara una supuesta banda de crimen organizado y, al mismo tiempo, casi también simultáneamente, deberíamos haber llevado o una ONG repartiendo ayuda humanitaria o, ese mismo ejército, que estaba en misiones de combate, repartiese también agua y alimentos para una población que, tras el conflicto, queda absolutamente desasistida. Entonces, no existe un tiempo en el que uno pueda decir: bueno, primero hago la guerra, después me ocupo de la seguridad y por último, proporciono ayuda humanitaria. Es decir, hay una aceleración, y tiene que estar todo diseñado en una operación consecutiva, pero con plazos muy breves.

En este escenario internacional convulso por un lado, y por otro, en el que hay esta proliferación y esa enorme dimensión de las operaciones: ¿qué papel juega Europa? Hasta ahora casi ninguno, a excepción de la operación de policía en curso de Bosnia-Herzegovina, pero sólo desde hace unos pocos meses y es, además, la primera operación que hacemos como UE. Hay una segunda operación: Macedonia, donde tenemos nada menos que 300 soldados garantizando la estabilidad de este país. Hasta estas operaciones, la UE, como tal organización, no había participado en misiones de paz. Había mandado observadores a conflictos, pero no había participado directamente como fuerza militar, o fuerza policial, en misiones de paz.

La UE, por un lado, carecía de una Política Exterior Común, a pesar de que el Tratado de Maastricht la menciona en primera instancia en 1992, pero lo cierto es que, las políticas exteriores seguían siendo políticas exteriores nacionales y, a todo lo más que aspirábamos, era a una cierta coordinación de nuestras políticas exteriores, con graves desencuentros, como fue la crisis en Bosnia-Herzegovina, en la que Alemania reconoce unilateralmente a Croacia y todos los demás tenemos que ir atropelladamente a reconocerla; o la última guerra de Irak, en la que la UE no ha dado el mejor ejemplo de cohesión y política común que podía haber dado. Pero no solamente carecíamos de una política exterior que garantizase una voluntad conjunta de intervención, sino que, además, lo que son los instrumentos de seguridad, las capacidades de intervención, básicamente las teníamos delegadas en la Alianza Atlántica, en cuanto a la posibilidad de realizar operaciones conjuntas. La OTAN era la que tenía la estructura de Mandos, los Cuarteles Generales, las capacidades de planificación y de comunicación y, en definitiva, los elementos comunes necesarios para desarrollar este tipo de misiones. Europa no tenía esas capacidades.

Estamos en un momento interesante, porque hay un consenso, aunque parezca lo contrario, para desarrollar esta Política Exterior y de Seguridad Común (por lo menos, hay un consenso formal, no hay ningún país en la UE en estos momentos que esté defendiendo que no debemos avanzar hacia una Política Exterior y de Seguridad Común) y decimos eso de que, precisamente, las dificultades que hemos encontrado son un aliciente para perseguir este objetivo. Hay una lógica interna

clara para lograr esta Política Exterior y de Seguridad Común, basada en que si es la UE la que quiere ser más que un Mercado, si quiere ser una unidad política, debe tener una política exterior; tiene que tener una proyección una unidad en su acción exterior y, por otro lado, hay también una lógica externa en el sentido de que si Europa quiere contar algo en el Mundo, si quiere tener un papel importante en él, necesariamente lo tiene que hacer desde la unidad, porque fraccionadamente el peso relativo de los países de la UE es muy menor, no ya al de Estados Unidos (que es la hiperpotencia en estos momentos), sino en relación a otras potencias como China o Rusia. Solamente algún país como Francia, Alemania, Reino Unido, pueden tener un cierto papel (además de España), pero los demás lo tendrían bastante complicado.

Por tanto, hay una voluntad clara de acción común, a pesar de las dificultades en desarrollar una voluntad común de acción exterior, y hay también un intento de desarrollo de capacidades comunes; y aquí está la gran novedad porque ya no es sólo que la UE quiera desarrollar unas capacidades militares con este objetivo de 60.000 efectivos desplegados en 60 días por un periodo de un año en cualquier lugar supuesto del mundo, sino que también, la UE quiere desarrollar unas capacidades civiles. Además, ahí se plantea un debate muy interesante diciendo que la UE es una superpotencia blanda, que es una contradicción de términos, pero hay mucha gente que cree en ello: como no podemos competir en términos militares con Estados Unidos, es más, como nuestras capacidades militares son tan limitadas, vamos a desarrollar otras capacidades que tienen que ver con las capacidades policiales, con la capacidad de gestión de crisis, ayuda humanitaria... y que de alguna manera vienen a complementar a las capacidades militares que tienen los Estados Unidos.

En ese marco se ha dado una gran preeminencia al desarrollo de capacidades policiales que pasan por crear una fuerza policial de 5000 efectivos, que tiene que tener una fuerza de reacción rápida de 1500 (de los 5000 totales) y que se supone que, en un plazo breve de 3 días (30 días para los 5000), tienen que ser capaces de desplegarse en cualquier escenario de crisis.

Quiero destacar aquí el importante papel desempeñado por España y, en particular, por la Guardia Civil en la creación de esta fuerza. No

solamente somos el país (junto a Alemania, Francia e Italia) que más efectivos hemos comprometido para el global de esa fuerza; nosotros hemos comprometido 500 guardias civiles y policías indistintamente para esta fuerza y, en segundo lugar, en lo que es la fuerza de reacción inmediata, España ha comprometido 300 efectivos, y esto nos sitúa en el número uno; somos, junto a Italia, el país que más efectivos hemos comprometido para la fuerza de reacción inmediata. Pero no solamente estamos en un nivel muy alto, equiparable a las grandes potencias europeas en el nivel de fuerza comprometido, sino que, de los cinco expertos iniciales (hoy son siete) que han constituido la Célula de Política Exterior y de Seguridad Común, del que depende esta Unidad, ha constituido para la planificación y el diseño de este tipo de operaciones, desde el primer momento, se incorporó un entonces Comandante hoy Teniente Coronel de la Guardia Civil, que, entre otras labores, ha tenido la de planificar la primera misión real que esta fuerza de policía europea está desarrollando, que es la operación en Bosnia.

Además, en el marco de la Presidencia Europea y en las actividades desarrolladas por la CEPOL, a la que antes nos referíamos, el primer curso que organiza la Escuela de Policía Europea sobre gestión civil de crisis, lo organiza la Guardia Civil y, en el Seminario de Lituania, celebrado en marzo de 2003, damos un componente doctrinal muy importante para la elaboración de la doctrina de empleo de esta fuerza, que en estos momentos está básicamente desarrollada. Por tanto, creo que España ha tenido un papel muy importante.

DEBATE

MODERA: ISAAC MARTÍN BARBERO

Director del Instituto de Estudios de Policía
Asesor Ejecutivo del Director General de la Policía

PRIMERA PREGUNTA

(Juan Pablo Aguilar): ¿Se ha pensado algún sistema de cooperación a nivel policial en Europa? Estaba pensando, por ejemplo, cuando se celebraron las Olimpiadas en Barcelona, se llevaron policías de toda España para la seguridad. Entonces, teniendo en cuenta los atentados del 11 de Septiembre, si mañana se celebra un acontecimiento de ese tipo, se tendría que diseñar un sistema de seguridad más amplio del que en su día se hizo; si se celebrase en los países del Este de Europa, que se incorporan el próximo año a la UE, es posible que no estén capacitados para montar un sistema de seguridad adecuadamente correcto. ¿Se prevé algún sistema de cooperación policial inter-países en la UE?

JUAN ANDRÉS VILLALGORDO

Nadie está preparado. Si a partir del 1 de mayo de 2004 estos países se incorporan a la UE de pleno derecho entiendo que cumplen todos los requisitos del Acervo Shenguen y del Acervo de la UE. Por poner un ejemplo, cuando entra en marcha el sistema de información Shenguen y la retirada de fronteras interiores, en el año 1995, recuerdo que del núcleo que había inicialmente, y que fueron evaluados por la Comisión, hubo algunos países que en aquel momento no reunían los requisitos. Se puede no reunir los requisitos en este apartado, pero mejorar todos los demás. Creo que, vuelvo a repetir, si entran en la UE como socios de pleno derecho, es porque cumplen todos los requisitos.

Un hermanamiento normal de los que se están ahora realizando con Malta o Rumania, o alguno de estos países, suelen durar uno o dos años; además, suelen tener unas partidas presupuestarias entre medio

millón y un millón de euros; consiste en que los funcionarios de la UE se desplazan a estos países candidatos y viceversa ellos se desplazan a nuestro país a trabajar con nuestras unidades, o a ver "in situ" como se hacen las cosas. Me puedo referir también, por ir a un hecho concreto de lo que usted planteaba antes, en una de las últimas Cumbres que ha habido en Grecia, incluso, en Sevilla, se desplazan también funcionarios (en aquel caso era Dinamarca) para preparar su próxima Cumbre. Yo creo que esto es lo habitual: se desplazan funcionarios de enlace, ven como está funcionando, qué problemas se plantean, etc. Cuando la Cumbre de Barcelona, la de Madrid y la de Sevilla, los antecedentes que había habido en los países de la UE que habían celebrado ya Cumbres, como Italia y Suecia, habían sido bastante traumáticos. Pues aquí nos preparamos, vinieron también expertos de otros países como observadores y, ahora, cuando se han celebrado otras Cumbres, concretamente en Grecia, también se desplazan miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de la UE a estos países.

En este ámbito, a la hora de preparar una operación, a ninguno nos gusta fracasar, ni que su país mañana esté en el punto de mira; fíjese lo que pasó en Italia que creo, cesaron al Director de la Policía, e incluso, a algún ministro, por muertes de algún manifestante cuando se celebró una Cumbre. ¿Y quién le va a negar a Italia el perfil europeísta?

RÉPLICA A LA PRIMERA PREGUNTA

Yo me refería, por ejemplo, al caso de las Olimpiadas de Atlanta, cuando Estados Unidos mandó refuerzos no solo del Estado de Atlanta, sino de Nueva York. Mi pregunta sería si hubiera un determinado evento, por ejemplo, en Eslovenia, si se mandaría algún tipo de fuerzas por parte de los otros países.

IGNACIO COSIDÓ

Normalmente, estas cosas se preparan en conjunto previamente, y el país decide. Como suelen actuar los miembros de la UE, si hay cualquier problema, se acude en su apoyo, lógicamente.

SEGUNDA PREGUNTA

(Elda Noriega): Mi pregunta es para Ignacio Cosidó. Dentro del contexto de globalización, seguridad mundial, intervención pre-conflicto y demás, me gustaría saber básicamente cuál es la postura de Europa, y sobre todo, en relación a Estados Unidos y el 11 de Septiembre y lo que siguió, cuando se hablaba de un ataque potencial o, en caso de que intervengan, si vamos a actuar antes. ¿Hasta dónde puede llegar la fuerza antes de que no pase nada, y en dónde se sitúa Europa, contando con el marco de Derechos Fundamentales, con el respeto a los pueblos y el resto de las cosas?

IGNACIO COSIDÓ

Yo creo que tenemos una diferente percepción de la amenaza terrorista en Europa y Estados Unidos (quizás en eso, España y el Reino Unido sean un poco países espaciales dentro del contexto europeo, porque han sufrido en su propia carne, de una manera muy intensa el terrorismo). Pero aún así, el terrorismo del 11 de Septiembre es un terrorismo de otra dimensión, no digo que sea distinto, sino de otra dimensión. Creo que hay una brecha entre Estados Unidos y Europa, en cuanto a la percepción de la amenaza. Esto provoca, a su vez, un cierto desencuentro en cuanto a la demanda de seguridad o, al menos, al grado de perfección que queremos para nuestra seguridad. Estados Unidos quiere una seguridad más absoluta y los europeos podemos, al menos conceptualmente, pensar en una tolerancia algo mayor respecto a los riesgos que estamos dispuestos a soportar.

Respecto a la doctrina preventiva yo creo que en el fondo, lo que subyace, no es una doctrina de la Administración Bush. Creo, además, que proviene de una doctrina de la Administración Clinton, pero que el 11 de septiembre reafirma, y es: un Presidente de Estados Unidos no puede consentir que se produzca un 11 de septiembre con armamento químico, nuclear o biológico, no está dispuesto a consentirlo, entonces, considera que puede aplicar un concepto de legítima defensa ampliado en la obligación de actuar antes de que esa amenaza se haya podido producir. Y tiene que ver mucho con la posibilidad de un ataque preventivo,

por ejemplo, pongamos por caso Irán, que desarrolla armas nucleares, ya que con esa doctrina, Estados Unidos considera que es legítimo que si se siente amenazado por la posibilidad un ataque terrorista con armamento nuclear proveniente de Irán, atacar o destruir la central nuclear en la cual Irán está desarrollando ese armamento nuclear. Pero tiene que ver también con el trabajo de inteligencia y el policial. El trabajo policial consiste en detener al delincuente y ponerlo a disposición de los jueces cuando se ha cometido un delito, pero cuando te encuentras una amenaza como el 11 de Septiembre, no te vale, o la sociedad no admite que detengas a los acusados y los pongas a disposición de un juez; la sociedad exige al poder político que prevenga la comisión del atentado; no es aceptable un atentado de esas características y naturaleza.

RÉPLICA A LA SEGUNDA PREGUNTA

Lo digo porque, en relación a todas las ponencias que hemos ido escuchando y, sobre todo, en la primera, que se ha hablado del Programa Galileo, es poco más que una vigilancia intensiva, da un poco de miedo. Por llevarlo a lo coloquial, dentro de nada esto va a ser como Gran Hermano, "super vigilados"... ¿Hay límites?; ¿qué postura predomina?

IGNACIO COSIDÓ

Yo creo que tenemos que hacer dos cosas en este sentido. Primero (y no sé si siete años en la Guardia Civil están haciendo que pierda perspectiva en lo que digo), como decía en mi intervención, necesitamos desarrollar una legislación internacional, un ordenamiento internacional que nos permita afrontar el fenómeno del terrorismo, que es un fenómeno distinto al de la guerra y al de la criminalidad, tal y como lo veníamos entendiendo hasta ahora. Por ejemplo, lo de Guantánamo, le tendremos que dar un tratamiento jurídico y consensuado internacionalmente al propio fenómeno, la definición, el tratamiento, la lista de terroristas, es decir, necesitamos desarrollar nuevos instrumentos de legalidad internacional para poder afrontar un fenómeno que en una parte es nuevo conceptualmente.

En segundo lugar, creo que hay que revisar el pacto entre el individuo y el Estado. Estados Unidos lo ha replanteado ya y algún país de la UE, como el Reino Unido, también. Y en esto los europeos hemos sido siempre más radicales que los americanos, ya que ellos han estado dispuestos a dar menos libertad personal al Estado para garantizar su seguridad. El ejemplo más claro es el de las armas: los europeos renunciamos a llevar armas porque entendemos que el Estado es el que tiene la obligación de protegernos. En Estados Unidos dicen: "bueno, el Estado es el que tiene que protegernos, pero por si acaso, yo tengo armas". Otro ejemplo sería respecto al derecho de la intimidad; en este, caso los europeos tenemos una tarjeta de identidad nacional desde hace mucho tiempo; en Estados Unidos siempre ha habido una resistencia, en general, la cultura anglosajona, de que el Estado nos ponga un número, porque no entiende la necesidad de esto. Esto se invierte, y los anglosajones están en este momento dispuestos a dar una porción mayor de su libertad para garantizar su seguridad. Los muy conservadores dicen que no, pero yo creo que, en general, el conjunto de la sociedad de Estados Unidos está dispuesta a hacer algo más de concesión de su libertad, precisamente, para proteger su libertad, y eso significa redefinir, en alguna medida, las reglas del juego.

FÉLIX ARTEAGA

Siguiendo lo que dice Ignacio, hay un tema interesante que este mismo sentido. Las sociedades tienen que definir su debate, y tienen que debatir la relación entre derechos y seguridad, y esa es una ecuación que cada sociedad tiene que debatir en cada momento histórico. Si en la actualidad hay una situación nueva relacionada, por ejemplo, con las mencionadas armas de destrucción masiva, la situación obliga a revisar el acuerdo social previo. Si verdaderamente se corren riesgos irreparables, la acción debe reorientarse a la prevención y, por ejemplo, dedicarse a vigilar a los potenciales delincuentes en sus refugios, en lugar de esperar, junto a sus víctimas potenciales, a que ocurra lo inevitable. Entonces, estamos ante un cambio de mentalidad hacia la prevención que antes no existía, y obliga a cambiar los procedimientos de trabajo, pero es la sociedad la que tiene que defi-

nir qué ámbito de seguridad desea y a qué derechos está dispuesto a renunciar. La inseguridad plantea un problema difícil a una sociedad "sobresegurada", como la europea.

También, señalar que los nuevos procedimientos, como esas operaciones de mantenimiento de la paz en las que se puede detener un barco sospechoso de llevar armas, conducen a nuevos problemas: ¿a disposición de quién se pone a los sospechosos?; ¿a disposición, incluso, de países que consideran aplicable la pena de muerte? Todo esto está por definir, y este era el debate al que yo les invitaba. Se trata de un debate en el que todos debemos participar, sin miedos ni tabúes.

TERCERA PREGUNTA

(M^a Luisa del Amor): Quería plantear una pregunta al Sr. Cosidó, a propósito también de los atentados del 11 de Septiembre. ¿En qué ha cambiado el planteamiento de la seguridad en la UE a raíz de esos atentados? Porque, desde mi humilde opinión, antes de esos crímenes terribles, parece que el terrorismo era coto cerrado de España, que lo padecíamos de manera intensa, y de Francia, porque se extrapolaba también a ese país. Al resto de la UE parece que no le importaba el terrorismo. A partir de ahora, el terrorismo se ha convertido en una cuestión de preocupación general para todo el mundo, para la UE. Desde su opinión: ¿cómo han afectado los atentados del 11 de Septiembre?

IGNACIO COSIDÓ

Hay una primera fase que afectó desbloqueando muchas de las iniciativas que España llevaba aclamando durante muchos años, y que encontraba serias resistencias en otros socios, que ni entendían el problema, ni lo percibían, ni sabían muy bien lo que España estaba proponiendo. Me estoy refiriendo a la euroorden, o la orden de detención o entrega, o cómo los equipos conjuntos de investigación, o cómo Europol asumiera tareas de terrorismo -aunque esto ya era

previo al 11 de Septiembre, pero reforzara sus capacidades en materia de lucha contra el terrorismo, o que tuviéramos, dentro de la UE, una definición común de terrorismo que permitiera una armonización de los códigos penales respecto a tratamiento de delito, y por último, que tuviéramos una lista común de organizaciones terroristas en el marco de la UE. Todo eso que España venía proponiendo, y casi nos quedamos sin contenido para nuestra Presidencia, porque lo teníamos todo preparado para que se aprobase durante la misma y con los atentados del 11 de Septiembre, la Presidencia Belga, con bastante agilidad para lo que es la maquinaria europea, aprobó una cantidad de medidas y de acciones tremenda. Estos son algunos ejemplos, pero hay muchos más. En definitiva hay un plan de lucha anti-terrorista que contempla setenta y cuatro medidas.

Eso es una primera fase. Hay una segunda fase, una vez que ya se enfría el efecto del 11 de Septiembre, en la que, no en toda la UE, pero en algunos países, empieza a preocupar los efectos secundarios que la guerra contra el terrorismo declarada por la Administración Norteamericana tiene sobre la estabilidad mundial. Existen dos interrogantes: primero, cuál es la perspectiva europea respecto a la relación trasatlántica y segundo, cuál debe de ser la estrategia sobre la lucha contra el terrorismo. Hay una parte que está muy consensuada, que es común, pero hay otra parte donde empiezan a surgir diferencias entre Estados Unidos y algunos países de la UE, y dentro de la UE entre unos países y otros, mostrando unas posiciones distintas de cómo afrontar el problema en su globalidad.

FÉLIX ARTEAGA

Ampliando este último comentario, hay una cosa que me gustaría decir sobre el 11-S y es que, así como yo considero que en el área de seguridad e interior se hicieron bien los deberes, y se reaccionó rápidamente, en la seguridad exterior se ha hecho poco. En una semana se aprobaron las setenta y cuatro medidas que, en gran parte, eran proyectos hechos por personas de la administración española, que no habían progresado, pero que estaban ahí; técnicamente eran viables, y la comunidad de la seguridad interior en una semana

proporcionó al Consejo de Asuntos Generales un plan con medidas objetivas, responsables y fechas (se puede ver en la página Web del Consejo).

Donde no se ha hecho nada, en mi opinión, es en materia de seguridad exterior. Aparte de mucha retórica, no hay ninguna variación estratégica importante, ni se ha hecho ninguna reflexión profunda. Aquí, una vez más, se refleja la asimetría entre Estados Unidos y Europa. Ellos han revisado sus estrategias de seguridad exterior e interior, mientras nosotros seguimos creando órganos e instituciones en el ámbito militar y de seguridad que son instituciones vacías, sin un concepto estratégico detrás. Hace apenas dos días el Consejo ha encargado al Alto Representante para la PESC, Javier Solana, que improvise un concepto de seguridad en dos semanas para presentarlo a la cumbre de Salónica. Esto refleja un diferencial de madurez entre la sociedad norteamericana y la nuestra, porque no hay ese debate en nuestra sociedad civil ni nuestros gobernantes se anticipan lo suficiente. En el área de la seguridad exterior los resultados son bastante amargos y, a veces, se produce una apropiación de los avances de la seguridad interior. Por ejemplo, uno de los temas que se contabilizan en el haber de la política de seguridad y defensa europea es la misión en Bosnia-Herzegovina, que es una misión policial que no tiene ningún contenido militar. Entonces, en lugar de hacer algo más práctico, dar un salto cualitativo y racionalizar lo que está pasando, seguimos ahí. Yo creo que no ha pasado nada en Europa en la seguridad exterior

ISAAC MARTÍN BARBERO

Yo voy a intentar afanosamente reconducir el debate hacia lo que inicialmente nos convocaba aquí, no por nada, sino porque se han dicho algunas cosas sin duda muy interesantes pero con las que uno no está necesariamente de acuerdo al cien por cien. Seguro que voy a estar en minoría, pero creo que la diferencia entre la seguridad interior y exterior sigue existiendo. Yo creo que lo único que el 11 de Septiembre cambia es la manera en que las amenazas exteriores repercuten, pero los problemas de asilo, de inmigración, de crimen organizado, de blan-

queo de capitales, de delincuencia común, lo que se llama "pequeña delincuencia", son los mismos antes y después del 11 de Septiembre. El 11 de Septiembre, lo que nos enseña es que, como decía Ignacio, entre crimen organizado y agresión militar surge una categoría que es difícil de encuadrar; es la categoría terrorista, que ya existía antes, pero siempre la asociábamos a un problema de seguridad interior por dos motivos: porque no éramos tan conscientes como lo somos ahora de sus conexiones internacionales, y porque no había mostrado (quitando probablemente el caso de Japón) una capacidad de crear la alarma social que generaron los atentados del 11 de Septiembre.

Yo siempre me he preguntado qué son dos aviones de pasajeros llenos de gasolina contra las Torres Gemelas, sino un arma de destrucción masiva. Efectivamente, lo que los terroristas demostraron es que para tener un arma de destrucción masiva, no hacía falta nada de sustancias NBQ, sino que valía con tener gente suficientemente motivada, con suficiente dinero. Eso, evidentemente, crea un cierto desasosiego en la respuesta cuando entramos en la "teorización" del conflicto asimétrico en su revitalización. Creo que lo que ha cambiado, en todo caso, es el concepto de seguridad exterior. Yo soy, a título individual, de los que piensan que lo que ha cambiado es el rostro de la guerra, no el de la seguridad interior. Lo que estamos es en un mundo donde hay una archipotencia, como decía el embajador Arias; algunos Estados, quizás, y desde luego algunas colectividades, se han dado cuenta que ya no pueden enfrentarse a Estados Unidos en lo que es una guerra tradicional, y lo que sí pueden es desestabilizar, dañar y perjudicar a Estados Unidos o a los intereses norteamericanos a través de otros caminos, como por ejemplo, los atentados del 11 de Septiembre.

En respuesta a lo que alguien preguntaba, yo creo que las realidades jurídicas siempre responden a situaciones de hecho, y que la teoría de la guerra preventiva y los rechazos que generan parten de su contrastación con la Carta de Naciones Unidas, que es una Carta que surge de un mundo multipolar, y como las Naciones Unidas están para garantizar la paz en un mundo donde hay más de uno con capacidad de lograr el total aniquilamiento del conjunto de la raza humana, se busca una lógica de contención, sobre todo, también porque la Carta de Naciones Unidas nace de una experiencia de guerra preventiva, que fue

la ocupación por parte de los alemanes de los territorios de Europa del Este. Yo creo que ahora estamos en una situación diferente, que efectivamente, queda por definir cuales son los compromisos que la sociedad quiere hacer con la propia organización política y que en algunos campos -y en eso discrepo con Ignacio Cosidó-, los controles son más laxos en Estados Unidos, o eran más laxos antes del 11 de Septiembre de lo que eran en Europa (desde luego, Estados Unidos es menos estatista). El gran descubrimiento de los terroristas ha sido que no hace falta las armas de destrucción masiva para que los ataques sean masivos, que son capaces de darle las vueltas a los avances tecnológicos, a los avances de la convivencia, las herramientas sobre las que se cimienta la globalización, ya sean los logros informáticos, o los logros de transporte, y proyectarlos contra las sociedades con una capacidad de destrucción conocida, no nada más que por un número muy escaso de armas. Eso creo que es lo relevante.

El arma de destrucción masiva hoy es la motivación y el dinero, y creo que estamos siendo muy críticos todos con la política seguridad e interior de la UE (seguramente con toda razón), pero desde luego, si la tratásemos con profundidad, nos daríamos cuenta que en temas de seguridad interior, como son el asilo, la inmigración, nos enfrentamos a desafíos grandísimos y, desde luego, no estamos dotados de los medios con los que hacerles frente, desde una óptica europea. Pero en seguridad interior también hemos conseguido avances muy importantes como, por ejemplo, en las acciones que se han tomado en el blanqueo de capitales, y eso parte de una constatación muy clara, y es que los capitales cada vez son más importantes, cada vez son más definitivos que las acciones criminales, y son el nexo que ahora mismo existe entre las cuestiones de seguridad interior y seguridad exterior.

Yo, humildemente, discrepo de algunas de las cosas que se han dicho aquí. Creo que nos enfrentamos a problemas nuevos, pero los problemas clásicos siguen estando ahí, y que hasta que no surja alguien con alguna solución creativa, las mejores soluciones a esos problemas de lo que tradicionalmente se ha denominado seguridad interior, sigue siendo las que se conocían antes del 11 de Septiembre y que son las que se siguen empleando hoy.

IGNACIO COSIDÓ

Solamente decir que discrepo de la discrepancia, es decir, que no creo no estar de acuerdo con todo de lo que has mencionado, con algún matiz y que no creo que choque mucho con lo que ambos hemos dicho.

CUARTA PREGUNTA

(Roberto González): Coincido plenamente con la última intervención, en el sentido en que ha variado sustancialmente la política exterior después del 11 de Septiembre, ha variado en cierta manera, derivada de la modificación de la política exterior. Pero en Estados Unidos, más que debido a que la situación mundial haya cambiado, creo que el 11 de Septiembre ha sido el pretexto necesario (y lamentablemente, lo digo porque creo que los atentados de Kenia y Tanzania no tienen nada que envidiar a lo que ocurrió en Estados Unidos), para justificar una nueva estrategia de seguridad. Lo que pasa es que la territorialidad es distinta. El golpe que le dieron a Estados Unidos, se lo dieron en su territorio y no en Tanzania, y la inseguridad de la gente es un aspecto muy psicológico. La gente piensa que cuando se detiene a un terrorista se está más seguro, y creo que es una sensación ficticia; se ha dado la realidad de que han detenido a uno, pero a lo mejor hay cuarenta más, o cuarenta potenciales más.

A fin de cuentas, yo creo que Estados Unidos ha hecho una política que se puede basar claramente en dos películas: "Minority Report" y "Terminador". Son las dos cosas. Estados Unidos, ni va a permitir que un país se le asome en el ámbito militar ni, por supuesto, que ninguno tenga armas de destrucción masiva; ellos sí, pero los demás no. Yo creo que Rusia sigue teniendo armas de destrucción masiva; Corea las tiene, pero con ella se negocia, eso es una enorme diferencia, porque las tiene. En el tema de Irak, las cosas a lo mejor varían, pero yo quiero recordar una resolución de la Corte Internacional de Justicia del año 1983 sobre la Central Nuclear de Osirak, cuando Israel ataca a Irak y hace lo que siempre ha venido haciendo Estados Unidos en los últimos años, cuando desoye las

resoluciones del Consejo de Seguridad, que es la guerra preventiva. La guerra preventiva está prohibida, incluso, en la resolución de transporte internacional de justicia en el año 1986, con el conflicto de Nicaragua; se habla que no se puede intervenir, ni siquiera, alegando supuestos humanitarios. Y como dice el profesor Antonic Remiro: "no interviene quien puede, sino quien quiere y puede, las dos cosas". Estados Unidos puede porque tiene una capacidad militar para ello.

Frente a esta situación, la UE se ha encontrado en el conflicto de los Balcanes sin capacidad operativa para intervenir, y se la ha dejado a Estados Unidos; esto fue el fracaso de la diplomacia europea, y se demostró. Frente a esa situación, hay países que se han planteado dos salidas: la salida de que Estados Unidos es el poder, el tótem, como dice muy bien Inocencio Arias, y otros países, como pasa con Joshka Fischer, que es el Ministro de Asuntos Exteriores alemán, que no cree eso, sino que las Naciones Unidas siguen valiendo por una sencilla razón: porque el mundo quiere ser multilateral, no puede ser unilateral. Estados Unidos no puede tomar las decisiones de aplicar el hard power, que es la decisión de atacar a un Estado. Estados Unidos ha atacado Afganistán, y con eso no han solucionado el conflicto internacional del terrorismo, en eso coincido con Isaac Martín. Esa situación sí que genera motivación, motivación de odio (el odio es un arma muy poderosa, quizás la más poderosa de destrucción masiva), y luego, genera otra cosa, que los países árabes tengan una motivación de destruir los intereses norteamericanos.

Luego también hay países que han mantenido una posición divergente. Mi posición al respecto es que creo que hay países que se han posicionado claramente; creo que España y su gobierno ha mantenido una posición que ha roto el consenso de los Quince con respecto a Irak.

Para terminar, porque creo que es muy complejo hablar de todo esto (hay muchos matices y otras muchas cosas) en tan sólo unos minutos, hay una cosa que está enormemente clara: que España, Estados Unidos y el Reino Unido tomaron una decisión al margen del Consejo de Seguridad, y eso se llama agresión; es un lícito interna-

cional, porque la Resolución 1441 no la autoriza, ni la 678 y, a lo mejor, recordamos algunas de las anteriores, rascando el baúl de los recuerdos, pero yo puedo recordar alguna resolución vinculante porque hay decisiones y recomendaciones del Consejo de Seguridad, que se toman en el año 1967, y que son resoluciones que incluyen la devolución de los territorios árabes ocupados al pueblo palestino, que le reconoció teóricamente por la Sociedad de Naciones como un país, como un Estado a crear, pero que no se creó finalmente por intereses que ya se habían generado después de la II Guerra Mundial. Pero esos tres países han solventado el problema de las Naciones Unidas, habrá que plantearse ahora qué es lo que viene después. Y esa situación posterior yo creo que es más inseguridad, más situación de desesperación en la gente. Cuando yo veo a los americanos coger papel aluminio para precintar las casas, los americanos saben muy poco de armas bacteriológicas, porque yo creo que con ello no se evita un ataque bacteriológico, ni con las armas convencionales. Creo que se evita con la cooperación, y es un mundo distinto, y una posición distinta, que han mantenido los países europeos que estaban en contra de la Guerra de Irak. Creo que son dos posiciones diferentes, y creo que la Política Exterior y de Seguridad Común Europea debería de acomodarse a esa situación. Va a ser enormemente complicado plantearse que esta situación de Irak ha roto muchos puentes de relación, y más con los países que se van a incorporar a la UE, que son países que han apoyado textualmente y de facto en la "Carta de los Nueve" a Estados Unidos.

ISAAC MARTÍN

Aunque aquí estamos todos impacientes, yo voy a hacer uso de las prerrogativas del moderador y voy a ser el primero que conteste en una acción, sin duda, unilateral. Una primera matización: hay una diferencia importante entre los atentados de Tanzania y los de Nueva York; al margen de la territorialidad (que compartimos), y eso tiene mucho que ver con las formas de terrorismo que ahora mismo más preocupan; tiene que ver con la perversión de la lógica tradicional de la seguridad, exterior o interior. Nosotros partimos de una lógica de disuasión, cuando nos encontramos en frente gente que no sólo no

tiene inconveniente en morir, sino que lo que busca es la muerte; la lógica de la disuasión ya sirve de muy poco, punto primero. Y los atentados de Tanzania no fueron generadores de la inseguridad que se suscitó en los de Nueva York, Washington y Pensilvania, entre otras cosas, porque, aparte de no ocurrir en el territorio de un país de la OCDE, o del "primer mundo" (como queráis llamarlo), no llevaban asociados componentes suicidas; esto es un matiz que yo creo que es importante porque hay que tener en cuenta que yendo al terreno terrorista actual, y saliéndome muy someramente, tiene tres vertientes fundamentales: una es la base financiera; otra es la internacionalización y otra, la "fanatización". La "fanatización", además, se concreta en dos aspectos: una extensión en cuanto a las víctimas (ya no tanto high-target, sino como soft-target) y una absoluta falta de restricción en los medios que se emplean. En los atentados del 11 de Septiembre desde luego que son la quinta esencia de los tres elementos.

Respecto a si los terroristas se detienen por efecto publicitario pues claro, pero perteneciendo a cuerpos y fuerzas de seguridad de Estado, estoy seguro de que hay aquí bastante de nosotros que no podemos compartir esa afirmación, sino que, al contrario, estamos convencidos de que hay que ir a detenerlos a todos, y que la eficacia de la acción policial, el caso español, cualquiera que sean las fuerzas es esencial. No es meramente psicológico que repercuta en eso que llamamos la "seguridad subjetiva", sino que es absolutamente fundamental para la seguridad objetiva de los españoles.

Yo también fui alumno del Profesor Remiro, ya hace unos años. Recuerdo que, por aquel entonces, teníamos el conflicto de Yugoslavia, ese conflicto que iba a gestionar Europa. Teníamos unos seminarios interesantísimos donde estábamos debatiendo todo el día sobre si lo que debía primar era el principio de autodeterminación de los pueblos o el de integridad territorial. Creo que los de la Antigua República Federal de Yugoslavia sufrieron las consecuencias de aquellos debates, estériles en muchos casos.

Siguiendo también con lo de la necesidad de ajustarse a Derecho simplemente un pequeño matiz, aunque pueda resultar una pedantería: las resoluciones del 67 a las que has aludido, en algunas de ellas

en las que se alude a la devolución de algunos territorios, seguro que recuerdas que existe una discrepancia de interpretación en función de donde esté una coma, y que esa es la base de las discrepancias que existen actualmente entre las posturas israelíes y palestinas, porque no se sabe si es “la devolución de los territorios ocupados” o “la devolución de territorios ocupados” y, la versión inglesa, cambia radicalmente el sentido, en función de que se ponga o no la coma. O sea, que también por las comas acaba muriendo un montón de gente.

Respecto a que lo del consenso lo ha roto España, yo sé que hay mucha gente que dice eso, pero también que una de las manifestaciones más palmarias de esa supuesta ruptura del consenso fue una carta famosa, que no era el Presidente del Gobierno español el único en suscribirla, sino otra serie de miembros actuales de la UE y otros que lo serán a partir del próximo año. Aunque algunos compartan contigo la preocupación acerca de las repercusiones que esto pueda tener en su futura relación con el resto de socios, mayoritariamente, los nuevos miembros, se inclinaban por la postura de Estados Unidos. Algunos de ellos, tuvieron que sufrir, por cierto, las democráticas y unilaterales amenazas de Francia de congelar los procesos de adhesión por firmar la Carta de los Nueve. Pero, sea lo que fuere, el fundamento de firmar la Carta reside en que ellos, seguro que se acuerdan de aquellas manifestaciones que había en Alemania, en las que probablemente participaba Fischer, protestando por el despliegue de los misiles estadounidenses y que fueron las que llevaron finalmente, y no los acuerdos de no-proliferación del Presidente Carter, a la caída definitiva del Muro. Entonces, en los países del Este tienen muy claro cuando y dónde llevan las lógicas de fuerza y adónde llegan las apelaciones al buen entendimiento.

Respecto a esto último, a la motivación, estoy seguro de que todos los compañeros que trabajan en los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado estamos absolutamente persuadidos que los terroristas matan cuando y donde pueden. No necesitan inyecciones de motivación extra, y a mí me parece un ejercicio de ingenuidad que cualquier acción dirigida a neutralizar las fuentes del terrorismo -sean las fuentes materiales, humanas o logísticas- tengan un efecto netamente potenciador del terrorismo. Creo que todos estaremos de

acuerdo en que es deseable mitigar las tensiones internacionales, pero creo que es un gran error pensar que las cosas puedan dejarse a su libre curso.

Y una última observación: en 1979 un reciente laureado con el Premio Nóbel de la Paz (y esto lo digo a título personal), consideró que no era nada grave que Irán cayera en manos de un régimen islamista. El islamismo tendemos a pensar y a relacionarlo con el conflicto palestino, pero el islamismo existe, por lo menos, como doctrina, desde los Hermanos Musulmanes, a primeros del siglo pasado. Lo que el islamismo ha tenido en las últimas dos décadas del siglo pasado ha sido dinero, y ese dinero les viene de Irán, probablemente, porque alguien pensó que había que ir a una lógica de apaciguamiento, o sencillamente porque la situación internacional no le permitía una intervención de la contundencia a la que hemos asistido en los últimos tiempos, pero simplemente, me permito recordar esto porque creo que en política internacional el camino al infierno también están empedrado de buenos propósitos.

IGNACIO COSIDÓ

Suscribo todo lo que ha dicho Isaac y solamente tengo una discrepancia respecto a tu frase del principio, que decías que había algo en lo que coincidías con Isaac; pues yo, si en algo discrepo, es en lo que vosotros estábais de acuerdo, y es que para mí, sé que ha cambiado algo, y no necesariamente con el 11 de Septiembre, también en la esfera de la seguridad interior. Es decir, creo que es verdad que tenemos crimen organizado desde hace mucho tiempo, tenemos narcotráfico e inmigración ilegal, y muchas otras cosas, pero creo que ha habido un proceso de transnacionalización muy acelerado en muchos de esos fenómenos, y claramente el fenómeno del terrorismo cobra también una dimensión nueva y distinta (aunque se sabe que el terrorismo es un fenómeno muy viejo) y, de hecho, los americanos hacen una revisión completa de su doctrina, de su organización y su política de seguridad interior, y en la UE hacemos también una revisión muy profunda. Por esto, creo que sí ha habido una evolución también en lo que se refiere a la seguridad interior y a las amenazas que con-

templamos ahí. Y yo creo que lo has dicho todo, pero yo únicamente remacharía dos ideas muy rápidas.

Una es que, en mi opinión, hay un desacoplamiento entre poder real y poder formal en el mundo, y que parte de lo que vivimos es producto de ese desacoplamiento. Las Naciones Unidas fueron un gran invento de los Estados Unidos y creo que tiene sentido el mantener ese invento, pero dos cosas: uno, no entremos en un proceso de mistificación de las Naciones Unidas porque ha demostrado una eficacia bastante relativa en su función de asegurar la paz y la seguridad internacional (en otros campos, ha tenido notas más brillantes, pero en esa asignatura, que era la principal, ha tenido problemas) y, además, para mí lo preocupante no era que hubiera sido ineficaz, sino que la veía crecientemente inoperativa; por tanto, la legalidad internacional, primero, no es equiparable al Derecho interno de los Estados, tiene un grado de coerción y de aplicación distinto (al menos, hasta que creemos un gobierno mundial), y que, en cualquier caso, es revisable, es decir, que podemos pensar cómo hacer una reforma de las Naciones Unidas para hacerlo un instrumento más eficaz a favor de la paz y la seguridad internacional.

En segundo lugar, yo tengo una valoración positiva (y sé que esto no es muy popular decirlo ahora, y ya aprovecho para decir que todas mis opiniones no son más que personales) sobre el papel de Estados Unidos en el mundo después del 11 de Septiembre; simplemente comentar que mi preocupación era unos Estados Unidos aislacionistas, introvertidos y que se desentendieran de todos los problemas del mundo. Me parece que el 11 de Septiembre, que es un desastre en todos los órdenes, pero ha tenido un efecto positivo, y es hacer que los Estados Unidos tomen conciencia de que no pueden desentenderse del mundo, de que tienen que arreglar algunos problemas, como el de Oriente Medio, que son una fuente de tensión, de guerra, de sufrimiento y de terrorismo del que no se pueden desentender. Y me parece que la política que están aplicando, creo, va a ser positiva, y va a permitir que las futuras generaciones disfruten de un mundo en el que haya más países democráticos, en el que haya menos terrorismo, más seguridad y libertad, y creo que eso es un buen objetivo.

FÉLIX ARTEAGA

Me gustaría centrar un poco el tema del que estamos hablando. Cuando hablamos de nuevos problemas en la seguridad interior todos recurrimos a nuestros conocimientos de seguridad para hacer nos una idea de qué hacer, pero esos conocimientos están condicionados por nuestra experiencia de seguridad previa, que es de seguridad exterior. Casi todo lo relacionado con la globalización está todavía por descubrir, no lo conocemos. Cuando pasó lo del atentado decíamos que se trataba de una situación nueva que nadie hubiera podido imaginar y, paradójicamente, al día siguiente todo el mundo se preocupaba más por prever qué hacer que por conocer lo que había pasado. Creo que en el área de seguridad interior los recursos de conocimientos están muy limitados, se sabe muy poco de lo que hay y de cómo funcionan esas conexiones transnacionales entre lo externo con lo interno. Por eso considero interesante, precisamente, reivindicar su estudio científico y su debate social.

TERCERA SESIÓN

LA COOPERACIÓN JUDICIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

Rubén Antonio Jiménez Fernández

Magistrado

Miembro Nacional en Eurojust

1. INTRODUCCIÓN

Quiero agradecer, en primer lugar, sinceramente a la Universidad esta oportunidad que me da para ilustraros sobre lo que estamos haciendo en este momento en el UE, que es poco. Quiero agradecerlo porque la unidad de la UE para la que trabajo, Eurojust, acaba de ser creada y lo que necesita es una función de “marketing” importante, darla a conocer y, fundamentalmente, mi exposición no va a servir tanto para ilustrarles, como para cumplir con mi función.

Yo soy Magistrado de trabajo, y ustedes dirán: ¿qué hace un Magistrado de trabajo hablando de cooperación penal internacional? Lo cierto es que, como todos los jueces, nosotros tenemos una preparación para ingresar en la carrera judicial en materia civil y penal principalmente y, luego, por medio de la especialidad, podemos escapar de esas disciplinas. Yo escapé en el año 1980 de la disciplina civil y penal, y aterricé en el Derecho del trabajo, hasta el año 1990, cuando me llamaron para ir al Consejo General del Poder Judicial y allí, como hablaba idiomas y tenía mucha ilusión por esto que llamamos Europa, me hice cargo de desarrollar una institución de reciente creación, que era la Red Judicial Europea Española. De ahí que empecé a conocer un poquito esta “jerga comunitaria”, estas instituciones, y esto es lo que me ha traído hasta aquí. Es decir, que, posiblemente, sea de la gente que sepa muy poco de esto, pero es que de esto se sabe muy poco, porque estamos iniciando un camino y eso es lo apa-

sionante de esta tarea, es decir, que no hay nada hecho, que lo que se vaya a hacer va a depender de nuestra capacidad para corregir nuestros errores, porque lo que es cierto es que, siempre vamos a cometer errores cuando se está diseñando una nueva institución.

Y sin más preámbulos, voy a intentar hacer frente al tema de la cooperación judicial internacional en materia penal. Al final dice "en Europa", y es verdad. Porque en Europa está pasando algo distinto. Estamos en un proceso, principalmente político y jurídico, de singular importancia, yo creo que inédito en la historia de la humanidad, ya que se trata de la creación de una macro-nación, o una nación de naciones, una entidad supranacional que, hasta ahora, era producto de una agresión violenta, una invasión y la absorción de un Estado por otro y, de repente, fruto de la cultura de muchos siglos, los dirigentes de los países han decidido hacer algo que hasta ahora es inédito y extraño (porque cuesta mucho trabajo): ceder soberanía, ceder poder a favor de una nueva organización que se está creando, y es curioso, se sabe donde se empieza, pero nunca donde se acaba, todavía está por definir hasta dónde vamos a llegar.

Yo les hablo desde el entusiasmo de los que creemos que vamos a llegar a todo, es decir, que vamos a crear una auténtica Nación de naciones. Pero se lo digo desde la ignorancia del que no tiene responsabilidad política ninguna, yo soy un entusiasta de la idea de Europa, pero luego, como no tengo responsabilidad política puedo hablar con total libertad. Pues en este fenómeno de construcción de esta Europa, que como he dicho, si quisiéramos definirlo en pocas palabras, diríamos que es un proceso continuo, a veces más rápido, a veces más lento, de traspase de soberanía de los Estados ya constituidos en Europa hacia una nueva Institución política que está naciendo, lo primero que se han dado cuenta ustedes es que aquí hay dos velocidades. Es decir, hay cosas que van muy rápido, y que a todos nos sorprenden (sobre todo, a nuestros padres, por ejemplo, el Euro, tener que andar multiplicando por 166,386 es complicado) pero, es realmente ilusionante ver cómo en materia política, de política económica, los gobiernos de las naciones de la UE se someten a la disciplina de una autoridad superior, la autoridad europea, y ajustan sus políticas económicas a los mandatos que nacen en Bruselas. Y es impresionante (hoy la juventud es ciudadana del

mundo, y seguro que todos vosotros salís en verano fuera), salir por mundo y ver que ya no se exige el pasaporte y que no hay fronteras, que vamos con la misma moneda y podemos comprar en todos los países. Realmente, ahí estamos viendo que Europa es una realidad.

Lo que ocurre es que hay una Europa de segunda velocidad y en la Europa, entre otras cosas, del Derecho penal. Aquí los Estados no están siendo tan generosos, y no se está dando esa cesión de soberanía, esa cesión de competencias y las cosas van más lentas. Ya saben ustedes que la materia penal, o la política penal, es de capital importancia porque, de alguna manera, es una forma de organizar nuestra convivencia, es decir, la posibilidad de definir las conductas como construcciones de delito; luego está la segunda parte, que es organizar un sistema policial capaz de perseguir y prevenir el delito, organizar un sistema judicial capaz de enjuiciar a los sospechosos, a los posibles autores del delito, condenarlos y luego ejecutar las condenas... esto es una de las manifestaciones más claras de lo que se llama soberanía nacional. En este caso, para mí es un principio maldito de cara a la constitución de un Estado supranacional porque los operadores sabemos que, en materia de persecución del delito, las cosas son complicadas porque en virtud de este principio de soberanía, que se caracteriza por una facultad exclusiva y excluyente del Estado para definir las conductas delictivas, perseguirlas, sancionarlas y hacer cumplir las condenas, nuestra policía se encuentra que estos barrotes, esos postes de las fronteras que cuando nosotros salimos a comprar a Europa, cuando de vacaciones, no existen; para la policía sí que existen, y para los jueces y los fiscales. De modo que, cuando un policía, un juez o un fiscal desea investigar una actividad delictiva en el extranjero, cuando deseamos conseguir medios de prueba en el extranjero para poder enjuiciar a una persona, no tenemos otra solución que, como diríamos, pedir la venia, pedir permiso político a la autoridad política del otro Estado, porque no podemos entrar en su territorio.

De ahí que, si bien, en los otros aspectos, económicos, fronteras, manejo de mercancías, etc., Europa es, en estos momentos, un espacio común, un atisbo de ese proyecto político que casi es una realidad, para lo judicial, me he permitido constatar la triste realidad que, para el ejercicio del Derecho penal, se mantienen las fronteras.

Para potenciar un poco soluciones nuevas en materia de prevención y persecución del delito se intenta motivar a los legisladores, a las autoridades de los distintos Estados, y nace el concepto de Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Simplemente es un concepto: ese espacio es un territorio donde, efectivamente, todos los nacionales pueden moverse libremente, un espacio que, por lo exterior, tiene unas fronteras bien definidas y hay una política común para salvaguardar y regular la inmigración y el asilo y, desde dentro y desde fuera, se caracteriza por establecer políticas coordinadas de cooperación policial y judicial. Digo cooperación porque, como se ha podido intuir, no existe una policía europea, a pesar de que haya unos atisbos, a través de Europol, pero no hay una auténtica policía europea, no hay una fiscalía europea, no hay unos juzgados, unos jueces europeos... E insisto de nuevo, la única solución para intentar luchar contra la delincuencia a nivel europeo, la única solución que se ve, es la cooperación judicial internacional. Esa cooperación, desde siglos, se considera una relación entre los Estados, las autoridades políticas... ¿por qué? Porque cuando yo, autoridad política española, tengo que poner mis jueces, mi policía, a disposición de Francia porque viene a hacer alguna gestión en España, tengo el poder político de adoptar esa decisión. Es decir, cuando tengo que conceder la extradición de un nacional, o de alguien que esté en mi territorio, tengo el poder político de adoptar esa decisión. De modo que, tradicionalmente, la cooperación judicial-penal internacional se configura como una relación entre Estados.

2. PROBLEMAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL JUDICIAL

El primero de ellos, elemental, es la existencia de lenguas diferentes. En este momento, la UE, que saben ustedes que está compuesta por sólo quince Estados, tiene el privilegio de hablar trece lenguas diferentes y, en esos Estados, a veces, hay varias lenguas oficiales, como ocurre en España, con lo cual, esto es lo más parecido a la Torre de Babel. No digamos ahora cuando se produzca el ingreso de diez nuevos Estados: esto va a ser imposible. De modo que, ya relacionarse las autoridades de un Estado con otro tiene un principal problema de hecho,

que es la existencia de lenguas diferentes. ¿Por qué? Porque además, lo que los Estados exigen es que a mí, la comunicación se me haga en mi idioma; luego, hay que traducir, y traducir lleva mucho tiempo.

El segundo problema es la diversidad de los sistemas judiciales. Lo que caracteriza a la UE es que somos naciones muy viejas, y al ser naciones muy viejas hemos generado unos sistemas judiciales bastantes distintos, con personalidades y características muy diferentes. Esto hace que estemos en permanente colisión. ¿Por qué? Porque la función de un juez español, un juez de instrucción, difícilmente es trasladable al extranjero, es decir, en el extranjero no hay un juez de instrucción, en Francia lo hay, en algún país hay juez de instrucción, pero a lo mejor, su función no es la misma, de modo que, para lo que en España es competente un juez de instrucción, en Finlandia lo es un policía, o en otros lo es un fiscal. Es decir, por lo pronto ya es un auténtico problema identificar la autoridad competente del otro país que tiene las mismas competencias que yo.

Luego es evidente que la división por Tribunal Superior de Justicia, provincias, y partidos judiciales, etc. no existe en otros países, de modo que la división territorial del país es absolutamente distinta. Con esto, desconocer quién es el juez competente, la autoridad competente del país de destino y, territorialmente competente, ya nos supone otra enorme complejidad.

Todo eso, esa distinta organización administrativa, multiplica la dificultad porque, fruto de esa tradición histórica, hemos generado normas procesales distintas que van a producir un problema. Las formas son requisitos que manifiestan las garantías procesales, y si no se cumplen, si no se cumple con las formas que establece mi legislación, puede ocurrir que la actuación judicial, o la actuación que se está llevando a cabo en otro país, no sirva en mi país para constituir una prueba en un proceso. El caso más típico es, según la legislación procesal española, para poder recibir declaración a una persona de la que se sospecha que ha cometido un delito y que tiene que estar asistida de un abogado. Pues esa figura no existe en la mayor parte de los países de la UE, hasta el punto que en Finlandia, la declaración a un señor se la toma un policía, y el otro día me consultaron en otro caso que tenía

amos acerca de si podían tomar la declaración por teléfono, porque en su país se puede tomar declaración por teléfono; yo me sorprendí, porque no lo había oído nunca y, además, ¿quién firma la declaración?

Otro de los problemas: leyes procesales distintas-leyes sustantivas. Si nosotros intentamos pedir que Finlandia nos ayude, por ejemplo, a extraditar a alguien que ha colaborado financieramente con una banda terrorista dirán: “imposible, nosotros no sabemos lo que es el terrorismo, nuestra legislación desconoce lo que es el delito de terrorismo”. ¿Por qué?, pues porque en Finlandia, esa forma delictiva no existe y no han desarrollado un sistema legal para prevenir y castigar esa forma de delincuencia. Y viceversa, los finlandeses, cada vez que cortan un pino en España se vuelven locos, porque para ellos eso sí que es delito ecológico, y nosotros cortamos pinos con cierta facilidad. De modo que, vean ustedes que las leyes sustantivas no son las mismas y como posteriormente veremos, el principio de doble incriminación es uno de los principios rectores de la cooperación internacional judicial.

Estos son casos que quiero poner en los márgenes extremos, porque en todos los países se castiga el homicidio, el asesinato, el robo... con penas mayores o menores, porque también, lo que ocurre es que, nosotros establecemos como pena máxima para un delito cuarenta años, pero en Dinamarca la pena máxima son doce años, con lo que, muchas veces, cuando la cooperación internacional viene limitada por lo que se dice “la gravedad del delito”, la gravedad viene determinada por la entidad de la pena; esto se desajusta completamente.

Y ya el colmo de los disparates es la lentitud de los mecanismos de transmisión de las solicitudes. Como yo tengo que dirigirme a la autoridad de otro país para pedir que me ayude en la cooperación, inicialmente: ¿a quién tengo que dirigirme? Pues me dirigía a la autoridad política, ya que tradicionalmente, todos los sistemas de transmisión de peticiones de ayuda internacional se canalizaban a través de la autoridad central, que se residenciaba siempre en el Ministerio de Justicia. Quien lo pedía era un juez que, hoy por hoy, es una figura totalmente independiente de la estructura jerárquica del Ministerio de Justicia, de modo que, este fenómeno que yo les voy a describir, que les parecerá “de locos”, posiblemente se reproduce en todos los

estados de la Unión. Es decir, hasta ahora, cuando el juez de Pozuelo por ejemplo, quería dirigir una comisión rogatoria al juez de París, el juez de Pozuelo se la mandaba al Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Madrid se la mandaba al Ministerio de Justicia y este último, normalmente, la mandaba a Exteriores para su traducción o, por lo menos para que la mandara a través de la valija diplomática a Francia. Esa comisión rogatoria llegaba al Ministerio de Exteriores, o al Ministerio de Justicia francés, el cual, a su vez, la mandaba al equivalente a Presidente del Tribunal Superior de Justicia y éste a su vez, la mandaba al juez de París. Ya se pueden imaginar ustedes, en este recorrido, se nos habían muerto ya los jueces que habían hecho la comisión rogatoria, el fiscal y todos lo demás, pero así ha sido el mecanismo de transmisión y, así lo es fuera del ámbito de la UE, por las razones que ahora les voy a contar.

Finalmente, existía otra cosa: la ausencia de práctica del seguimiento y control de las peticiones de auxilio judicial. Cuando el juez de Pozuelo mandaba su comisión rogatoria sabía que de él había salido, pero nunca sabía cuando iba a volver, ni nadie le daba razón porque no hay un sistema de registro o de seguimiento de aquélla y la autoridad central tampoco se ha encargado de ello. Esto no es un problema que sea propio de la autoridad central española, es que ninguna autoridad central se ha encargado de controlar la ejecución de la comisión rogatoria, simplemente, ha sido como una polea, como un mecanismo de transmisión. Ciertamente es que las autoridades centrales cumplían una función fundamental: la de identificar indirectamente el juez o la identidad de destino: “bueno, yo se la mando a mi homólogo de Francia y que él se encargue de hacérsela llegar al juez competente”; de esa manera, se resolvía el problema de buscar cuál era el juez competente para la ejecución.

Estos problemas, que a mí me parecen importantes, se complican con una serie de principios jurídicos que venían rigiendo tradicionalmente la cooperación internacional judicial. Por ejemplo, el principio de doble incriminación. Normalmente, en materia de extradición, pero también en otras materias, el juez al que yo le pedía auxilio, o el fiscal al que yo le pedía auxilio en otro país si el delito que yo esta-

ba persiguiendo no era delito en su país, decía que como el delito no era tal, había posibilidad de auxilio.

Hay otro principio más cuestionado y que señala que si me pedís auxilio judicial para perseguir a un nacional mío existen limitaciones. En la UE tenemos casos en que un señor, un nacional de otro país, mata a una persona en España y se va a otro país; pues no hay forma de perseguirlo y esto me sorprende, en este momento en el que se encuentra la UE. Primero, porque si su país se niega a extraditarlo las autoridades de su país te dicen: “no, es que esa muerte se ha cometido en España”. A pesar de que hay un protocolo al Convenio Europeo de Extradición, hecho en Dublín, y que tiene como finalidad fundamental suprimir el principio de defensa de los propios nacionales, lo que ocurre es que muchos países no han suscrito ese convenio. Esto me permite la oportunidad de decirles que si ustedes bucean en los Tratados y Convenios Internacionales verán que hay soluciones para todos estos problemas, pero nadie ha suscrito esos convenios, sorprendentemente, muy pocos países. En la actualidad existe un convenio que, en este momento es elemental: el Convenio 2000. El Convenio 2000, que complementa el Convenio de 1959, habla de cosas absolutamente elementales y después de tres años, solamente Portugal ha ratificado ese Convenio. Pues eso es una defensa de los propios nacionales.

Existe otra cosa que me he inventado yo –y esto no está escrito– que se refiere a los trámites procesales para ejecutar una petición de auxilio y que suponen la posibilidad de que la persona perjudicada por la medida tenga posibilidad de oponerse, de recurrir y de argumentar. Y posibilidad de oponerse alegando que las garantías procesales del país que le quiere enjuiciar no son suficientes. Y entonces, yo aquí me he inventado un principio (que existe de hecho): “el principio de desconfianza mutua”. Todos los países pensamos que los países de nuestro entorno son países “bananeros”, que estamos en África, y que no cumplimos las mínimas garantías, o los mismos Derechos Fundamentales que afectan a las garantías procesales. De modo que, las reglas procesales para la ejecución de las comisiones rogatorias se basan en que la persona que va a ser objeto de esa medida tiene derecho a que en el país que se va a ejecutar la comi-

sión rogatoria (no el que la pide) examine parcialmente el ordenamiento jurídico del país que lo pide, para ver si ese país tiene garantías democráticas, o su sistema tiene garantías democráticas.

Y por último, siempre está la “cláusula de cierre”, que consiste en que siempre existe la oportunidad de negarse a cumplir con la petición de auxilio porque puede afectar a la economía nacional, a los intereses nacionales, al orden público, etc.

3. APROXIMACIÓN DE LA UE A LOS PROBLEMAS DE COOPERACIÓN JUDICIAL

Europa, la UE, aborda los problemas que supone la cooperación judicial internacional planteando diferentes soluciones. En primer lugar, a través del contacto directo entre las autoridades judiciales. Es una solución importantísima. Lo que han decidido los países de la UE es que la cooperación deje de ser una relación entre Estados y sea una relación entre autoridades judiciales, de manera que todo ese control político, esa intervención de los Ministerios de Justicia desaparece. La solución está muy bien y parece sensata, pero lo que ocurre es que mientras los autores centrales tenían un equipo, un gabinete con traductores y con expertos, esto hace gravitar en el propio juez de Pozuelo, por ejemplo, todos estos problemas; es decir, que el propio juez de Pozuelo, en teoría, tiene que conocer todos los tratados internacionales, la legislación del país de destino y a ser posible, que el idioma, etc. Con lo cual, al juez, al fiscal, o al policía que tiene competencias similares, se le cae el mundo encima. Pero esta es la solución que se ha adoptado en la UE.

La segunda solución es: ¿por qué no nos ponemos de acuerdo y establecemos leyes penales y leyes procesales únicas? Inmediatamente, los detentadores del poder político dicen: “no, esto de crear un Código Penal Europeo, esto de crear leyes procesales europeas únicas todavía no, está muy verde”. Yo, como entusiasta, pienso que le 95 por ciento de los tipos penales del ordenamiento español están en todos los ordenamientos de las naciones de la UE, de modo que no sería tan complicado llegar a una legislación penal unificada. A mí, como juez,

lo que me interesa es que todos tengan las mismas penas frente a los mismos delitos, si hablamos de unificar las penas. Pero, bien, todavía esta fórmula no está madura; ha habido unos intentos muy claros, a través de un proyecto que se llama el Corpus Juris. Aprovechando que hay una laguna legal cuando se ha construido este ente europeo, hay una serie de infracciones, o atentados a intereses económicos de la Comunidad Europea – recuerden el “caso del lino” - que recaen en esa situación de vacío legal, y se pensó crear un código único para identificar una ley penal única que persiguiese los atentados a los intereses económicos de la Comunidad. Eso está un poco muerto, yo creo que más que por el código del plan único, porque llevaba una figura procesal aneja que llamaba Ministerio Fiscal Europeo, que ya producía mayores escalofríos. Crear un fiscal cuya autoridad esté por encima de la fiscalía de cada nación, y que pueda pedir que me abran una investigación y me procesen, eso ya no gusta tanto. Eso está ahí, y creo que ya existe una nueva iniciativa para relanzar el tema de la fiscalía europea y, verán ustedes, como esto llega antes de lo que se está pensando.

Pero como no se puede llegar a una legislación única, se ha creado una política, política a nivel legislativo, política de aproximar las legislaciones penales. El desarrollo de esta política son esta serie de Decisiones Marco (las Decisiones Marco son normas típicas de Europa, de esta institución europea, que no tienen efectos directos), que obliga a los Estados a producir una reforma legislativa que incorpore el contenido de esa Decisión Marco. Tenemos una sobre delito medioambiental (a iniciativa de Finlandia), otra Decisión Marco de esa fecha, relativa a la regulación de los aspectos penales de la entrada, circulación y estancia regular en los distintos Estados y otra que se refiere a la trata de los seres humanos, es decir, que intenta unificar los delitos relativos al tráfico de seres humanos para su explotación, ya sea en materia de prostitución, ya sea para el mercado laboral, etc. Existe una muy importante en materia de terrorismo, porque ya les he dicho que existen muchos países, sobre todo nórdicos, que prácticamente no contemplan el delito de terrorismo, o lo contemplan de forma muy limitada. Existe otra sobre blanqueo de dinero y otra sobre la falsificación del euro, que se acordó con ocasión de la entrada en vigor de la moneda única. Hay otra Decisión Marco en materia de falsificación de instrumentos de pago y, por último, otra sobre el

Estatuto de la víctima, que también tiene normas, sobre todo, procesales, y que suponen la aproximación de legislaciones.

Todas estas formas son una iniciativa del Tratado de Ámsterdam. Lo que pasa es que pocos países se han decidido realmente a trasponer su legislación. Hay otros que no necesitan trasponer, por ejemplo nosotros en materia de terrorismo, no tenemos que trasponer nada porque tenemos una legislación muy desarrollada, pero se ve por el movimiento para trasponer o incrementar estas Decisiones Marco.

Retomando el marco de las soluciones nos encontramos con el establecimiento de mecanismos conjuntos de evaluación. Esto es una práctica rudimentaria, pero enormemente efectiva. Es decir, que en el seno del Consejo de la Unión, normalmente se crean unas estructuras encargadas de hacer estudio de cómo funciona esta institución en el resto de los países de la Unión y, entonces, vemos las diferencias de trata y se proponen soluciones de armonización. Yo he participado y he visto, por ejemplo, el estudio que se hizo sobre funcionamiento de la cooperación judicial internacional y ha sido enormemente útil, porque los distintos países se han puesto rápidamente a día siguiendo, de hecho, una serie de instrucciones que se han cursado desde la Secretaría del Consejo.

Hablábamos también de que nuestras fronteras eran impermeables para los jueces y policías no pueden salir para llevar a cabo prácticas de investigación, y también se intenta superar ese principio físico de las fronteras creando procedimientos y fórmulas que propicien la participación de las autoridades judiciales de un Estado en otro. Nos referimos, por ejemplo, a las “persecuciones en caliente”, es decir, la posibilidad de que un policía, cuando está persiguiendo a un delincuente, pase la frontera y siga una meta determinados kilómetros en el otro país. Existen las escuchas transfronterizas y los agentes encubiertos. Esta última es una figura fundamentalmente de cooperación policial en la cual, se permite que un agente, o un funcionario de la policía de otro país actúe bajo identidad falsa en el territorio de otro Estado; más que el permiso de que actúe, lo importante es dotarle de un ámbito de inmunidad, porque imaginémosles a ustedes que para identificar o descubrir una banda de traficantes de drogas ese señor se enrolla y conduce el camión que lleva los fardos de

droga. Claro, si eso se detecta, lo primero que hacen es meter en la cárcel al conductor del camión y entonces, se le intenta dotar de un ámbito de impunidad. Pero ojo, no tiene impunidad para todas las cosas, porque esa persona, por hacerse notar dentro de la banda, lo que no puede hacer es cometer delitos muy graves; lo de conducir es prácticamente consustancial con su infiltración en la banda.

Y por último, y es donde yo trabajo, se crean estructuras que favorecen la cooperación judicial internacional. Dentro de estas estructuras, en estos momentos, son tres las que existen: los Magistrados de enlace, la Red Judicial Europea y Eurojust.

Los Magistrados de enlace son los más conocidos, a pesar de que son los menos numerosos (también es verdad que son los que más tiempo llevan). El Magistrado de enlace, realmente, es una figura de cooperación bilateral, es decir, dos países se ponen de acuerdo para destacar uno en el país del otro a un experto en su propio sistema judicial. En la creación del Magistrado de enlace, figura que data de 1996, el origen tenía por objeto intentar eliminar el problema de la existencia de distintos sistemas judiciales. De modo que, si tú tienes un experto destacado en la Embajada del país que te lo envía, es a él quien le consultas sobre su sistema judicial para que, de alguna manera, cuando pedimos algún tipo de auxilio judicial, tengamos alguien que nos ilustre de cómo funciona su sistema. Lo que ocurre es que, como eran los primeros, no había nadie más, han hecho una función muy interesante, que es la que todos los prácticos estamos deseando y que venía a formularse de la siguiente manera: "Oiga, cuando yo he mandado una carta, una comisión rogatoria a París, lo que quiero saber es cuándo me la devuelven, y que me la devuelvan rápido". Entonces, esta persona llamaba al juez de París y le decía: "Oye, por favor, la comisión rogatoria del juez de Móstoles, que está metida en el cajón, mándala". Pero el Magistrado está previsto fundamentalmente para que informe de su sistema judicial. Es una estructura de cooperación de desarrollo irregular, porque ustedes saben que España sólo tiene un Magistrado de enlace en París, que se dedicaba, porque ahora ya hace de todo, fundamentalmente, al terrorismo; y recibimos a un Magistrado inglés y otro francés. Sin embargo, por ejemplo, Francia tiene Magistrados de enlace en todos los países miembros de la Unión

y, como le sobran los jueces, ha mandado muchos Magistrados de enlace a países que no son de la Unión. Pero, da la impresión de que en este momento, esta estructura está superada, y los países, por lo menos, los países de la Unión no están dispuestos a crear más Magistrados de enlace. Fundamentalmente, creo que son muy eficaces, lo que ocurre es que son muy caros, porque hay que pagarlos con estatus diplomático y claro, en un país como el nuestro, que tiene pocos jueces y, encima, mandarlos fuera y con un sueldo tres veces superior al de un juez, pues la economía nacional se resiente.

Nace otra cosa que es la Red Judicial Europea. La Red Judicial Europea es un conjunto de fanáticos de la cooperación que asume voluntariamente el compromiso de ayudar a los jueces, o a las autoridades de otros países, sin cobrar un euro, de modo que dedica tiempo de su tiempo libre para ayudar a los demás. En estos momentos, en los países de la Unión somos unos 230 puntos de contacto que están en una lista que puede ser consultada directamente por las autoridades judiciales, o no judiciales, de cada país, y fundamentalmente, por sus propios compañeros, jueces o fiscales. Cada país según la acción común, podía nombrar uno o mil, mientras que Francia nombró 47, es decir, uno por cada circunscripción parecida a la provincia; en España decidimos nombrar muy pocos, para tener el control de lo que estaba ocurriendo. De modo que, para el mundo de los jueces sólo existe un punto de contacto en el Consejo General del Poder Judicial; la Fiscalía tiene cuatro puntos, uno en la Fiscalía General, y tres en las fiscalías especializadas de anticorrupción, drogas y la Audiencia Nacional, y luego, hay un punto de contacto en el Ministerio de Justicia. Pero lo que ha hecho España, que yo creo que es interesante, es nombrar pocos puntos de contacto para tener un poco el control de lo que está ocurriendo en la cooperación internacional, pero, a su vez, para tener presencia física en todos los territorios, ha nombrado un juez y un fiscal en cada provincia, de modo que ha creado una Red Judicial Española que tiene dos personas, un juez y un fiscal, en cada provincia.

La Red Judicial está dedicada fundamentalmente para ayudar a otros jueces para confeccionar las solicitudes de auxilio, es decir, son expertos en la confección de las comisiones rogatorias y tienen una

serie de herramientas que les permiten saber cuál es el ordenamiento jurídico de otros países y salvar así los problemas que suponen, en la práctica, el auxilio internacional. De ese modo, la Red Judicial Europea ha creado unas herramientas informáticas muy interesantes para cumplir ese cometido. Herramientas informáticas que, en este momento, están en una página Web que puede consultar cualquier autoridad que tenga acceso a Internet y sepa la clave de acceso. La primera herramienta se llama Atlas Judicial, y tiene por objeto identificar la autoridad competente de ejecución de los países de la Unión. De manera que, si el juez de Londres tiene algo que tiene que ver con Pozuelo, accede a la página Web, marca Pozuelo y tiene el juez de primera instancia de Pozuelo, su número de teléfono, fax, e-mail, etc., pero le da todos sus datos para que se ponga en contacto con él (esto último, de cara a facilitar el contacto directo).

Esta Red Judicial Europea construye una herramienta informática de la que yo quiero hablar porque, de alguna manera, España es el padre de la criatura, que permite elaborar automáticamente comisiones rogatorias en varios idiomas, de manera que le vas metiendo los datos y se va haciendo la comisión rogatoria y todos los impresos que acompañan a la misma. Y luego tiene un programa informático para una cosa de la que hablábamos: saben ustedes que el problema de los distintos idiomas es que, en derecho, los conceptos jurídicos no tienen traducción, de modo que la palabra procesamiento no tiene traducción posible, lo que existe es instituciones parecidas. De modo que se han creado programas que tienen por objeto identificar conceptos jurídicos y darnos su traducción aproximada a la institución jurídica del otro país.

4. EUROJUST

El edificio sede de Eurojust se inauguró el 29 de abril de 2003 en La Haya. Aunque compartimos edificio con el Tribunal Penal Internacional, no tenemos nada que ver con él, porque el Tribunal Penal es un organismo de la ONU y tiene función jurisdiccional, y nosotros, somos una unidad de la UE y no tenemos función jurisdiccional. Este organismo nuevo se crea en febrero de 2002 - y quiero

hacer hincapié en esto porque algún compañero nacional de la prensa ha dicho que Eurojust no sirve para nada, pero bueno, un recién nacido de nueve meses no está capacitado para construir carretera pero algo está haciendo ese recién nacido -. Es decir, que es muy pronto para evaluar el trabajo de Eurojust. Nosotros estamos contentos, porque se van haciendo cosas, pero sepan ustedes que llevamos pocos meses, no hemos tenido presupuesto hasta el mes de septiembre, y no hemos tenido sede personal hasta el mes de diciembre por lo cual, tampoco se pueden pedir peras al olmo.

Lo importante de Eurojust es que tiene personalidad jurídica propia, mientras que las otras estructuras no la tienen; por tanto, es capaz de asumir derechos y obligaciones, y es un órgano de la UE. Esto es muy importante, porque en el seno de la UE, y en esta materia que es el tercer pilar y el Derecho penal, ya saben ustedes que existe fobia por crear fiscalías o juzgados europeos, pero se ha creado un órgano, ya hay una entidad que tiene personalidad y corporeidad, Eurojust. Y tiene unas perspectivas de futuro que ya veremos: es capaz de desarrollarlas, ya que tiene también capacidad presupuestaria (es decir, propone su presupuesto para que lo apruebe el Parlamento Europeo), y vamos intentando abrir camino.

Eurojust se configura como una mesa redonda donde hay quince miembros destacados - en este momento, cuando se produzca la adhesión seremos veinticinco- por cada uno de los países miembros. Podemos ser jueces, fiscales o autoridades policiales con competencias análogas, de modo que no es un órgano exclusivamente judicial o fiscal, sino que cabe la posibilidad de que haya autoridades policiales. Lo que sí se trata es que seamos expertos en nuestro propio sistema judicial. También, cuando tenemos mucho trabajo, cabe la posibilidad de que tengamos un asistente (el asistente tiene voz pero no voto) y, si hay mucho, mucho trabajo, cabe la posibilidad también de que haya más de un asistente. Yo, en este momento soy el que más trabajo tiene allí, pero no tengo asistente.

Las funciones de Eurojust son genéricamente la coordinación, cooperación y apoyo. Esto suena muy bonito pero no dice nada. Vamos a ver primero lo que quiere decir coordinación.

La coordinación en Eurojust nace como estructura de cooperación para coordinar las actuaciones judiciales e investigaciones que afecten a dos o más Estados miembros, condicionada por la solicitud presentada, eso significa que no actúa de oficio sino que para que Eurojust actúe, tiene que pedirle ayuda la autoridad judicial competente³; lógicamente, lo que nosotros podemos hacer está muy condicionado por la información que nos solicitan. Voy a volver sobre este tema que es realmente lo importante.

Eurojust también puede mejorar la cooperación y, para ello, hace lo mismo que el Magistrado de enlace y lo mismo que la Red. En opinión de la mayor parte de los países, auxiliamos, agilizamos el cumplimiento de las órdenes, la información jurídica sobre los sistemas y proporcionamos respaldo económico para que todo esto se desarrolle. El apoyo lo materializamos hacia un aspecto muy importante, que es que, cuando se reúnen jueces y fiscales, o policía de distintos países, les ponemos un intérprete para que puedan hablar en su propio idioma y no tengan esas limitaciones ya comentadas.

Eurojust puede actuar colegiadamente, de manera que hace falta una decisión de la mayoría, o a través de los miembros nacionales. Vamos a ver qué es, de las decisiones de Eurojust, lo importante. Eurojust puede solicitar a las autoridades competentes una investigación, esto es, tiene capacidad de denuncia, de provocar la incoación de una investigación a nivel policial y judicial. Capacidad de denuncia que en la decisión es de baja intensidad, porque se puede solicitar y luego se dice: “no, pero si la autoridad del país no quiere iniciarla, no tiene obligación de iniciarla, que diga razonadamente por qué no la inicia y punto”. Por tanto, las decisiones de Eurojust no tienen fuerza vinculante, es simplemente una especie de recomendación. Otra cosa es que en nuestro ordenamiento, en España, cuando un ciudadano o una institución dice que se han cometido unos hechos y aparentemente unas personas son los culpables de esos hechos y esto puede ser delito, un juez, o la policía, tienen obligación de abrir una investigación,

³ Cuando se combinan estas dos palabras, quiere decir que puede ser que la investigación sea puramente policial y no judicial; por tanto, Eurojust tiene un ámbito de actuación a caballo entre la policía, la fiscalía y los juzgados, es decir, puede englobar todo ese espectro.

pero porque lo dice nuestra Ley de Enjuiciamiento Criminal, no porque sea un efecto directo de la decisión que crea Eurojust.

Mucho más interesante es esta otra fórmula “versallesca” de solicitar a las autoridades competentes que reconozcan que uno de ellos puede estar en mejores condiciones para realizar las actuaciones judiciales. Esto, sencillamente, es un requerimiento de inhibición que se trata de una fórmula versallesca muy elegante para intentar resolver un problema de competencias. ¿Por qué?; porque cuando estamos hablando de delincuencia organizada lo normal es que haya varios países que estén investigando a la misma organización, y si están investigando a la misma organización hay varios procedimientos abiertos contra las mismas personas, con lo cual, al final, siempre vamos a tener un conflicto de competencias. Entonces, Eurojust viene a ser un foro amistoso, de buena voluntad, para resolver un conflicto de competencias sin acudir a la vía jurisdiccional, que tantas demoras supone.

Está por ver qué desarrollo van a dar los países a esta competencia, es decir, si va a ser vinculante lo que diga Eurojust o no. La primera manifestación de esta competencia la tienen ustedes en la euroorden, donde dice que cuando haya varias órdenes de arresto, no se ejecuta la primera, sino la que diga Eurojust, que se debe ejecutar la primera. Y esto mismo, en esas Decisiones Marco que hemos visto de aproximación de las legislaciones puede tener un desarrollo. En todas las Decisiones Marco que se han dictado en materia de aproximación de legislaciones, en materia de competencias, tienden a provocar que haya varios países conociendo la misma actividad delictiva, porque crean distintos foros de competencia. Es decir, el artículo 5.7 de sanciones dice: “cada Estado miembro velará para que sus autoridades judiciales sean competentes si el delito se ha cometido en su territorio, si el delito ha sido cometido contra un nacional, si el delito se ha cometido por una persona jurídica de su nacionalidad...”; es decir, se crean foros de concurrencia concurrente, lo cual, para mí, veo claramente que se pretende que haya varios países que conozcan coordinadamente una estructura como es Eurojust para que luego sea al final un solo país el que acuse y enjuicie, y la forma rápida de acusar y enjuiciar en un solo país es crear una solución rápida para evi-

tar los conflictos de competencia. Otra cosa es que, en este momento, los Estados miembros lo acepten como tal.

Eurojust también tiene capacidad para pedir que se forme un equipo conjunto de investigación requerido por las autoridades y para que se transmita información.

Ahora voy a señalar de qué manera Eurojust viene a aportar soluciones a esos problemas de cooperación judicial internacional que identificamos al principio:

- La transmisión: está previsto que los miembros nacionales de Eurojust puedan transmitir directamente las comisiones rogatorias, con lo cual, se establece un circuito mucho más rápido.
- Las lenguas: en Eurojust es obligatorio hablar inglés. En teoría todos tenemos que hablar inglés porque es la lengua de trabajo, la lengua de comunicación. Es verdad que, de los quince países que en estos momentos estamos allí, hay trece que utilizan la misma lengua y dos que no. Los dos que no hablan la misma lengua son el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda que hablan inglés, y los trece restantes, que hablamos Euro-inglés, que es otra cosa distinta que nos permite a los trece entendernos muy bien; otra cosa es que no entendamos bien lo que dicen los ingleses e irlandeses, eso es otro problema aparte. Eso es cierto, porque como los conceptos jurídicos no tienen traducción directa, y no conocemos el inglés jurídico técnico, utilizamos un circunloquio y si decimos procedimiento decimos; "es el acto formal, porque la autoridad formal competente dirige la acusación, le dice la persona que va a ser acusado en el futuro por el órgano fiscal y que se defienda". Bueno, pues eso es el procesamiento. Pero claro, los ingleses utilizan su palabra técnica, que nosotros no entendemos y eso nos hace más complicado entender a los ingleses, aunque nosotros nos entendemos bien.
- Diferentes sistemas judiciales: en teoría, cada uno de los Quince-Veinticinco es experto en su legislación, de modo que

cuando se produce una consulta por parte de un país, somos una mesa redonda en la que, inmediatamente, hay respuesta o puede que exista una capacidad de respuesta para solucionar el problema de equivalencias de ordenamientos jurídicos.

- Ausencia de control: Nosotros, cuando abrimos un caso, le damos un número de registro y no lo cerramos hasta que la autoridad que nos ha pedido ayuda nos dice estar satisfecha, o que ya no se puede hacer nada más, con lo cual, nosotros llevamos un control rudimentario, no tenemos todavía una base de datos formada – estamos en vía de construcción – pero, lo cierto es que, cada dos meses revisamos todo el expediente histórico para saber qué casos se pueden cerrar y cuales, de modo que sí existe un control y seguimiento de las solicitudes de ayuda.

5. PAPEL DE EUROJUST EN LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO

Lo importante es que Eurojust es una estructura destinada a luchar contra el crimen organizado que, como bien saben todos, se caracteriza porque existe un grupo de personas que se organizan, se dotan de unos medios importantes, técnicos y materiales, tiene una voluntad permanente y está decidida de violar el ordenamiento jurídico, porque de ello utilizan un enorme provecho.

Normalmente la delincuencia organizada lo que pretende es obtener beneficios económicos, otra cosa es que el terrorismo, como forma de delincuencia organizada tenga una finalidad estrictamente política, pero lo normal, en todo fenómeno de delincuencia, es que quiere dinero, y utilizan el delito como fuente de ingresos, y lo primero que hace el delincuente que se organiza es buscarse el mayor marco de impunidad, de modo que, si yo voy a robar a España, los cabecillas se establecen en Francia para que, por efecto de la frontera, no les podamos arrestar. Hay otro efecto también, que es que si en ese caso concreto, en el momento que la autoridad española acciona contra la rama de esa organización, que está en España,

pone en alerta a la otra rama. Entonces, esto es muy difícil de combatir, entre otras cosas, porque la delincuencia organizada se mueve libremente por las fronteras de la Unión, mientras que la policía y los jueces no podemos hacerlo.

En un caso concreto, como puede ser el desembarco de droga por las costas de Galicia, su transporte por las carreteras de España y salida por la frontera, ante lo cual la autoridad judicial española lo único que podría intentar sería detener a los que sacan el alijo por la costa y a los que lo transportan, la idea es que Eurojust, en unión con otras instituciones que comparten esta finalidad, puedan identificar e informar a la autoridad competente que ese transporte pasa por el territorio francés, llega a Berlín, donde se desembarca en otros camiones con otras matrículas, otras empresas, pero a su vez allí, la droga no se comercializa, sino que se distribuye a otros destinos como Ámsterdam, donde típicamente se consume. También ocurre que esa organización es capaz de informar que eso se consume en Bruselas, pero al mismo tiempo, con esa información, lo ideal sería que la organización fuera capaz de decirnos que ese dinero, que procede de la comercialización de esa mercancía, se dedica a comprar apartamentos en Cerdeña y Marbella, con lo cual, las autoridades competentes tendríamos la posibilidad de configurar el mapa de lo que es esa organización criminal. Una organización criminal que trafica con drogas en unos territorios y que blanquea dinero a través de unos movimientos concretos.

Lo que proponen Eurojust y la UE es que los jueces, fiscales y policías de cada país dejen de pensar sólo en lo que ocurre en su frontera y piensen lo que ocurre más allá de ellas; que dejen de ser la autoridad única que dirige aquello y que se cojan de la mano con sus compañeros de otros países para hacer una actuación conjunta contra todos, que permita acabar con toda la organización puesto que, lo que hasta ahora estamos haciendo es luchar contra las ramas de una organización, y no contra toda la organización.

Para eso hace falta fundamentalmente que funcione el aparato (que no funciona), y hace falta mucha información. Nosotros no tenemos una estructura de información importante y dependemos de lo que nos digan nuestras autoridades denunciadoras; a su vez, lo que

hacemos en Eurojust cuando recibimos noticias de esta actividad cada uno de los miembros pregunta a las policías de sus distintos países: "¿qué está ocurriendo en vuestros países con esto?; ¿hay alguien que investigue a estas personas?; ¿hay alguien que investiga a estas compañías?; ¿hay alguien que investiga estos teléfonos?". En teoría esto no sería necesario si pudiéramos hacerlo en una unidad central de información como Europol pero, de hecho, en el momento en que Europol tenga su base de datos totalmente evolucionada será enormemente fácil. Nosotros tenemos un convenio a punto de ser firmado con Europol para conseguir también toda esta información, y de hecho, Eurojust está previsto que trabaje mano a mano, con el mismo nivel y a la misma intensidad con Europol, con Interpol, con el sistema SIS y con toda la estructura de información. Y luego, lo que hacemos es, una vez podemos detectar esto, es decir, qué personas, qué compañías, qué teléfonos, quién está implicado en la investigación de estas ramas, en qué países; lo que hacemos es juntarnos en una reunión de coordinación, donde cada país, con un intérprete para que pueda hablar en su propia lengua, exponga los problemas...

Tenemos que hallar un plan de acción conjunto para poder llevar a cabo una actuación coordinada, de modo que, si yo tuviera que resumir todo lo que he venido contando, diría que lo que pretende Eurojust es un cambio de cultura policial y judicial; el que dejemos de actuar individualmente, dentro del territorio de cada país, para que empecemos a trabajar coordinadamente, conjuntamente, con los jueces, fiscales y policías de los otros países.

MESA REDONDA:

¿CÓMO CREAR UN VERDADERO ESPACIO EUROPEO DE JUSTICIA?

Enrique López y López

Vocal-Portavoz del Consejo General del Poder Judicial

1. LA COOPERACIÓN JUDICIAL EN EL ÁMBITO PENAL

Tradicionalmente, la cooperación judicial y policial entre Estados miembros se ha desarrollado a través de distintos instrumentos (acuerdos bilaterales, cooperación en el seno del Consejo de Europa...). En cambio, en sus inicios, la Comunidad Europea empleó sus esfuerzos en el objetivo de la integración económica, lo que explica que haya empezado a preocuparse de la Cooperación en asuntos de justicia e interior en fechas relativamente recientes. Esencialmente, a partir de los años setenta, se instaura una cooperación intergubernamental entre los Estados miembros, al margen de la estructura institucional de la Comunidad Europea - en adelante CE- (creación del grupo de TREVI, reuniones semestrales de los Ministros de Justicia e Interior a partir de 1984, celebración del Acuerdo de Schengen en 1985...). El Tratado de la Unión Europea -en adelante TUE -, firmado en Maastricht y cuya entrada en vigor se produjo el 1 de noviembre de 1993, pretende introducir mayor coordinación y coherencia, al colocar bajo la responsabilidad de la Unión Europea iniciativas y políticas que anteriormente se habían gestado fuera del marco de la CE. Por ello, el nuevo Tratado incluye, junto al tradicional pilar "comunitario" (Tratados CE, CECA y EURATOM), dos nuevos pilares de la Unión Europea: las disposiciones relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común (Título V) y las relativas a la

Cooperación en los Ámbitos de Justicia e Interior (Título VI), basados ambos en mecanismos de cooperación intergubernamental, más que de verdadera integración.

Por lo que se refiere en concreto al Título VI del TUE, debe señalarse que la cooperación afectaba a diversas cuestiones consideradas de interés común: el asilo, el cruce de fronteras exteriores, la inmigración, la lucha contra las toxicomanías, la lucha contra el fraude a escala internacional, la cooperación judicial en materia civil y penal, la cooperación policial y la cooperación aduanera. Debido a la disparidad de criterios entre los Estados, el sistema del Acuerdo de Schengen, cuyo objetivo fundamental es la supresión de los controles en las fronteras interiores, queda al margen de la nueva estructura. El Título VI preveía que pudieran adoptarse "posiciones comunes", "acciones comunes" y convenios entre Estados. Como puede verse, no se trata de instrumentos jurídicos de naturaleza comunitaria, como puedan ser los reglamentos o las directivas, sino que más bien obedecen a una filosofía de cooperación intergubernamental; filosofía que también se reflejaba en otros importantes aspectos, como la necesidad de voto unánime en el Consejo, ó la exclusión de control judicial por parte del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, a no ser que los textos adoptados incluyeran una atribución expresa de competencia.

La modificación del TUE por el nuevo Tratado de Ámsterdam, de 2 de octubre de 1997, y cuya entrada en vigor se produjo el 1 de mayo de 1999, ha supuesto un importante paso adelante. Con el objetivo de crear un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, el nuevo Tratado crea un nuevo Título IV en el Tratado CE, relativo a los "visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas", en el que se incluyen el control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la cooperación judicial en materia civil. En consecuencia, se introducen en el sistema jurídico de la Unión Europea tales cuestiones, puesto que se trasladan del Título VI del TUE al TCE y, por tanto, podrán regularse mediante los instrumentos típicos de Derecho comunitario, esencialmente, el reglamento y la directiva. Únicamente se mantienen en el Título VI las cuestiones de cooperación policial y judicial en materia penal, que

de esta manera, siguen obedeciendo esencialmente a una lógica de cooperación intergubernamental. De todas formas, se introducen algunas mejoras con el ánimo de agilizar la adopción y puesta en práctica de las medidas adoptadas: así, por ejemplo, se prevé que los convenios puedan entrar en vigor tras su ratificación por parte de la mitad de los Estados signatarios, y se crean nuevos instrumentos, llamados "Decisiones Marco" y "Decisiones", que vendrían a sustituir a la acción común.

Tras la creación de la moneda única, la siguiente etapa de la construcción europea debe ser la creación de un espacio judicial europeo en el marco del « Espacio de Libertad, de Seguridad y de Justicia » que se recoge como objetivo en el Tratado de Ámsterdam. Los conceptos de Libertad, Seguridad, Justicia, constituyen un todo: la libertad, valor fundamental de nuestras sociedades democráticas, corre el riesgo, si no se asocia a otros valores, de terminar en un desequilibrio económico o social. En el ámbito que nos incumbe, la seguridad de los ciudadanos es una de las condiciones del disfrute de su libertad. Garantizar la seguridad es una de las funciones propias de los diferentes cuerpos policiales, pero tal función debe estar controlada por el Poder Judicial, garante de las libertades individuales. Por lo tanto, la Justicia es el instrumento de regulación del ejercicio de la libertad y la forma en que se hace efectiva la seguridad de los ciudadanos en cada país.

La libre circulación de bienes y personas favorece la criminalidad transfronteriza, a través de bandas organizadas o criminalidad organizada, así como a través de delincuencia financiera que, con frecuencia, la utiliza para blanqueo del producto del delito o, por último, a través de la corrupción. Estos fenómenos superan las fronteras estatales y los jueces y fiscales se enfrentan en sus investigaciones con problemas complejos, que se intentan resolver con medios aún hoy inadaptados.

El Consejo Europeo celebró una sesión especial en Tampere, los días 15 y 16 de octubre de 1999, sobre la creación de este Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la Unión Europea. Se concluyó destacando la importancia de este objetivo, y el Consejo ha acordado

do una serie de orientaciones y prioridades políticas para convertir rápidamente este Espacio en una realidad.

En el ámbito penal, el Consejo hizo un llamamiento para que se incrementara la cooperación contra la delincuencia, y como primer paso para luchar contra el tráfico de drogas, la trata de seres humanos así como contra el terrorismo, reforzando el papel de Europol y creando una unidad integrada por fiscales, Magistrados o agentes de policía cedidos temporalmente por cada Estado miembro, llamada «Eurojust», cuya misión consistirá en facilitar la adecuada coordinación de las fiscalías nacionales y en apoyar las investigaciones penales en los casos de delincuencia organizada, en particular, basándose en análisis de Europol, así como en cooperar estrechamente con la Red Judicial Europea, con objeto, específicamente, de simplificar la ejecución de las comisiones rogatorias. El Consejo se planteó la adopción del instrumento jurídico necesario antes de que finalizase 2001. En otro apartado se hará una completa exposición de las conclusiones del Consejo.

En este mismo ámbito, la cooperación judicial pasa por la aplicación de determinados instrumentos. En primer lugar, el de la extradición y las comisiones rogatorias internacionales; también se desarrolla gracias a la institución de nuevos organismos destinados a acelerar y mejorar la utilización de estos instrumentos, como Europol, la Red Judicial Europea o los Magistrados de enlace. Una vez examinado - aunque de manera extremadamente somera - también de forma breve, se van a señalar las iniciativas que afectan a la cooperación judicial en materia penal gestadas en el marco de la UE. Dejaremos de lado, por tanto, los instrumentos de cooperación judicial en el ámbito penal de tipo bilateral, o cuyo origen se debe a otras organizaciones internacionales, como el Consejo de Europa, y también aquellas acciones o iniciativas que, aunque gestadas en el marco de la UE, se refieren a aspectos distintos de la cooperación judicial en materia penal. A este respecto, debe tenerse en cuenta que en materias próximas, como la cooperación policial, se han realizado importantes iniciativas, como por ejemplo, la adopción del Convenio por el que se crea la Oficina Europea de Policía (Europol), firmado el 26 de julio de 1995 y cuya entrada en vigor se produjo el 1 de octubre de 1998. Se han

adoptado también importantes programas y planes de acción, como por ejemplo, el programa STOP (1996 - 2000) de lucha contra la trata de seres humanos y la explotación sexual de los niños.

Me limitaré a exponer los resultados de la cooperación judicial en materia penal adoptados bajo la vigencia de las reglas del Título VI del TUE en su versión de 1993. Pueden reconducirse a la cooperación en general, a los procedimientos de extradición y al reconocimiento de decisiones de privación del permiso de conducir.

2. LA ASISTENCIA JUDICIAL EN GENERAL

La asistencia judicial en materia penal entre los Estados europeos es heredera, en gran medida, de los Convenios gestados bajo los auspicios del Consejo de Europa (esencialmente, Convenio de extradición de 1957 y Convenio de asistencia de 1959). La acción de la UE en esta materia se ha encaminado a completar este acervo jurídico y a reforzarlo en las relaciones entre sus miembros. A tal fin, en 1996 se presentó un proyecto de Convenio de asistencia mutua en materia penal, que ha finalizado con la aprobación el 29 de mayo de 2000 del Convenio Relativo a la Asistencia Judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea, el cual todavía no ha entrado en vigor. La trascendencia de este Convenio determina que se haga un estudio específico del mismo y separado de otras iniciativas menos ambiciosas que han llegado a materializarse. Por orden cronológico, son las siguientes:

- Acción común 96/277/JAI, de 22 de abril de 1996 (DOCE L 105, de 27.4.1996), por la que se instaura un marco de intercambio de "Magistrados de enlace", con el objetivo de facilitar la cooperación judicial y una mejor comprensión recíproca de los sistemas jurídicos de los demás Estados. Dicha Acción se limita a establecer el marco general, remitiéndose para su aplicación a los acuerdos bilaterales o multilaterales entre Estados (art. 1). La misión de dichos Magistrados consistiría en facilitar los contactos entre las autoridades de los respectivos países. Su entrada en vigor se produjo el 27 de abril de 1996;

- Resolución publicada en el DOCE C 10, de 11.1.1997, por la que el Consejo invita a los Estados miembros a que adopten las medidas necesarias para que las personas que han participado en una organización criminal colaboren con la justicia. Para ello, exhorta a los Estados a que, respetando los principios generales de sus respectivas legislaciones, concedan ventajas a quienes rompan sus vínculos con una organización criminal y ayuden a las autoridades policiales o judiciales, aportando pruebas que permitan tener conocimiento de los delitos e identificar a las personas responsables. Asimismo, les invita a que adopten las medidas adecuadas para proteger a dichos colaboradores y a sus allegados. Por lo que se refiere en concreto a la cooperación, se pide a los Estados que se presten asistencia mutua en aquellos casos que impliquen a este tipo de colaboradores: así, las autoridades del Estado requerido deberán conformarse a las instrucciones o exigencias de procedimiento del Estado requirente al tomar declaración a tales colaboradores, a menos que ello sea contrario a los principios generales del Derecho del Estado requerido;
- Acción común 98/428/JAI, de 29 de junio de 1998 (DOCE L 191, de 7.7.1998), por la que se crea la "Red judicial europea", con el objetivo de mejorar la asistencia mutua y de luchar contra las formas más graves de criminalidad. Para ello, se establece una red de puntos de contacto judiciales, integrada por las autoridades centrales de cada Estado responsables de la cooperación jurídica internacional. Cada Estado designará uno o más puntos de contacto, según sus normas internas y su propio reparto de competencias. Los Magistrados de enlace contemplados en la Acción común 96/227/JAI también podrán quedar asociados a la red, si así lo cree oportuno el Estado que envía el Magistrado. La Comisión también designará un punto de contacto para los ámbitos que sean de su competencia (art. 2).

La red debe facilitar una comunicación fluida entre los puntos de contacto, facilitando la cooperación judicial entre los Estados miembros, particularmente para actuar contra las formas graves de delin-

cuencia (criminalidad organizada, corrupción, narcotráfico, terrorismo). Para ello, los puntos de contacto desarrollarán la función de intermediarios a disposición de las autoridades judiciales locales y de otras autoridades de su país, de los puntos de contacto de los demás países, y también de las autoridades - judiciales u otras- de los demás países (art. 4.1). En particular, proporcionarán la información necesaria acerca de la correcta tramitación de una solicitud de cooperación judicial (art. 4.2).

Entre los cometidos de la red también figura la organización de reuniones periódicas y el suministro de determinadas informaciones. Por lo que se refiere al primer aspecto, la idea es que, además de permitir el mutuo conocimiento y el intercambio de experiencias, las reuniones periódicas constituyan un foro de debate sobre los problemas suscitados por la cooperación judicial (art. 5). En principio, el lugar previsto para dichas reuniones es la sede del Consejo en Bruselas (art. 7). En cuanto al segundo aspecto, se ha previsto la creación de un mecanismo de distribución de información que permita poner a disposición de los miembros de la red judicial una serie de informaciones permanentemente actualizadas, y cuya gestión se encarga a la Secretaría General del Consejo (art. 9).

La información disponible debe versar sobre cuatro puntos (art. 8):

- los datos completos de los puntos de contacto de cada Estado;
- una lista simplificada de las autoridades judiciales y un repertorio de las autoridades locales de cada Estado;
- información concisa sobre los sistemas procesales y judiciales de los Estados miembros y,
- los textos de los instrumentos jurídicos pertinentes y, tratándose de los convenios, el texto de las declaraciones y reservas.

La Acción común entró en vigor el 7 de agosto de 1998.

- Acción común 98/427/JAI, sobre buenas prácticas de asistencia judicial en materia penal, adoptada el mismo día que la anterior y también publicada en el mismo diario oficial. Entró en vigor el mismo día de su publicación. Con la finalidad de mejorar los aspectos prácticos de la cooperación, prevé que, dentro de los doce meses siguientes a la entrada en vigor de la Acción común, cada Estado deposite ante la Secretaría General del Consejo una declaración de buenas prácticas de ejecución y de presentación de solicitudes de asistencia judicial en materia penal (art. 1), encargándose a dicha Secretaría que traduzca la información y la remita a los demás Estados. Las declaraciones también deberán comunicarse a la Red judicial europea (art. 3).

Las declaraciones de los Estados deberán mencionar el compromiso de promover determinadas prácticas como, por ejemplo (art. 1.3), acusar recibo, cuando el Estado requirente lo solicite, de todas las solicitudes de asistencia y peticiones de información escritas, proporcionar a la autoridad requirente los datos de la autoridad y, a ser posible, de la persona encargada de la solicitud. Dar prioridad a las solicitudes que el Estado requirente considere urgentes, a no ser que ello se oponga a la legislación del Estado requerido. Tratar las solicitudes formuladas por autoridades de otros Estados de una manera no menos favorable que la que se dispensa a las solicitudes comparables emanadas de autoridades del propio Estado requerido. Informar al Estado requirente de las causas que impidan o dificulten la prestación de asistencia y, siempre que sea posible, estudiar conjuntamente con la autoridad del Estado requirente el modo de solventar la dificultad. Comprobar que las solicitudes presentadas se ajustan a los acuerdos internacionales pertinentes, y proporcionar a la autoridad requerida los datos de la autoridad requirente, indicando, si ello es posible, la persona encargada de emitir la solicitud.

Se puede decir, sin lugar a dudas, que las anteriores Acciones comunes, aunque de gran interés, se limitan a establecer un marco de cooperación muy general, sentando unos principios básicos y esta-

bleciendo una red de contactos. Las mismas deben ser completada por un Convenio de asistencia recíproca, proyectado ya hace algunos años y que en estos momentos parece ser una de las prioridades del Consejo y de la Comisión (véase, al respecto, el punto 45, letra b) del Plan de Acción de ambas instituciones que se publicó en el DOCE (19, de 23.1.1999, a cuyo tenor el Convenio y su protocolo adicional debieran adoptarse dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam).

3. LOS PROCEDIMIENTOS DE EXTRADICIÓN

El Derecho general de la extradición es el del Convenio Europeo de Extradición del 13 de diciembre de 1957 del Consejo de Europa. El Convenio del 19 de julio de 1990 de aplicación del Acuerdo de Schengen, de 14 de junio de 1985, ha permitido incrementar la eficacia y el campo de relaciones de extradición entre los países miembros, en particular, determinadas infracciones fiscales (en materia de impuesto sobre el valor añadido -IVA-, por ejemplo), o aduaneras están expresamente mencionadas como bases para la extradición (artículos 50-1 y 63 del Convenio). La creación de un sistema de información especializado, el SIS (Sistema de Información Schengen) permite disponer inmediatamente de descripciones de personas y objetos buscados en un Estado parte en el Convenio y a las fuerzas de policía saber inmediatamente cómo deben proceder con ocasión de los controles. En materia de extradición, el descriptivo de una persona en el SIS, para su extradición, vale la solicitud de detención provisional (artículo 95 del Convenio).

Por otra parte, los Estados miembros de la UE han elaborado o adoptado otros textos, pero a falta de suficientes ratificaciones aun están muy inutilizados:

- Acuerdo de San Sebastián, firmado el 19 de abril de 1989, que permite las transmisiones por fax de las solicitudes de extradición;
- Convenio relativo al procedimiento simplificado de extradición, firmado en Bruselas el 10 de marzo de 1995 - ratifi-

cado ese mismo día por Dinamarca, Suecia y Portugal), que permite la entrega de una persona en el marco extradiciones en el plazo más breve en caso de consentimiento de ésta (consentimiento recibido por una autoridad judicial y posibilidad de asistencia de un abogado);

- Convenio de extradición, firmado en Dublín, el 27 de septiembre de 1996, que rebaja a un año en el Estado requirente y a seis meses en el Estado requerido el umbral de pena cumplida para permitir la extradición. Este Convenio, ratificado inicialmente sólo por Dinamarca y España, soluciona algunos problemas ligados a la exigencia de la doble incriminación en lo que se refiere al delito de asociación de malhechores; sobre todo, abandona toda posibilidad de rechazo de extradición por razones de carácter político de la infracción dentro de la UE, sobre todo en materia de terrorismo y plantea el principio de extradición por un Estado miembro de sus propios nacionales.

Estos convenios constituyen uno de los pilares del espacio judicial europeo, limitando el control de las solicitudes de extradición por el Estado requerido y, a la espera de la creación de una verdadera orden de detención europea de aplicación inmediata dentro de la Unión, es deseable que los Estados ratifiquen en gran número estos Convenios con declaración de aplicación anticipada, como ha hecho España para el Convenio de Dublín de 1996.

En esta materia, la cooperación entre los Estados de la Unión ha dado frutos bastante notables, teniendo en su activo dos Convenios: el de 10 de marzo de 1995, por el que se establece el procedimiento simplificado de extradición entre Estados miembros de la UE (DOCE C 78, de 30.3.1995), y el de 27 de septiembre de 1996, por el que se establece el Convenio de extradición (DOCE C 313, de 23.10.1996). Al tratarse de Convenios internacionales, para su entrada en vigor es preciso que se completen los correspondientes procedimientos de ratificación, lo que por el momento todavía no ha sucedido. Debe decirse, sin embargo, que el primero de ellos es, desde el 22 de abril de 1999, provisionalmente aplicable entre España, Dinamarca, Alemania y Suecia (véase al respecto, la posibi-

lidad prevista en su art. 16.3 y la información aparecida en el BOE de 14.4.1999).

- El Convenio de 10 de marzo de 1995 aspira a facilitar, entre los Estados miembros de la UE, la aplicación del Convenio de extradición del Consejo de Europa de 1957 (art. 1), y para ello, se simplifican los requisitos de procedimiento que se exigen al respecto. Para que se aplique el procedimiento simplificado es preciso que la persona afectada haya dado su consentimiento (art. 2). El Estado requirente deberá comunicar únicamente la identidad de la persona buscada, la autoridad que solicita el arresto, la existencia de una orden de detención, la naturaleza y calificación jurídica de la infracción, la descripción de las circunstancias de su comisión y sus consecuencias (art. 4). Tales extremos deben comunicarse al interesado, al que se ofrecerá la posibilidad de consentir la extradición ante la autoridad judicial del Estado requerido (art. 7). Si el interesado presta su consentimiento, el Estado requerido lo comunicará inmediatamente al requirente, para que pueda presentar la demanda de extradición (art. 8);
- el Convenio de 27 de septiembre de 1996 tiene por objeto completar y facilitar la aplicación de otros convenios en vigor entre los Estados miembros, como el Convenio del Consejo de Europa de 1957, el Convenio de represión del terrorismo de 1977 o el Convenio de Schengen de 1990, sobre supresión gradual de los controles en las fronteras interiores (art. 1). Prevé los delitos que pueden dar lugar a extradición (art. 2), con ciertas reglas especiales relativas a la conspiración y asociación de malhechores, cuando se refiera a actos de terrorismo u otros delitos especialmente graves, como el tráfico de estupefacientes u actos violentos contra la vida o integridad de las personas (art. 3). Merece destacarse que se priva al Estado requerido de la posibilidad de denegar la extradición por considerar que el delito es de naturaleza política (art. 5, véanse, no obstante las matizaciones del art. 5.2). En principio, tampoco podrá denegarse por el hecho de que el interesado posea la nacionalidad del Estado requerido, aunque en este último caso el Convenio

permite que los Estados puedan interponer una reserva por la que se nieguen a conceder la extradición de sus propios nacionales, o por la que la sometan a especiales condiciones (art. 7). En principio, la extradición tampoco podrá denegarse por el hecho de que la acción o la pena hayan prescrito según la ley del Estado requerido. Sin embargo, se permite que el Estado requerido no aplique la regla anterior cuando los hechos que motivan la demanda de extradición fueran de la competencia del Estado requerido según su propia ley penal (art. 8). No se concederá la extradición cuando el delito haya sido objeto de una amnistía en el Estado requerido (art. 9).

4. EL RECONOCIMIENTO DE DECISIONES DE PRIVACIÓN DEL PERMISO DE CONDUCIR

Merece cierta atención el Convenio de 17 de junio de 1998, relativo a las decisiones de privación del derecho de conducir (DOCE C 216, de 10.7.1998), cuyo objetivo es el de establecer el mutuo reconocimiento de tales decisiones entre Estados miembros, al permitir que las decisiones dictadas en el Estado donde se cometa la infracción sean efectivas también en el Estado de residencia del infractor.

Por "decisión de privación del derecho de conducir" se entiende cualquier medida adoptada por una autoridad judicial o administrativa que, como consecuencia de una infracción de tráfico, suponga la anulación o suspensión del permiso de conducir, y que no sea susceptible de recurso (art. 1, letra a). El mecanismo previsto en el Convenio es esencialmente el siguiente: las autoridades del Estado donde se cometa la infracción notificarán a la autoridad del Estado de residencia toda decisión de privación del permiso de conducir pronunciada como consecuencia de una infracción cometida en las circunstancias enumeradas en el anexo del Convenio (conducción temeraria, conducción bajo los efectos del alcohol o de las drogas, omisión del deber de socorro, velocidad superior a la permitida...), el Estado de residencia ejecutará sin demora la decisión notificada, según alguna de las modalidades previstas en el art. 4. El Estado de residencia sólo podrá negarse a ejecutar la decisión cuando concurren circuns-

tancias excepcionales expresamente previstas en el art. 6; algunas de ellas son obligatorias, en la medida en que impiden toda posibilidad de ejecución en el Estado de residencia (por ejemplo, cuando el infractor ya haya sido condenado por los mismos hechos en el Estado de residencia, o cuando el plazo de prescripción haya expirado con arreglo a la ley de dicho Estado), mientras que otras son facultativas para el Estado de residencia, al permitirle que pueda negarse a ejecutar la decisión (por ejemplo, cuando el periodo de privación restante que podría ejecutarse en el Estado de residencia fuera inferior a un mes). Siempre que se deniegue la ejecución, las autoridades del Estado requirente deberán ser informadas de las razones que justifiquen la negativa (art. 10).

5. LAS COMISIONES ROGATORIAS INTERNACIONALES (CRI)

Como es sabido, están dirigidas a hacer cumplir en otro Estado (Estado requerido) actos de instrucción o para obtener comunicación de documentos, objetos probatorios ó piezas de convicción.

En la actualidad, existen tres modos de transmisión:

- El instrumento del artículo 15 del Convenio Europeo de Ayuda Judicial en materia penal, firmado en Estrasburgo el 20 de abril de 1959, que prevé la transmisión de las CRI por la vía diplomática con paso, tanto a la ida como a la vuelta, por el Ministerio de Justicia de cada uno de los dos países. Este largo recorrido es fuente de grandes retrasos. Es un instrumento no idóneo, sobre todo en caso de urgencia;
- la vía de urgencia, prevista por el artículo 15-2 del mismo Convenio de 1959 que permite el envío directo de la CRI de la Autoridad requirente a la Autoridad requerida. Esta vía es perfecta cuando el juez requirente sabe ya cuál es su homólogo del país requerido competente para ejecutar la CRI y cuando se sabe con seguridad que éste aceptará hacer. Esta transmisión directa de juez a juez está recomendada, sobre

todo, para el envío de una segunda CRI, en un mismo asunto, a un juez que ya ha realizado las primeras investigaciones y del que se sabe, por un contacto previo (por teléfono, la policía o el Magistrado de enlace) que acepta recibir una nueva solicitud. Por el contrario los documentos de ejecución deben ser reenviados por vía de los Ministerios de Justicia, lo cual puede retrasar el procedimiento, aunque en la práctica, nada impide el envío paralelo directo al juez requirente de una copia de los documentos de ejecución;

- El instrumento previsto por el artículo 53-1 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, del 19 de junio de 1990, según el cual las solicitudes de ayuda pueden dirigirse, tanto a la ida como a la vuelta, de Autoridad judicial a Autoridad judicial, sin pasar por los Ministerios de Justicia ni de Asuntos Exteriores.

España nombró en un primer momento a los Tribunales superiores de Justicia como corresponsales Schengen; sin embargo, tras la intervención del Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio español de Justicia ha elegido a las Audiencias Esta vía, mucho más rápida y que suprime casi todos los intermediarios, debería ser privilegiada y utilizada casi sistemáticamente. En concreto, muchos jueces españoles tienen la costumbre de utilizar el canal Interpol, previsto subsidiariamente en el artículo 53-2 del Convenio de aplicación, lo cual supone problemas en otros países donde esta transmisión está considerada como oficiosa y por lo tanto, el juez de instrucción espera un sometimiento oficial que a veces lleva tarde por vía diplomática. Del mismo modo, la mayoría de las jurisdicciones españolas que reciben directamente una solicitud de otro Estado la devuelven tras ejecución por la vía de los ministerios de Justicia, lo cual hace que vuelvan los inconvenientes de la primera vía.

6. OTROS INSTRUMENTOS DE COLABORACIÓN

Consisten en instrumentos clásicos de cooperación que reciben un tratamiento nuevo con la aplicación del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen para intentar responder a los nuevos ries-

gos generados por la ausencia de control en las fronteras internas de los Estados que forman el «Espacio Schengen».

6.1 Las técnicas clásicas de cooperación penal

6.1.1 Técnicas que permiten el avance de un proceso o la ejecución de decisiones judiciales:

- denuncia oficial que permite a un Estado dirigir un procedimiento penal a otro Estado a fin de que éste pueda efectuar las persecuciones penales (no hay obligación de diligencia por parte del Estado destinatario que aprecie soberanamente si ha lugar o no de dar continuación a la solicitud de persecución); esta técnica, prevista en el Acuerdo entre Estados miembros de las Comunidades Europeas relativo a la transmisión de procedimientos represivos penales y administrativos, también se utiliza para paliar la extradición de sus nacionales por un Estado (artículo 6.2 Convenio Europeo de Extradición de 13 de diciembre de 1957);
- entrega temporal de un preso de un Estado a otro por un determinado período (artículo 11 del Convenio de Ayuda Judicial en materia penal de 20 de abril de 1959) que permite no bloquear indefinidamente la instrucción o el juicio de una causa cuando una de las personas inculpadas está detenida por otra causa en el extranjero;
- transmisión espontánea de informaciones (artículo 10 del Convenio de 8 de noviembre de 1990 sobre blanqueo, aprehensión y confiscación de productos del crimen) y,
- ejecución en el extranjero de una decisión de confiscación (en aplicación del Convenio de Viena sobre tráfico de estupefacientes y el Convenio del Consejo de Europa de 8 de noviembre de 1990).

6.1.2 Técnicas utilizadas posteriormente a una condena:

- traslado de una persona condenada a su país de origen (Convenio del Consejo de Europa, firmado en Estrasburgo el

21 de marzo de 1983) que supone el acuerdo o incluso en general la solicitud del condenado (en 1988 dos detenidos fueron así trasladados de España a Francia y cuatro de Francia a España; a título comparativo, en 1998 fueron 68 los detenidos condenados que fueron trasladados de España a los Países Bajos, frente a uno solo a la inversa) y,

- vigilancia en el extranjero de condenados en situación de libertad condicional.

6.2 Las nuevas técnicas específicas de los Estados del espacio Schengen

Estas nuevas formas de cooperación se desprenden del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, que une a diez de los quince Estados miembros actuales de la Unión Europea. Figuran en el Título III del Convenio dedicado a la cooperación policial, pero el artículo 39.2 del Convenio indica que "las informaciones escritas proporcionadas sólo pueden ser utilizadas con fines de prueba de los hechos perseguidos por la parte requirente con el acuerdo de las autoridades judiciales competentes". Se trata esencialmente:

- del derecho de observación transfronteriza permitido a los servicios de policía en el marco de una investigación judicial por el artículo 40 del Convenio que exige la presentación previa (o en caso de urgencia la transmisión sin retraso) de una solicitud motivada de ayuda judicial y, por lo tanto, de un control de la Autoridades judiciales, lo cual no es siempre el caso en la práctica, cuando desde 1995 este derecho de observación es bastante ampliamente practicado por la policía y,
- de la posibilidad de transmitir la ejecución de una pena definitiva privativa o restrictiva de libertad cuando el condenado al que se aplica se ha evadido del país que ha pronunciado la condena para regresar a su país de origen. Esta técnica es mucho más sencilla que la denuncia oficial.

En otro apartado se hará un estudio más profundo de la cuestión.

6.3 Europol

No es -strictu sensu- un instrumento de cooperación judicial, pero esta tan relacionado que merece que una breve referencia.

La creación de una Oficina Europea de Policía por el Tratado de Maastricht, firmado el 7 de febrero de 1992 (en el Título VI, que versa sobre la cooperación en los ámbitos de Justicia y Asuntos de Interior) estaba en su origen concebida como una unidad policial de análisis e intercambio de información a escala de la UE, para luchar contra el tráfico de estupefacientes, sin posibilidad de acción o de inicio de investigaciones, dejadas a los Estados miembros. No se trata por tanto en su origen de una oficina federal del tipo del FBI norteamericano.

Tras la creación de una «unidad Droga» en 1994, se firmó, el 26 de julio de 1995, un Convenio Europol, que organiza el funcionamiento de la Europol, cuyas atribuciones fueron ampliadas a la gran criminalidad (según una lista limitativa de 18 delitos, entre ellos el terrorismo o la criminalidad vinculada a la inmigración clandestina) en torno a una «Unidad Central Europol», situada en La Haya, y «Unidades Nacionales Europol» en cada país. El funcionamiento de la Europol descansa en la construcción de ficheros, un fichero «sistema de informaciones generales» que incluye los nombres de las personas sospechosas de haber cometido o de preparar delitos, y un fichero de «análisis» que contiene datos más confidenciales sobre algunos asuntos particulares.

En principio, Europol es, por lo tanto, un organismo de cooperación policial en el que la Justicia no tiene su lugar de manera evidente. Sin embargo, el Tratado de Ámsterdam fija entre sus objetivos prioritarios determinar la naturaleza y el alcance de las competencias operativas de la Europol en el respeto de las leyes nacionales de procedimiento.

En España se esta reflexionando sobre la posibilidad de una intervención judicial en el marco del control de datos del SIS ; en lo referente a la instauración de un control judicial apropiado sobre las ope-

raciones realizadas por la Europol, el Ministerio de Justicia español ha apoyado, junto con el italiano y belga, una intervención realizada en Berlín el pasado 12 de febrero de 1999 en un Consejo de Ministros (Justicia y Asuntos Internos) por la Ministra francesa y cuyas grandes líneas fueron definidas en la reunión trilateral de Madrid de enero de 1999 de la que les hablaba en la introducción. Se trata, en efecto, de un reto importante para la justicia de cada país de la UE que exige una posición común de los Ministros de Justicia, teniendo como objetivo el control de los magistrados sobre la Europol garantizar las libertades individuales, como para el SIS, pero también permitir el incremento de la eficacia de la acción pública en la lucha contra la criminalidad internacional.

En el Consejo de Bruselas del 28 de mayo de 1999, preparando el Consejo Europeo de Tampere de los 15 y 16 de octubre de 1999, primera reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno exclusivamente dedicada a los asuntos de justicia e interior, los Ministros de Justicia de la Unión han examinado qué futuro dar al desarrollo de Europol y con qué papel judicial: parece necesario transformar Europol en una verdadera fuerza de investigación europea, con Magistrados o fiscales al lado de los policías, creando así una «Fiscalía Europea» a la que corresponda promover una verdadera acción pública europea - idea que se tradujo en Tampere en el anuncio de la creación de «Eurojust», que entra en funcionamiento en 2002. Se planteará también, en un futuro próximo, la cuestión sea de crear un «Tribunal Penal Europeo», o bien, más probablemente dejar competencia a los tribunales de cada Estado miembro para juzgar los delitos al Derecho penal europeo, según normas comunes en materia de criminalidad organizada, tráfico de drogas, blanqueo de dinero, que se están elaborando.

7. ESPECIAL ESTUDIO DEL CONVENIO DE SCHENGEN

De la mayor importancia en la materia que nos ocupa es el Acuerdo de Schengen de 1985, o más correctamente, el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 1990, que entró en vigor en España el 26 de marzo de 1995, y cuyo fundamento último hay que encontrarlo en el intento de conjugar la libre circulación de per-

sonas en la Unión Europea, con el establecimiento de una serie de medidas que garanticen la seguridad del territorio común.

La existencia de este Convenio determina la coexistencia de dos sistemas: El Espacio de la Unión Europea y el Espacio Schengen (Tratado Schengen). Debido a la dificultad de fomentar la libre circulación de personas y la cooperación en materia de Justicia e Interior en el marco de la Comunidad Europea, Francia, Alemania y los países del Benelux firmaron un acuerdo en este sentido, en 1985, en Schengen, completado en 1990 por un Convenio de Aplicación cuyos objetivos eran facilitar la supresión de los controles en las fronteras interiores, reforzando al mismo tiempo los controles en las fronteras exteriores y armonizar las medidas en materia de visados, asilo y cooperación policial y judicial. Los dos sistemas están jerarquizados entre sí: el art. 13.4 de Schengen establece: "Las disposiciones del presente Convenio únicamente serán aplicables en la medida en que sean compatibles con el Derecho comunitario" (así, v.gr., el Acuerdo de Dublín sobre asilo, de 1990, establece que quedan derogadas las disposiciones sobre asilo de Schengen).

A pesar de que en el Tratado de Ámsterdam se ha producido la integración del acervo Schengen, los dos ámbitos siguen existiendo: están excluidos Reino Unido e Irlanda (posibilidad de asociarse más tarde); Dinamarca (aunque ya signataria del Convenio, puede elegir, en el marco de la UE, aplicar o no toda nueva decisión tomada sobre la base del acervo de Schengen); Islandia y Noruega se asociaron a su aplicación en diciembre de 1996 (Comité Mixto fuera del marco de la UE), sin derecho de voto, aunque sí con la posibilidad de expresar dictámenes y propuestas y para prolongar esta asociación, se firmó un acuerdo el 18 de mayo de 1999 entre esos países y la UE.

El supuesto de hecho del que parte el Acuerdo Schengen es la comisión de un hecho delictivo con repercusiones en varios Estados, bien porque sea preciso investigar los hechos en otro país, bien porque sea necesario detener y entregar al inculpado al Estado donde el delito se cometió, bien porque deban practicarse en el extranjero determinadas diligencias procesales, bien porque se pretenda el cumplimiento de la pena en otro Estado.

Las medidas Schengen se articulan en un doble plano: el de la cooperación policial y el de la asistencia judicial. La cooperación policial tiene las siguientes manifestaciones:

- la asistencia policial, que se extiende tanto a la prevención de delitos, como a la investigación de hechos delictivos, se articula en tres tipos de medidas concretas, a saber: la asistencia entre los servicios nacionales de policía, el ejercicio transfronterizo de la técnica policial y el establecimiento de medios materiales para el ejercicio de la acción policial. No obstante lo anterior, la asistencia policial directa tiene dos limitaciones: la reserva judicial y la aplicación de medidas coactivas. Esto es, se excluyen de la asistencia policial directa aquellas medidas o diligencias que tienen que ser solicitadas por una autoridad judicial y aquéllas para cuyo cumplimiento hubiera que aplicar medidas coactivas. En ambos casos será de aplicación lo dispuesto en el Convenio en materia de asistencia policial. (Título V - art. 39);
- la vigilancia transfronteriza, que consiste en permitir que se realicen, dentro del territorio de un Estado, actividades de vigilancia por parte de agentes extranjeros, aunque también puede solicitarse que se encomiende la observación a agentes del Estado donde tiene lugar. La medida de vigilancia transfronteriza - según el art. 40 -, se contempla, sin embargo, "dentro de un proceso penal abierto", en el seno de una "investigación judicial" y se ha de centrar exclusivamente en la persona que hubiera participado en el hecho delictivo. Al tratarse en realidad de una medida de "asistencia judicial", se entiende mal su ubicación en el capítulo de la asistencia policial. Debe tenerse muy presente que esta medida está limitada a la exclusiva "vigilancia" del sospechoso, sin que se permita al agente la entrada en domicilios o lugares no abiertos al público, el interrogatorio o la detención de la persona vigilada. Para estos casos se requiere una expresa autorización judicial;
- la hot pursuit o "persecución en caliente" - art. 41 -, que consiste en que los Estados toleren que en su territorio se desarrollen actividades de seguimiento de una persona para su "reten-

ción" por parte de agentes extranjeros. Esta actividad está condicionada al cumplimiento de unos requisitos muy concretos: 1) se ha de tratar de la continuación de la persecución de un delincuente hallado "in fraganti"; 2) ha de tratarse de delitos graves o muy graves (España ha exigido la concreción del tipo de delitos que pueden dar lugar a esta actividad: homicidio, violación, incendio, falsificación de moneda, tráfico de drogas, etc.); 3) que se obtenga una autorización (no se concreta si se trata de una autorización policial o judicial); 4) que se respeten los límites espaciales y temporales establecidos unilateralmente por los Estados (pueden no establecerse, o por el contrario, fijar ciertos kilómetros a partir de la frontera o la duración durante ciertas horas). Si el sospechoso es finalmente capturado, los agentes deberán ponerlo a disposición de las autoridades del Estado en el que se ha producido la captura, quienes procederán a su identificación y a su detención. Esta detención sólo puede durar seis horas, sin contar las que medien entre las doce de la noche y las nueve de la mañana. Pasado ese tiempo el detenido será puesto en libertad, salvo que se reciba una solicitud de detención provisional a efectos de extradición. Todo lo anterior, salvo que el detenido sea nacional del país donde se le ha capturado, en cuyo caso será puesto a disposición de la autoridad judicial;

- las entregas vigiladas: el art. 73 dispone que las Partes contratantes han de comprometerse a tomar medidas que permitan las entregas vigiladas en el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. Será cada Estado el que determine los requisitos y quien conservará la dirección y el control de las actuaciones en su territorio. Las entregas vigiladas no tienen por qué ser necesariamente transfronterizas terrestres, pudiendo ser hechas por vía aérea entre países contiguos o por vía aérea o marítima entre países sin frontera común. La determinación de quién debe autorizar la entrega vigilada, ejercer el control e intervenir, cuando dicha entrega venga interesada por las autoridades de un país Schengen debiera hacerse, normalmente, en favor del Juzgado Central de Instrucción, tanto porque su jurisdicción territorial es geográficamente más extensa, como porque dichas entregas se vigilarán para la detección de

grupos de traficantes organizados. No obstante, cuando las circunstancias geográficas y competenciales así lo aconsejen, será competente el Juzgado de Instrucción correspondiente (Memoria de la Fiscalía General del Estado, Madrid, 1995);

- el Sistema de Información Schengen (SIS), que es la red informática de intercambio de señas de personas y objetos para el uso de las autoridades competentes para los controles de policía y de aduanas. A la vista del Convenio del Consejo de Europa de 28 de enero 1981, para la protección de las personas en lo referente al tratamiento automatizado de datos de carácter personal, el propio Convenio Schengen establece una serie de principios protectores, entre los que cabe destacar el que establece la utilización de los datos únicamente para los fines señalados en él (principalmente, para la detención a efectos de extradición; para la búsqueda de personas desaparecidas; para la protección especial de personas amenazadas; para la comunicación con personas que deben comparecer ante los tribunales; para la búsqueda de objetos con el propósito de decomisarlos o que puedan servir de pruebas en un proceso penal, etc.), la obligación de las Partes transmisoras de velar por la exactitud de los datos, el principio de responsabilidad por transmisión de datos incorrectos y la obligación de registrar la transmisión y recepción en el fichero de donde procedan y en el que se integren los datos transmitidos.

La asistencia judicial Schengen supone un complemento de otros Convenios ya existentes como el Convenio Europeo de Asistencia Judicial en Materia Penal de 1959, el Convenio Europeo de Extradición de 1957, o el Convenio sobre el Traslado de Personas Condenadas de 1983. Sus principales manifestaciones son:

- la ampliación del ámbito de la asistencia judicial en materias tales como los procedimientos de indemnización por actuaciones de instrucción o condena injustificadas; procedimientos de gracia; acciones civiles derivadas de ilícitos penales; notificaciones relativas al pago de multas; o ejecución de penas y medidas relativas a condena y libertad condicional o suspensión de la ejecución;

- la notificación de documentos por correo, incluso sin traducción y,
- la regulación del uso de comisiones rogatorias directamente, entre autoridades judiciales.

El sistema directo "de juez a juez" acordado en Schengen es perfectamente compatible con la Acción Común (6150/1996 LIMITE JUST 7), en virtud del art. K.3 del Tratado de la Unión Europea, por la que se procede a la creación de un marco de intercambio de Magistrados de enlace que permita mejorar la cooperación judicial entre los Estados miembros de la Unión Europea. Se trata de una importante iniciativa legal integrada por cuatro artículos (incluida una disposición final) sobre el intercambio entre Magistrados o funcionarios con especial experiencia en procedimientos de cooperación judicial, sobre la base de acuerdos bilaterales o multilaterales, cuyo principal objetivo es incrementar la rapidez y la eficacia de la cooperación judicial en materia penal y, en su caso, civil, y contribuir al mismo tiempo al intercambio de información sobre los distintos sistemas y ordenamientos jurídicos.

También parece compatible con la Red Judicial Europea, creada por la Acción Común aprobada el 29 de junio de 1998, que consiste en la creación de una red de puntos de contacto judiciales entre los Estados miembros, cuyas funciones son las siguientes: facilitar la cooperación judicial entre los Estados miembros; en caso necesario, desplazarse para reunirse con los puntos de contacto de los demás Estados miembros; proporcionar a las autoridades judiciales locales de su país la información jurídica necesaria; proporcionar a las autoridades judiciales locales de los demás países la información jurídica y práctica necesaria; y mejorar la coordinación de los casos judiciales.

- se permite la ejecución de comisiones rogatorias que tengan por objeto un registro o embargo de bienes;
- reconocimiento del principio non bis in idem, de forma que "una persona que haya sido juzgada en sentencia firme por una Parte contratante no podrá ser perseguida por los mismos

hechos por otra Parte contratante, siempre que, en caso de condena, se haya ejecutado la sanción, se esté ejecutando o no pueda ejecutarse ya según la legislación de la Parte contratante donde haya tenido lugar la condena" (art. 54);

- se completa y facilita la extradición, con algunas previsiones concretas:
 - 1) se tendrá en cuenta la prescripción ganada en el Estado requirente y no en el Estado requerido;
 - 2) se incluyen los delitos fiscales;
 - 3) la equiparación de una "descripción" en el SIS a una petición preventiva de extradición;
 - 4) la conversión en vía normal de la comunicación efectuada en vía directa a través de los Ministerios de Justicia y,
 - 5) la inclusión de la "extradición simplificada", consistente en autorizar la extradición sin un procedimiento formal siempre que la persona reclamada lo acepte en la debida forma ante la autoridad judicial, previa información por ésta de los derechos que le asisten para disponer de un procedimiento formal de extradición (este procedimiento ya existe en España, en el art. 12 de la LEP).

Según consta en la Memoria de la Fiscalía General del Estado (Madrid, (1997), el procedimiento simplificado autorizado por Schengen, que facilita la entrega inmediata, ha permitido que, al no llegar dichos procedimientos a la fase plenaria, "la carga de su tramitación no sea insoportable".

En materia de transmisión de la ejecución de sentencias penales, se introducen tres novedades:

- 1) cuando se trate de ejecutar una condena sobre un nacional de otra Parte que se hubiese refugiado en su país, el

Estado de condena, en lugar de pedir la extradición, puede pedir directamente que se ejecute la condena;

- 2) la Parte requerida podrá acordar la detención preventiva y, finalmente,
- 3) en el supuesto de que el Estado de condena pida que se ejecute dicha condena a la Parte en que se hubiese refugiado, se prescindirá del consentimiento del condenado.

8. ESPECIAL REFERENCIA AL CONSEJO EUROPEO DE TAMPERE

El Consejo Europeo celebró una sesión especial en Tampere los días 15 y 16 de octubre de 1999, sobre la creación de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la Unión Europea. Entre los acuerdos alcanzados en dicha sesión cabe destacar los siguientes:

- 1) la Unión ha de desarrollar políticas comunes en materia de asilo e inmigración, teniendo en cuenta al mismo tiempo la necesidad de llevar a cabo un control coherente de las fronteras exteriores para poner fin a la inmigración ilegal y para luchar contra quienes la organizan y cometen delitos internacionales conexos;
- 2) el ejercicio de la libertad requiere un auténtico espacio de justicia en el que las personas puedan recurrir a los tribunales y a las autoridades de cualquier Estado miembro con la misma facilidad que a los del suyo propio. Debe evitarse que los delincuentes encuentren la forma de aprovecharse de las diferencias existentes entre los sistemas judiciales de los Estados miembros. Las sentencias y resoluciones deben respetarse y ejecutarse en toda la Unión, salvaguardando al mismo tiempo la seguridad jurídica básica de las personas y de los agentes económicos. Hay que lograr que aumenten la compatibilidad y la convergencia de los sistemas judiciales de los Estados miembros;

- 3) las personas tienen derecho a esperar que la Unión afronte la amenaza que para su libertad y sus derechos civiles constituye la delincuencia. Para contrarrestar esta amenaza se precisa un esfuerzo común que prevenga y combata la delincuencia y las organizaciones delictivas en toda la Unión. Es necesaria la movilización conjunta de los recursos policiales y judiciales para garantizar que en toda la Unión no exista lugar alguno donde puedan ocultarse los delincuentes o los beneficios del delito;
- 4) El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia debe basarse en los principios de transparencia y control democrático;
- 5) el Consejo Europeo pide que se refuercen la cooperación y la asistencia técnica mutua entre los servicios de control fronterizo de los Estados miembros, por ejemplo mediante programas de intercambio y la transferencia de tecnología, especialmente en las fronteras marítimas, y pide asimismo que los Estados candidatos se sumen con prontitud a esta cooperación. En este contexto, el Consejo acoge favorablemente el memorándum de acuerdo entre Italia y Grecia para fomentar la cooperación entre ambos países, en los mares Adriático y Jónico, en la lucha contra la delincuencia organizada, el contrabando y la trata de seres humanos;
- 6) en un auténtico Espacio Europeo de Justicia, no debe suceder que la incompatibilidad o la complejidad de los sistemas jurídicos y administrativos de los Estados miembros impida a personas y empresas ejercer sus derechos o las disuada de ejercerlos;
- 7) con el fin de facilitar el acceso a la justicia, el Consejo Europeo invita a la Comisión a que, en cooperación con otros foros pertinentes, como el Consejo de Europa, ponga en marcha una campaña de información y publique "guías del usuario" adecuadas sobre la cooperación judicial en la Unión y sobre los sistemas jurídicos de los Estados miembros. Pide también que se establezca un sistema de información de fácil acceso mantenido y actualizado por una red de autoridades nacionales competentes;

- 8) un mejor reconocimiento mutuo de las resoluciones y sentencias judiciales y la necesaria aproximación de las legislaciones facilitarían la cooperación entre autoridades y la protección judicial de los derechos individuales. Por consiguiente, el Consejo Europeo hace suyo el principio del reconocimiento mutuo, que, a su juicio, debe ser la piedra angular de la cooperación judicial en materia civil y penal en la Unión. El principio debe aplicarse tanto a las sentencias como a otras resoluciones de las autoridades judiciales.
- 9) en materia penal, el Consejo Europeo insta a los Estados miembros a que ratifiquen con celeridad los Convenios de extradición de la UE de 1995 y 1996. Considera que el procedimiento formal de extradición debe suprimirse entre los Estados miembros en el caso de las personas condenadas por sentencia firme que eluden la justicia, y sustituirse por el mero traslado de dichas personas, de conformidad con el artículo 6 del TUE. También deben considerarse procedimientos acelerados de extradición, respetando el principio de juicio justo. El Consejo Europeo invita a la Comisión a que formule propuestas en ese sentido, a la luz del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen;
- 10) el principio de reconocimiento mutuo debe aplicarse también a los autos anteriores al juicio, en particular a los que permiten a las autoridades competentes actuar con rapidez para obtener pruebas y embargar bienes que puedan ser trasladados con facilidad; las pruebas obtenidas legalmente por las autoridades de un Estado miembro deberán ser admisibles ante los tribunales de otros Estados miembros, teniendo en cuenta la normativa que se aplique en ellos;
- 11) el Consejo Europeo pide al Consejo y a la Comisión que adopten, a más tardar en diciembre del 2000, un programa de medidas para llevar a la práctica el principio del reconocimiento mutuo. En dicho programa, también deberá emprenderse una labor en torno al Título Ejecutivo Europeo y a los aspectos del Derecho procesal con respecto a los cuales se considera necesario contar con normas mínimas comunes para facilitar la apli-

cación del principio del reconocimiento mutuo, respetando los principios jurídicos fundamentales de los Estados miembros;

- 12) el Consejo Europeo está firmemente resuelto a que se refuerce la lucha contra la delincuencia organizada y transnacional grave. El alto nivel de seguridad en el espacio de libertad, seguridad y justicia presupone un enfoque eficaz y exhaustivo en la lucha contra todas las formas de delincuencia. Debe lograrse un desarrollo equilibrado de medidas a escala de la Unión contra la delincuencia, protegiendo al mismo tiempo la libertad y los derechos jurídicos de las personas y de los agentes económicos;
- 13) el Consejo Europeo hace un llamamiento para que se integren los aspectos de prevención en las acciones contra la delincuencia y se desarrollen aún más los programas nacionales de prevención de la delincuencia. Deben elaborarse y determinarse prioridades comunes en materia de prevención del delito, tanto en el marco de la política exterior como de la política interior de la Unión y tenerse en cuenta a la hora de preparar nueva legislación;
- 14) debe desarrollarse el intercambio de mejores prácticas, hay que reforzar la red de autoridades nacionales competentes en materia de prevención del delito y la cooperación entre los organismos nacionales competentes en la materia; asimismo, debe explorarse con ese fin la posibilidad de establecer un programa financiado por la Comunidad. Las principales prioridades de dicha cooperación podrían ser la delincuencia juvenil, la urbana y la relacionada con las drogas;
- 15) debe sacarse el máximo provecho de la cooperación entre las autoridades de los Estados miembros al investigar la delincuencia transfronteriza en cualquier Estado miembro. El Consejo Europeo hace un llamamiento para que se creen sin demora equipos conjuntos de investigación tal como se contempla en el Tratado, como primer paso para luchar contra el tráfico de drogas y la trata de seres humanos, así como contra el terrorismo. En este sentido, las normas que se esta-

blezcan deberán permitir que, si procede, en dichos equipos participen representantes de Europol en calidad de apoyo;

- 16) el Consejo Europeo pide que se establezca una Unidad operativa europea de jefes de policía con objeto de intercambiar, en cooperación con Europol, experiencia, mejores prácticas e información sobre las actuales tendencias de la delincuencia transfronteriza, así como de contribuir a la planificación de acciones operativas;
- 17) Europol desempeña un papel fundamental en el apoyo a la prevención, análisis e investigación de la delincuencia a escala de la Unión. El Consejo Europeo pide al Consejo que provea a Europol del apoyo y los recursos necesarios. En un futuro próximo su papel debe reforzarse mediante la recepción de datos operativos procedentes de los Estados miembros y la autorización para pedir a los Estados miembros que inicien, dirijan o coordinen investigaciones o creen equipos conjuntos de investigación en determinados ámbitos de la delincuencia, respetando los sistemas de control judicial de los Estados miembros;
- 18) para reforzar la lucha contra la delincuencia organizada grave, el Consejo Europeo ha acordado crear una unidad (EUROJUST) integrada por fiscales, Magistrados o agentes de policía de competencia equivalente, cedidos temporalmente por cada Estado miembro, con arreglo a su ordenamiento jurídico. La misión de EUROJUST consistirá en facilitar la adecuada coordinación de las fiscalías nacionales y en apoyar las investigaciones penales en los casos de delincuencia organizada, en particular basándose en análisis de Europol, así como en cooperar estrechamente con la red judicial europea, con objeto, en particular, de simplificar la ejecución de comisiones rogatorias. El Consejo Europeo pide al Consejo que adopte el instrumento jurídico necesario antes de que finalice el 2001;
- 19) debe establecerse una Academia europea de policía para la formación de funcionarios policiales de rango superior, que empezaría como una red de institutos de formación nacio-

nales ya existentes. La Academia también debería estar abierta a las autoridades de los países candidatos;

20) sin perjuicio de los ámbitos más amplios contemplados en el Tratado de Ámsterdam y en el Plan de Acción de Viena, el Consejo Europeo considera que, con respecto al Derecho penal nacional, la labor para acordar definiciones, inculpciones y sanciones comunes debe centrarse en primer lugar en una serie limitada de sectores de especial importancia, tales como la delincuencia financiera (blanqueo de capitales, corrupción, falsificación del euro), el tráfico de drogas, la trata de seres humanos, en particular la explotación de mujeres, la explotación sexual de la infancia, la delincuencia de alta tecnología y el delito ecológico;

21) la delincuencia económica grave incluye cada vez más aspectos fiscales y aduaneros. Por tanto, el Consejo Europeo pide a los Estados miembros que faciliten asistencia judicial en las causas de delincuencia económica grave;

22) el Consejo Europeo destaca la importancia de tratar el problema de las drogas de una manera global. Pide al Consejo que adopte la estrategia europea contra la droga para el periodo 2000 - 2004 antes de la reunión del Consejo Europeo de Helsinki y, finalmente,

23) el Consejo Europeo pide que se realice la aproximación del Derecho penal y procesal en materia de blanqueo de capitales (por ejemplo, seguimiento, embargo preventivo y decomiso de fondos).

9. ESPECIAL REFERENCIA AL CONVENIO DE 29 DE MAYO DE 2000, RELATIVO A LA ASISTENCIA JUDICIAL EN MATERIA PENAL ENTRE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA

La asistencia judicial penal, que hoy descansa en el Convenio de Estrasburgo (1959) sobre notificación de documentos y resoluciones

judiciales y comparecencia de testigos y peritos, resulta manifiestamente insuficiente.

En primer lugar, puede denegarse la asistencia judicial en los supuestos de "infracciones fiscales", naturalmente de relevancia penal, resistencia que ahora choca con los planteamientos de la Unión Europea en orden a proteger el presupuesto comunitario, impulsando fervientemente la cooperación internacional.

En segundo lugar, es de destacar la preeminencia que se otorga al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia, en la tramitación de las comisiones rogatorias lo que entendemos como una manifiesta injerencia de aquél en el desarrollo del proceso, de exclusiva competencia jurisdiccional. Así lo establece el art. 15.1 del Convenio, cuando la actuación procesal requerida sea la relacionada en los artículos. 3, 4 y 5 como "actuaciones de instrucción, transmitir piezas probatorias, expedientes o documentos", declaración de testigos o peritos, y sobre "el registro y embargo de bienes", diligencia esta última sujeta a varios requisitos, descritos en el art. 5, para que pueda ser cumplida. Ciertamente, se admite la comunicación directa entre autoridades judiciales pero siempre por "razones de urgencia" que no se explican. Y, hasta en este supuesto, la devolución de las actuaciones cumplimentadas por la Comisión Rogatoria se hará a través del Ministerio de Justicia. Sólo queda la comunicación directa para transmitir antecedentes penales. Es de tal relevancia, la mediación del Poder Ejecutivo, que en casos de denuncia "cursada por una Parte contratante cuyo objeto sea incoar un proceso ante los Tribunales de otra parte", ello también se hará a través del Ministerio de Justicia, quien, debe suponerse, la pondrá en inmediato conocimiento del Ministerio Fiscal o de las autoridades judiciales. En la declaración y reserva hecha por los Estados adheridos al Convenio, por lo general, se acentúan los condicionamientos a la asistencia judicial, sobre todo en los casos de "registro y embargo de bienes" exigiéndose por muchos de ellos el principio de la doble incriminación.

El Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985, al que España se adhirió mediante el Protocolo de 8 de julio de 1991 relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, no pasa-

ba de ser una suma de propósitos de los Estados firmantes que, ciertamente, en el art. 9 explicitaba que las "Partes contratantes reforzarán la cooperación entre sus autoridades aduaneras y policiales, en especial en la lucha contra la criminalidad, contra el fraude fiscal y aduanero y el contrabando". Y, en el mismo precepto contenía un compromiso para "reforzar, en el marco de las legislaciones nacionales, la asistencia mutua contra los movimientos irregulares de capitales". Para, añadir que - art. 18 -: "se entablarán discusiones... sobre las posibles dificultades en la aplicación de los acuerdos de asistencia judicial internacional y de extradición...".

Finalmente, en el Convenio de aplicación de dicho Acuerdo, de 19 de junio de 1990, se alcanzan ciertos acuerdos que tienden a mejorar el Convenio de Estrasburgo, contenidos en los capítulos 2 a 5, bajo el título "Cooperación judicial en materia penal" y otros, contenidos en los arts. 48 a 69, que, sin embargo, están lejos de resolver las trabas subsistentes, sobre todo, teniéndose en cuenta que su ámbito de aplicación territorial es mucho más limitado que el del Convenio de 1959. En todo caso, no desarrolla el problema esencial para la lucha contra la criminalidad organizada, relativo al control de los "movimientos irregulares de capitales". Pero tampoco pueden desconocerse ciertos avances. "Se amplía el ámbito de la asistencia judicial a procedimientos seguidos por hechos que sean punibles con arreglo al Derecho nacional de una de las dos partes contratantes como infracciones de reglamentos; otra innovación práctica reflejada en el art. 50 del Convenio de Schengen es la posibilidad de prestarse asistencia judicial por infracciones a la legislación en materia de impuestos sobre consumos específicos, IVA y Aduanas... Por último, la más importante modificación que se experimenta en la regulación de los instrumentos de asistencia judicial recogidos en el Convenio de Schengen se recoge en el art. 53 que establece que las solicitudes de asistencia judicial podrán hacerse directamente entre las autoridades judiciales y podrán remitirse por la misma vía" medio de comunicación que sólo se admitía en el Convenio de 1959 "por razones de urgencia" Pero, siguen manteniéndose reservas excesivas para las comisiones rogatorias "a los efectos de registro y embargo", en la medida en que según el art. 51 se mantiene que el hecho "sea sancionable según el Derecho de ambas Partes Contratantes, con una

pena privativa de libertad o una medida de seguridad que restringe la libertad durante un período máximo de al menos seis meses, o sea sancionable con arreglo al Derecho de una de las dos Partes Contratantes con una sanción equivalente y, según el Derecho de la otra Parte Contratante constituya una infracción de reglamentos perseguida por autoridades administrativas cuya decisión puede dar lugar a un recurso ante un órgano jurisdiccional competente, en particular en materia penal... y que la ejecución de la comisión rogatoria sea compatible con el Derecho de la Parte contratante requerida".

Se hace necesario crear un Proyecto de Convenio relativo a la asistencia judicial entre los Estados miembros tendente a garantizar el cumplimiento de la comisión rogatoria conforme a la legislación del Estado requirente suprimiéndose la exigencia del principio de doble incriminación, suprimiéndose las actuales reservas que los Estados imponen para el cumplimiento del art. 5 del Convenio para ejecutar una comisión rogatoria que tenga como fin "un registro o embargo de bienes", así como superar la ausencia en el Convenio de toda referencia al comiso, medida ya indispensable para un afrontamiento eficaz de la criminalidad organizada y, en particular, en los supuestos de blanqueo de capital. Ante tal situación, la necesidad de elaborar un nuevo convenio no podía hacerse esperar.

De tal necesidad nace el Convenio de 29 de mayo de 2000, relativo a la asistencia judicial en materia penal entre estados miembros de la Unión Europea. En sus antecedentes, se destaca que es el primero que se adopta desde la enterada en vigor del Tratado de la Unión Europea y responde a las necesidades detectadas en un seminario de profesionales del Derecho penal celebrado en 1995. El primer objetivo del Convenio es mejorar la cooperación judicial desarrollando y modernizando las disposiciones existentes en materia de asistencia judicial, a la vez que se trata de facilitar tal asistencia siendo más rápida y eficaz; por otro lado, la desaparición de las fronteras exige generar instrumentos que permitan luchar de forma mas adecuada contra la delincuencia internacional; además, se ha tenido en cuenta la evolución de las nuevas técnicas que permiten agilizar la cooperación (videoconferencia, conferencia telefónica, etc.). Se destaca en la introducción del texto, que este Convenio constituye un ins-

trumento de Derecho internacional específico que obedece a determinadas normas desconocidas en el Convenio originario de 1959, en particular, el artículo 35 del Tratado de la Unión Europea, por el que se atribuye competencia al Tribunal e Justicia de las Comunidades Europeas para interpretar las disposiciones del Convenio. Por último, se establece que las disposiciones del Convenio previstas en el artículo 2 constituyen un desarrollo del acervo de Schengen, y son aplicables a las relaciones entre cada Estado Miembro de la Unión Europea e Islandia y Noruega.

En el art. 1 se establece la relación con otros convenios de asistencia judicial, destacando que el nuevo convenio completa a los instrumentos enumerados, y ello significa que prevalecería cuando entre en conflicto con los instrumentos enumerados; al mismo tiempo, se establece su carácter subsidiario de los convenios bilaterales o multilaterales cuando establezcan normas de asistencia judicial más favorables. El art. 2 establece la relación del Convenio con el acervo de Schengen y, en tal sentido, establece qué medidas modifican o desarrollan tal acervo. El art. 3 extiende la eficacia del Convenio, no sólo a procesos penales, sino a conductas determinadas en sanciones administrativas. El art. 4 regula los trámites para la ejecución de las solicitudes de asistencia judicial; se establece el principio general de que todo Estado miembro que ejecute una solicitud deberá observar los tramites y procedimientos indicados expresamente por el Estado miembro requirente, con el fin de facilitar el uso de lo obtenido en las fases siguientes del proceso. El Estado requirente deberá indicar únicamente los tramites y procedimientos indispensables para sus investigaciones, y sólo se podrá negar cuando los trámites sean contrarios a los principios fundamentales de su derecho o lo disponga el Convenio. El apartado 2 regula los plazos de la prestación de la asistencia. En el apartado 3 y 4 se regulan las situaciones en que una solicitud no pueda ejecutarse totalmente o parcialmente según los trámites indicados por el Estado Miembro, o bien no pueda cumplirse el plazo indicado. El art. 5 regula la forma de envío y notificación de documentos procesales, estableciéndose, como regla general, que se envíen directamente por correo a la persona que se halle en el territorio del otro Estado miembro. El art. 6 regula la transmisión de solicitudes de asistencia judicial, proponiéndose,

como principio, los contactos directos entre las autoridades judiciales, aunque con algunas excepciones; una novedad del Convenio es la posibilidad de realizar la transmisión de solicitudes no sólo por escrito, sino también por cualquier medio que pueda dejar constancia escrita en condiciones de que el receptor pueda establecer su autenticidad, pudiéndose utilizar el fax, correo electrónico u otros medios de telecomunicación (incluso, permite para determinados casos la comunicación verbal); también se prevé la solicitud por Interpol en casos urgentes. Finalmente, el art. 7 regula el intercambio espontáneo de información, estableciéndose un marco general que permite intercambiar información que se haya obtenido en el ámbito penal, a la vez que se prevé la posibilidad de establecer las condiciones para el uso de la misma.

El Título II del Convenio regula las formas específicas de solicitud de cooperación, a saber:

- el art. 8 desarrolla la restitución de objetos obtenidos por medios ilícitos al Estado requirente, si bien, se sienta como principio el respeto a las legislaciones nacionales sobre comiso;
- el art. 9 regula el traslado temporal de detenidos con fines de investigación; se prevé el procedimiento y las condiciones de tiempo y modo, así como los casos y en qué forma es preciso el consentimiento del detenido. El motivo del traslado debe consistir en la necesidad de la comparecencia del detenido, como testigo o para realizar un careo;
- el art. 10 regula la audición por videoconferencia; se trata de facilitar el uso de las nuevas tecnologías para que una persona que se encuentre en un Estado y no sea oportuna ó posible su comparecencia en otro, pueda comunicarse a través de aquellas. Con carácter general, se prevé para peritos o testigos y se desarrollan los requisitos y condiciones en que debe realizarse. Destaca que debe celebrarse ante una autoridad judicial que vele para que no se infrinjan los principios fundamentales del Estado en cuestión. El apartado 9 del artículo

permite a los Estados miembros ampliar esta previsión a las personas inculpadas;

- el art. 11 regula la audición por conferencia telefónica; se trata de una previsión subsidiaria del artículo anterior para declaraciones en asuntos rutinarios;
- el art. 12 regula las Entregas Vigiladas; se trata de un precepto que crea un marco para la cooperación entre los estados miembros respecto a las entregas vigiladas, no limitando su aplicación a los delitos de tráfico de droga;
- el art. 13 se encarga del estudio de los Equipos Conjuntos de investigación; se crea un marco específico para regular la creación de los equipos conjuntos de investigación así como su forma de organizarse y ser operativos, fundamentalmente en la investigación de hechos delictivos transfronterizos. Se regula su forma de funcionamiento y el uso que debe darse a la información obtenida;
- el art. 14 regula las investigaciones encubiertas con un gran marco de flexibilidad;
- finalmente, los arts. 15 y 16 estudian la responsabilidad penal y civil exigible a los funcionarios que desarrollen las funciones previstas en los artículos anteriores.

El título III del Convenio se encarga del estudio general de la Intervención de las Comunicaciones. Es la primera vez que un convenio de asistencia judicial multilateral en materia penal trata este tema de forma específica. En su regulación, se han tenido en cuenta el equilibrio que debe existir entre la eficacia de las investigaciones y el respeto a las libertades individuales, además del actual y futuro desarrollo tecnológico. Se prevén las autoridades competentes para investigar la intervención de las telecomunicaciones, la forma de cursar las solicitudes de intervención, así como un variado número de supuestos en los que es necesaria la intervención de otro Estado o de un proveedor ubicado en otro Estado...

El título IV estudia la protección de datos de carácter personal en el intercambio de datos entre dos o varios Estados, así como el régimen de la utilización de los mismos.

Por último es necesario destacar que, en cuanto a la entrada en vigor que este Convenio, difiere de normas anteriores establecidas por otros Convenios de la Unión; el Convenio entrará en vigor a los noventa días de la fecha en que finalizase el procedimiento necesario para adoptar el Convenio el octavo Estado que fuera miembro de la Unión. Se permite que se aplique antes entre los Estados miembros más interesados, si así lo manifiestan. La valoración del presente Convenio ha de ser positiva, y es de separar que su aplicación sea lo más pronta y general posible.

10. COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO SOBRE RECONOCIMIENTO MUTUO DE RESOLUCIONES FIRMES EN MATERIA PENAL

La letra a) del art. 31 TUE establece que la acción en común sobre cooperación judicial en materia penal incluirá: "la facilitación y aceleración de la cooperación entre los ministerios y autoridades judiciales o equivalentes competentes de los Estados miembros en relación con las causas y la ejecución de resoluciones".

La cooperación judicial tradicional en materia penal está basada en una variedad de instrumentos jurídicos internacionales que se caracterizan, mayoritariamente, por lo que se podría llamar el principio de "petición": un Estado soberano formula una petición a otro Estado soberano, el cual determinará si le da curso. A veces, las normas de cumplimiento son bastante estrictas y no dejan mucha opción; otras, el Estado requerido tiene gran libertad de decisión. En casi todos los casos, el Estado solicitante debe aguardar la respuesta a su petición antes de obtener lo que sus autoridades necesitan para enjuiciar un asunto criminal. Este sistema tradicional no sólo es lento, sino también complicado, y a veces es bastante incierto el resultado que el juez o el fiscal solicitantes vayan a obtener.

Así pues, utilizando conceptos que han funcionado muy bien en la creación del mercado único, surgió la idea de que la cooperación judicial también podría beneficiarse del concepto de reconocimiento mutuo, que, simplificando, significa que una vez adoptada una medida, como una resolución dictada por un juez en el ejercicio de sus facultades oficiales en un Estado miembro, en la medida en que tenga implicaciones extranacionales, será automáticamente aceptada en todos los demás Estados miembros, y surtirá allí los mismos efectos o, al menos, similares. La Comisión es plenamente consciente de que lo que puede parecer sencillo es efectivamente muy difícil cuando se entra en detalles, y es el principal propósito de esta Comunicación mostrar cómo considera la Comisión que la Unión Europea podría superar estas dificultades.

Procede recordar que el Consejo Europeo de Tampere declaró que: "un mejor reconocimiento mutuo de las resoluciones y sentencias judiciales y la necesaria aproximación de las legislaciones facilitaría la cooperación entre autoridades y la protección judicial de los derechos individuales". Por tanto, el reconocimiento mutuo debe asegurar no sólo la ejecución de las condenas, sino también que se cumplan de manera que protejan los derechos individuales. Por ejemplo, también debería solicitarse la ejecución en otro Estado miembro cuando permita una mejor reintegración social del delincuente. El principio de reconocimiento mutuo vale tanto para las resoluciones adoptadas antes de adoptar la resolución firme, en especial una sentencia, como para las resoluciones firmes propiamente dichas. Esta Comunicación se centra en el reconocimiento mutuo de las resoluciones firmes

La presente Comunicación expone la idea de la Comisión a propósito del reconocimiento mutuo de resoluciones firmes en materia penal. Se trata de un tema nuevo y complejo. En muchos casos, la Comunicación no se propone responder de manera definitiva a las cuestiones que suscita, sino que intenta definir posibles vías.

El segundo propósito principal de la Comunicación es contribuir al programa de medidas para aplicar el principio del reconocimiento mutuo exigido por el Consejo Europeo de Tampere de octubre de

1999 sobre Justicia y Asuntos de Interior. La Comisión, pide al Parlamento Europeo y al Consejo que tomen nota de esta Comunicación y le transmitan sus respectivas opiniones sobre los extremos presentados.

El proyecto se basa en el concepto de reconocimiento mutuo, que es un principio que se suele entender basado en la idea de que, mientras un Estado puede no tratar cierta materia de igual o similar modo que otro Estado, los resultados serán tales que se aceptarán como equivalentes a las decisiones del propio Estado. La confianza mutua es un elemento importante; no sólo la confianza en la adecuación de las normas de los socios, sino también en que dichas normas se aplican correctamente. Sobre la base de esta idea de equivalencia y de la confianza en que se funda, los resultados alcanzados en el otro Estado pueden surtir efecto en la propia esfera de influencia jurídica. Sobre esta base también, una resolución adoptada por una autoridad en un Estado podría aceptarse como tal en otro Estado, aunque en éste ni siquiera exista una autoridad comparable, o no pueda tomar tales resoluciones, o hubiera torrado una resolución enteramente diferente en un caso comparable.

El reconocimiento de una resolución extranjera en materia penal puede comprenderse en el sentido de que surte efectos fuera del Estado en que se ha dictado, bien atribuyéndole los efectos jurídicos previstos por el Derecho penal extranjero, bien tomándola en consideración para que surta los efectos previstos por el Derecho penal del Estado de reconocimiento.

11. SOBRE LA ORDEN EUROPEA DE DETENCIÓN Y ENTREGA

El 13 de junio de 2002, el Consejo de Ministros de Justicia e Interior adoptó la Decisión Marco relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros. La mencionada Decisión Marco ha sido desarrollada por la Ley 3/2003, de 14 de marzo, sobre la orden europea de detención entrega; así como por la Ley Orgánica 2/2003, de 14 de marzo, complementaria de la anterior.

Tradicionalmente, los esfuerzos en el ámbito europeo (Consejo de Europa y Unión Europea) para superar los problemas derivados de la aplicación de la extradición se han centrado en torno al instrumento jurídico del convenio internacional, que ha fracasado, por la existencia de una tendencia al inmovilismo de los Estados que provoca que convenios trabajosamente concebidos, se queden sin ratificar o se desnaturalicen con reservas. Tras la reorganización del ámbito JAI, realizada por el Tratado de Ámsterdam (2 de octubre de 1997), en la UE se acude a una serie de nuevos instrumentos normativos que pretenden superar la insatisfactoria situación, entre los que despunta, como "estrella", la Decisión Marco.

La Decisión Marco es adoptada por unanimidad por parte del Consejo de la UE, y sirve para aproximar las legislaciones internas de los Estados miembros. Como afirma el art. 34 TUE: "obliga a los Estados miembros en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y los medios".

La Decisión Marco dispone que: "los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para aplicar la presente Decisión Marco a más tardar el 31 de diciembre de 2003". Cumpliendo con esta obligación, el Estado español ha emanado ya la legislación interna reguladora de la euroorden.

Se sistematiza en el siguiente cuadro:

AUTORIDADES DE EMISIÓN	AUTORIDADES DE EJECUCIÓN
Jueces y Tribunales del Orden Jurisdiccional Penal	Juzgados Centrales de Instrucción: <ul style="list-style-type: none"> • tramitación del procedimiento; • decisión de entrega en caso de consentimiento
	Sala Penal de la Audiencia Nacional: <ul style="list-style-type: none"> • Decisión de entrega en caso de falta de consentimiento

En relación con su ámbito de aplicación, la Ley recoge una fórmula mixta que toma elementos de la técnica del listado de delitos y, por otra parte, del sistema de numerus apertus. De esta forma, distingue dos grupos de supuestos:

- 1) Entrega sin control de la doble incriminación, en el que La Ley se aproxima a un sistema de reconocimiento automático de resoluciones judiciales extranjeras, similar al que se está construyendo en la cooperación judicial civil, que se ha comunitarizado. Dicha entrega tendrá lugar cuando concurren dos requisitos:
 - a. delitos que estén castigados con una pena privativa de libertad de al menos tres años en el ordenamiento del Estado emisor y,
 - b. cuando se trate de alguno de los contenidos en la lista del artículo 9.1 de la Ley, que contiene más de treinta delitos.

- 2) Entrega con posible exigencia de doble incriminación (art. 9.2 de la Ley y arts. 2.1 y 4.1 de la Decisión Marco), en el que la norma se acerca a un sistema de extradición exclusivamente judicial y extremadamente simplificado y reglado. Se producirá si concurren dos presupuestos:
 - a. cuando se trata de alguna infracción penal no contenida en la lista del mencionado art. 9.1 de la Ley y,
 - b. siempre que estén castigados, según la Ley del Estado emisor, con penas privativas de libertad cuya duración sea, al menos, de 12 meses, o cuando se haya dictado condena a una pena o se haya impuesto una medida de seguridad para sanciones de cuatro meses como mínimo.

* * *

Marcelino Oreja Arburúa

Miembro de la Comisión de Libertades y Derechos
de los Ciudadanos, Justicia y Asuntos Interiores
Parlamento Europeo

1. EVOLUCIÓN DEL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA

Sin extenderme demasiado, creo oportuno hacer una valoración a la evolución del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia a través de los diferentes tratados, desde Maastricht a Niza.

1.1 Tratado de Maastricht

El Tratado de Maastricht (1992) dividía las "materias" en tres pilares (o columnas):

- el primer pilar, que englobaba los anteriores Tratados y que regulaba básicamente temas económicos;
- el segundo pilar, trataba de Política Exterior y Seguridad Común y,
- el tercer pilar, Cooperación en los Ámbitos de Justicia y de Asuntos de Interior. Las materias que engloba este tercer pilar son las siguientes:
 - control de las fronteras exteriores;
 - asilo;
 - inmigración;
 - cooperación judicial en materia civil y,
 - cooperación policial y judicial en materia penal.

Este Tratado consiguió un avance muy importante en materias de Justicia e Interior ya que hasta entonces sólo los Estados miembros podían decidir sobre ellas. A partir de dicho Tratado las normas tenían que ser adoptadas por consenso. Una vez adoptado el Tratado de la Unión Europea (Maastricht) los Estados Miembros empezaron a cooperar en las siguientes materias:

- política de asilo;
- normas sobre el cruce de fronteras y los controles en las mismas;
- política de inmigración;
- lucha contra la toxicómana;
- la lucha contra el fraude;
- crimen y terrorismo y,
- cooperación en materia civil, penal y aduanera.

1.2 Tratado de Ámsterdam

En 1997 se aprobó el Tratado de Ámsterdam y entró en vigor el 1 de mayo de 1999. En este Tratado se decidió ampliar las competencias en lo que era la libre circulación de las personas y según Consejo Europeo de Tampere, la Unión se comprometió a establecer progresivamente un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia común.

De esta forma, la estructura de los tres pilares se volvió a cambiar, trasladando del tercer pilar al primero las siguientes competencias: control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y cooperación judicial en materia civil. Lo único que queda en el tercer pilar es la cooperación judicial en materia penal, abarcando ámbitos como la lucha contra el racismo y la xenofobia, el terrorismo, el tráfico de drogas y armas, la trata de seres humanos y delitos contra los niños, la corrupción, el fraude y la cooperación policial (Europol).

Dichos cambios afectan a la toma de decisiones, ya que las materias del primer pilar pasan a ser materias de competencia comunitaria, pero con excepciones, y en temas de gran importancia para los Estados, como el asilo o la inmigración, existe un periodo transitorio de cinco años, durante el cual los Estados miembros pueden hacer propuestas legislativas compartiéndolas con la Comisión.

En el marco del tercer pilar, donde se encuentra ubicado como he señalado anteriormente, la cooperación policial y judicial en materia penal, el procedimiento habitual es el de la cooperación intergubernamental, que se plasma mediante el establecimiento de diversos objetivos, como pueden ser el de facilitar la colaboración entre las autoridades judiciales, facilitar la extradición entre Estados miembros y fomentar la colaboración policial.

Recaltar pues que las materias que quedan bajo el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia son las siguientes: mejor acceso a la justicia en Europa; reconocimiento mutuo de las decisiones judiciales y convergencia en el ámbito del Derecho civil.

Cabe por último mencionar que el Tratado de Ámsterdam incorporó el acervo de Schengen al marco de la Unión Europea.

1.3 Consejo Europeo de Tampere

El Consejo Europeo de Tampere (octubre de 1999), celebrado bajo presidencia finlandesa, impulsó la creación de un auténtico Espacio de Justicia Europeo. En dicho Espacio no puede suceder que la incompatibilidad o la complejidad de los sistemas jurídicos y administrativos de los Estados miembros impida a personas y empresas ejercer sus derechos, o las disuada de ejercerlos. Para ello, propone una serie de medidas:

- mejorar el acceso a la Justicia en Europa;
- reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales: para el Consejo esta debía ser la piedra angular de la cooperación judicial en materia penal y civil de la Unión. El principio debe

aplicarse tanto a las sentencias, como a otras resoluciones de las autoridades judiciales;

- mayor convergencia en materia civil entre los diferentes Estados miembros;
- prevención de la delincuencia a escala de la Unión;
- incremento de la cooperación contra la delincuencia: debe sacarse el máximo provecho de la cooperación entre las autoridades de los Estados miembros al investigar la delincuencia transfronteriza en cualquier de sus territorios. Para reforzar la lucha contra la delincuencia organizada grave, el Consejo Europeo acordó crear una unidad (Eurojust) integrada por fiscales, Magistrados o agentes de policía de competencia equivalente, cedidos temporalmente por cada Estado miembro, con arreglo a su ordenamiento jurídico y,
- adopción de acciones especiales contra el blanqueo de dinero.

1.4 Tratado de Niza

El Tratado de Niza, adoptado el 26 de febrero de 2001, entró en vigor el 1 de febrero de 2003. El Tratado completa el art. 31 del TUE, al mencionar y describir las funciones de Eurojust.

1.5 Consejo extraordinario de Bruselas

El Consejo Europeo se reunió el 21 de septiembre del 2001 en sesión extraordinaria en Bruselas, tras los atentados terroristas en Estados Unidos, aprobando el siguiente Plan de Acción:

1. Reforzar la cooperación policial y judicial:

- En coherencia con las Conclusiones de Tampere, el Consejo manifestó su acuerdo en la creación de la Orden de detención europea. Dicha orden sustituirá al sistema actual de extradición entre Estados miembros, permitien-

do la entrega directa de las personas buscadas de una autoridad judicial a otra;

- establecer una lista común de organizaciones terroristas y,
- los Estados miembros compartirán con Europol, sin demora y sistemáticamente, todo dato útil en materia de terrorismo.

2. Desarrollar los instrumentos jurídicos internacionales:

- En este punto, se hace un llamamiento a la aplicación, lo antes posible, de todos los convenios internacionales existentes en materia de lucha antiterrorista.

La legislación Comunitaria en materia de Justicia y Asuntos de Interior se ha elaborado para proteger los derechos de los ciudadanos de la Unión Europea. Estas normas, que tratan cuestiones complejas relacionadas con la seguridad, los derechos y las libertades, constituyen, en gran medida, el núcleo del concepto de ciudadanía europea. Dichas normas rigen la manera en que colaboran los tribunales nacionales de la Unión Europea, cuando los ciudadanos se ven inmersos en procedimientos jurídicos de varios Estados miembros.

La importancia de la Justicia y los Asuntos de Interior aumenta a medida que crece el número de europeos que ponen en práctica su derecho a circular por la Unión Europea, tal como ocurrirá en el año 2004 con la incorporación de los nuevos Estados miembros, lo que implica que exista una mayor cooperación entre las fuerzas de policía y los servicios aduaneros, así como una mayor aproximación de los ordenamientos jurídicos nacionales. Esta nueva Unión Europea, de casi treinta Estados, solamente funcionará de manera eficaz si los distintos organismos diseñados para defender el Estado de Derecho en cada territorio puedan colaborar con celeridad y eficacia. Esta es la razón que explica la gran importancia de los esfuerzos invertidos para lograr que la Unión Europea se convierta en un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

Una de las condiciones impuestas a los países de la ampliación es la adopción y puesta en práctica del acervo de la Unión Europea en

materia de justicia e interior. Aunque muchos de estos países tienen ordenamientos jurídicos bien asentados, algunos han tenido que partir casi de cero en la creación de un sistema de justicia moderno, ya que tenían ordenamientos que databan de la época comunista, con jueces y tribunales vinculados estrechamente al gobierno, en vez de ser plenamente independientes, como exigen las normas comunitarias. Por lo tanto, varios países candidatos han tenido que reconstruir sus redes de tribunales y formar a toda una nueva generación de jueces, abogados y fiscales, a este fin se creó el programa comunitario PHARE, que destina un tercio de su presupuesto a la creación de instituciones y a la formación de funcionarios.

Igualmente, las actividades de los grupos terroristas internacionales y la delincuencia organizada hacen necesario que los organismos policiales nacionales de la UE colaboren, prácticamente a diario, con sus homólogos de los otros Estados miembros.

Del mismo modo, ha de tenerse en cuenta la afluencia de refugiados procedentes de países en conflicto (antigua República de Yugoslavia, Irak...), lo que ha puesto de relieve la necesidad de aumentar la coordinación del trato otorgado a los solicitantes de asilo político en la Unión Europea. Esta es la razón por la que los líderes de la Unión Europea se han comprometido a que ésta se convierta cuanto antes en un auténtico Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

2. LA COOPERACIÓN POLICIAL Y JUDICIAL EN MATERIA PENAL (TÍTULO VI TUE)

El Tratado de Ámsterdam quiso mejorar el diseño institucional y procedimental del tercer pilar de la UE, que como señalamos, ha quedado reducido a la cooperación policial y judicial en materia penal.

2.1 La cooperación intergubernamental

La finalidad de esta reforma radica en aproximar y coordinar la cooperación intergubernamental con el ámbito comunitario del

Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia. El art.42 del TUE permite que el Consejo, a propuesta de la Comisión o de un Estado miembro y previa consulta al Parlamento Europeo, decida por unanimidad comunitarizar la cooperación policial y judicial en materia penal.

El objetivo de la cooperación intergubernamental al que se refiere el tercer pilar es proteger a los ciudadanos dentro de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, elaborando una acción común entre los Estados miembros en los ámbitos de la cooperación policial y judicial en materia penal.

2.2 La cooperación judicial penal

Los objetivos de la cooperación en materia penal habrán de lograrse a través de la cooperación entre las autoridades judiciales y otras autoridades competentes de los Estados miembros; ésta incluye, a su vez, cuatro ámbitos:

- 1) facilitar y acelerar la cooperación entre los Ministerios y las autoridades judiciales competentes de los Estados miembros en relación con las causas y la ejecución de las resoluciones;
- 2) facilitar la extradición entre los Estados miembros;
- 3) la compatibilidad de las normas aplicables en los Estados miembros y,
- 4) la prevención de conflictos de jurisdicción entre los Estados miembros.

Respecto de la cooperación judicial en materia penal, el Consejo establecerá condiciones y límites con arreglo a las cuales las autoridades judiciales de los Estados miembros podrán actuar en el territorio de otro Estado miembro, en colaboración con las autoridades de dicho Estado.

Los objetivos de cooperación en materia penal habrán de lograrse a través de la aproximación de las normas de los Estados miembros

en dicha materia; para ello, se irán adoptando normas mínimas relativas a los elementos constitutivos de los delitos y las penas en los ámbitos de la delincuencia organizada, el terrorismo y el tráfico ilícito de drogas. A este respecto, los Estados son muy reticentes a revisar su legislación en materia penal, ya que podría afectar a la cuantía de las penas en cada país.

La cooperación intergubernamental en materia penal a la que se refiere el art. VI TUE halla un límite en la cláusula general de protección de las competencias estatales en materia de orden público y seguridad interior. Según el art. 33 TUE, “se entiende, sin perjuicio del ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en materia de mantenimiento del orden público y salvaguardia de la seguridad interior”.

Es muy importante en el ámbito de la cooperación judicial, referirse a la euroorden (u Orden de Detención Europea). La euroorden insta, en todos los Estados miembros de la Unión Europea, un procedimiento simplificado de entrega judicial inmediata de personas buscadas por la Justicia. Asimismo, suprime el control de la doble incriminación para un total de 32 delitos graves, entre los que se encuentran los de terrorismo, contra el medio ambiente, la trata de seres humanos, el narcotráfico, la explotación sexual de menores y la propiedad intelectual.

Además, y frente a la voluminosa documentación que integran los expedientes de extradición actuales, la euroorden consiste en un único documento de siete folios, ejecutable en toda la Unión Europea y cuyo formato fue negociado durante la Presidencia española de la Unión.

El Congreso de los Diputados aprobó el 12 de diciembre de 2002 el paquete de medidas legislativas que incorporan la Orden Europea de Detención y Entrega a nuestro ordenamiento jurídico, al tiempo que se modifica la Ley Orgánica del Poder Judicial con el objeto de atribuir las competencias relativas al procedimiento para su ejecución.

La Orden de Detención y Entrega, entrará en vigor para toda la Unión Europea el 1 de Enero del 2004. Sin embargo, España, en cum-

plimiento del compromiso contraído con otros seis países de la Unión Europea (Francia, Reino Unido, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y Portugal) ha dado ya los pasos necesarios para culminar la transposición nacional de esta normativa en el primer trimestre de 2003.

La aprobación en el Congreso de la euroorden coincidió con la puesta en marcha de los trámites en Francia; así, Francia informó a España de la presentación del proyecto de reforma de la Constitución francesa, necesaria para la incorporación de la euroorden, y abogó por la aplicación anticipada de la misma entre Francia y España, para incrementar la eficacia de la lucha contra el terrorismo de los dos países.

Asimismo, debemos referirnos, en el ámbito de la cooperación judicial, a un gran paso que ha dado la UE con la creación de Eurojust. El Consejo Europeo de Tampere de 1999 estableció la necesidad de crear una unidad permanente de cooperación judicial, consagrada en el Tratado de Niza como Eurojust, con el objeto de reforzar la lucha judicial contra la delincuencia.

Anteriormente a la entrada de funcionamiento de Eurojust se creó una Unidad provisional de cooperación judicial (Pro Eurojust), que entró en funcionamiento el 1 de marzo de 2001 y ya en febrero de 2002 se creó Eurojust. Se trata de un órgano de la Unión Europea, con personalidad jurídica propia y financiado con cargo al presupuesto general de la Unión.

El art. 31 del TUE señala: "Eurojust, contribuye a una buena coordinación entre las autoridades nacionales de los Estados miembros encargadas de la persecución del delito, a la investigación de la delincuencia transfronteriza grave y favorecer una estrecha cooperación de Eurojust con la Red Judicial Europea".

Los objetivos de Eurojust se desarrollan en el marco de las investigaciones y actuaciones que afecten a dos o más Estados miembros, siendo los siguientes:

- fomentar y mejorar la coordinación entre las autoridades competentes de los Estados miembros, teniendo en cuenta toda

solicitud presentada por una autoridad competente de un Estado miembro y toda información aportada por cualquier órgano competente en virtud de disposiciones adoptadas en el marco de los Tratados;

- mejorar la cooperación entre las autoridades competentes de los Estados miembros, en particular, facilitando la ejecución de la asistencia judicial internacional y de las solicitudes de extradición;
- apoyar, en general, a las autoridades competentes de los Estados miembros para dar mayor eficacia a sus investigaciones y actuaciones;
- a petición de un Estado miembro, prestar apoyo a investigaciones y actuaciones que afecten únicamente a ese Estado miembro y a un tercer Estado, previo acuerdo de cooperación, o cuando en casos concretos exista un interés esencial en dicho apoyo;
- a petición de una autoridad competente de un Estado o, incluso, de la Comisión, prestar apoyo a investigaciones y actuaciones judiciales que afecten únicamente a ese Estado miembro y a la Comunidad.

Cabe también mencionar que hoy mismo, 8 de mayo de 2003, los Ministros de Justicia e Interior de la UE estudiarán una propuesta que puede acabar con las barreras que actualmente impiden la persecución de determinados fraudes y delitos más allá de las fronteras nacionales. Se trata del primer avance de la UE hacia la armonización judicial, y su objetivo será permitir a las autoridades nacionales de cada Estado miembro exigir el pago de las sanciones pecuniarias en otros países comunitarios. Entre las sanciones que se podrán reclamar, figuran las que se aplican por fraudes fiscales o a la Seguridad Social, las multas originadas por contrabando o blanqueo de capitales, las procedentes de delitos informáticos o las contrarias a la propiedad intelectual. Esto implicará que ante cualquier delito sancionado en un Estado miembro, sus autores serán perseguidos en todo el territorio comunitario.

El proyecto prevé que todas las resoluciones nacionales que condenen al pago de multas económicas se deberán tramitar según un procedimiento armonizado, que quedará plasmado en lo que se denomina certificado estándar. Este documento será remitido a las autoridades del Estado miembro donde la persona física o jurídica cuenten con bienes, ingresos o tenga su residencia habitual para iniciar así el proceso de cobro de deudas. El Estado que reciba este certificado estándar deberá cursar sin más trámite la orden de ejecución. Se va a fijar una sanción mínima, por debajo de la cual no habrá aplicación del castigo fuera de las fronteras nacionales. En el supuesto que el infractor no pueda hacer frente al pago de esta sanción pecuniaria, se podrá imponer sanciones alternativas, incluida la privación de libertad. Estos acuerdos se aplicarán en toda la UE, incluyendo Gibraltar.

Finalmente, tal y como ha sido presentado por el Praesidium de la Convención en el mes de abril del 2003, el Eurojust debe asegurar la coordinación y la cooperación entre las autoridades de los Estados miembros relativas a una criminalidad grave que afecten a dos o más Estados miembros o exijan una persecución común, sobre las bases de las operaciones efectuadas y de las informaciones obtenidas por las autoridades de los Estados miembros y por Europol.

El Parlamento Europeo y el Consejo, conforme al procedimiento legislativo, determinan la estructura, el funcionamiento y el campo de actuación de Eurojust. Los actos oficiales del procedimiento judicial son adoptados por los agentes nacionales competentes.

Con el objeto de combatir los crímenes graves que tengan una dimensión transfronteriza, así como las actividades ilegales que puedan atentar contra los intereses de la Unión, el Consejo podrá, actuando por unanimidad y conforme a la opinión del Parlamento Europeo - a través de una Ley Europea -, crear una autoridad judicial en el seno de Eurojust. Esta autoridad judicial europea sería competente para la búsqueda, seguimiento y juicio de los autores y cómplices de crímenes graves que afecten a más de un Estado miembro, así como de las infracciones que afecten a los intereses financieros de la Unión.

3. COOPERACIÓN JUDICIAL CIVIL

El Tratado de Maastricht integró en su Título VI la cooperación judicial civil como cuestión de interés común de los Estados miembros de la Unión Europea. Por su parte, el Tratado de Ámsterdam asocia la cooperación judicial civil a la libre circulación de las personas, dentro del Tratado de la CE, siendo el principal objetivo de este Espacio Judicial Europeo simplificar el entorno jurídico existente en la UE.

En el pasado, la cooperación judicial civil había adoptado fundamentalmente la forma de Convenios. Algunos ejemplos de estos Convenios son los siguientes:

1. Convenio de Bruselas de 1968 y de Lugano de 1988, que se refieren a la competencia judicial y a la ejecución de las decisiones en materia civil y mercantil;
2. Convenio de Roma de 1980, que determina la ley aplicable a las obligaciones contractuales;
3. Convenio de 1995, relativo a los procedimientos de insolvencia en la Comunidad;
4. Convenio de 1997, sobre el significado y la notificación en los Estados miembros de los documentos judiciales y extrajudiciales en materia mercantil o civil y,
5. Convenio sobre la competencia, el reconocimiento y la ejecución de las decisiones en materia matrimonial.

Con excepción del de Roma, estos Convenios fueron objeto de propuestas adoptadas durante el año 2000, en particular:

1. Reglamento del Consejo, relativo a procedimientos de insolvencia;
2. Reglamento del Consejo, relativo a la notificación y a la

comunicación en los Estados miembros de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil y mercantil;

3. Reglamento del Consejo, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de decisiones en materia matrimonial y de responsabilidad parental de los hijos;
4. Reglamento relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de las decisiones en materia civil y mercantil, aprobado por el Consejo en diciembre del 2000 y permitiendo así la comunitarización del Convenio de Bruselas de 1968 y,
5. Reglamento del Consejo de 28 de mayo del 2001, relativo a la obtención de pruebas en materia civil y mercantil.
6. Reglamento del Consejo de 25 de Abril del 2002 estableciendo un cuadro general comunitario de actividades en vista de facilitar la cooperación judicial civil.

Hemos de señalar que el Tratado de Niza prevé el paso al procedimiento de codecisión para la cooperación judicial civil, con exclusión del Derecho de familia.

Del mismo modo, según el texto presentado por el Praesidium de la Convención en el mes de abril del 2003, la Unión desarrolla una cooperación judicial en materia civil fundamentada sobre el principio de reconocimiento mutuo de las decisiones judiciales y extrajudiciales. Esta cooperación incluye medidas de aproximación de las legislaciones nacionales susceptibles de tener una incidencia transfronteriza. A este efecto, el Parlamento Europeo y el Consejo, conforme al procedimiento legislativo, adoptarían las Leyes y Leyes-Marco asegurando entre otras cosas:

- el reconocimiento mutuo entre los Estados miembros de las decisiones judiciales y extrajudiciales, así como su ejecución;
- la notificación transfronteriza de los actos judiciales y extrajudiciales;

- la compatibilidad de reglas aplicables dentro de los Estados miembros en materia de conflicto de leyes y de competencia;
- la cooperación en materia de obtención de pruebas;
- una mayor facilidad de acceso a la justicia;
- el buen desarrollo de los procedimientos civiles, a fin de favorecer la compatibilidad de las reglas de procedimiento civil aplicables en los Estados miembros;
- el desarrollo de las medidas de justicia preventiva y de métodos alternativos de resolución de litigios y, finalmente,
- un apoyo a la formación de Magistrados y personal de justicia.

El Consejo, en base a una proposición de la Comisión, adoptaría por unanimidad (previa consulta al Parlamento Europeo) las Leyes y Leyes-Marco concernientes al Derecho de familia. El Parlamento Europeo y el Consejo, conforme al procedimiento legislativo, adoptarían las Leyes y las Leyes-Marco concernientes a la responsabilidad parental.

4. EL PARLAMENTO EUROPEO EN EL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA

Desde mi posición de Eurodiputado, voy a referirme brevemente de la función del Parlamento Europeo en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, la cual, con el paso de los años, ha ido teniendo una mayor importancia.

El procedimiento consiste en lo siguiente: el Consejo, debe consultar al Parlamento Europeo antes de adoptar cualquier Decisión Marco, Decisión o Convenio, instrumentos normativos todos ellos previstos para el tercer pilar. El Parlamento, en consecuencia, emitirá un dictamen dentro de un plazo que es fijado por el Consejo y que no podrá ser inferior a tres meses. Si en dicho plazo, el Parlamento

no evacua el dictamen, el Consejo estará facultado para actuar. Asimismo, tanto la Presidencia Europea como la Comisión, informarán regularmente al Parlamento Europeo sobre las actuaciones que estén realizando en lo referente al tercer pilar. Por su parte, el Parlamento Europeo podrá formular preguntas o recomendaciones al Consejo.

5. CONCLUSIONES

Según las conclusiones presentadas por el Grupo de Trabajo X - Convención europea -, sobre el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia:

"Para que la Unión Europea obtenga el máximo respaldo de los ciudadanos, deberá demostrar su capacidad de ofrecer resultados concretos en cuestiones de importancia real. Se considerará que la Convención ha tenido éxito si se observa que ha definido medios para garantizar el disfrute de la libertad en condiciones de seguridad y una justicia al alcance de todos. Las personas tienen derecho a esperar que la Unión haga frente a la amenaza que el terrorismo y la delincuencia grave suponen para su libertad y para sus derechos legales. La lucha contra la delincuencia es un ámbito en el que la Unión Europea puede demostrar a los ciudadanos su utilidad de manera muy perceptible. Hay una serie de campos, como la delincuencia transfronteriza, la política de asilo o el control de las fronteras exteriores de la Unión, que los Estados por sí solos no pueden abordar de manera eficaz así como tampoco la defensa contra las nuevas amenazas terroristas es compatible con una acción autónoma a nivel nacional...".

* * *

DEBATE

MODERA: VICENTE GARRIDO REBOLLEDO

Profesor Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Director del Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior
(INCIPE)

VICENTE GARRIDO

Vemos que las dos presentaciones vienen a confirmar lo que esta mesa planteaba como un interrogante, es decir, que es posible crear un verdadero Espacio Europeo de Justicia y que, de hecho se está en el camino de hacerlo. Por otra parte, los miembros de esta mesa han comenzado con un pesimismo inicial que se ha ido convirtiendo en optimismo al final, es decir, que sí es posible y necesaria su creación, primera conclusión.

Yo quisiera destacar aquí tres barreras a ese Espacio antes de iniciar un debate, que son tres cuestiones que ya se insinuaba en el Consejo Europeo de Tampere:

- la primera cuestión es que los ciudadanos, realmente, no sienten cerca la justicia comunitaria, de ahí que Tampere señalase que "el ejercicio de la libertad requiere un verdadero espacio de justicia en el que las personas puedan recurrir a los tribunales y a las autoridades de cualquier Estado miembro". Rara vez se solicita, o se acude, a tribunales ajenos a los del Estado del que se es nacional, y tenemos cuestiones en las que el efecto directo, ya no vertical sino horizontal, entre jurisdicciones nacionales, es difícil de plasmar en demasiadas ocasiones. Una de esas barreras, que yo traslado a la mesa como reflexión, es cómo hacer que los ciudadanos sientan más cerca la justicia comunitaria. Es decir, lo que parece a primera vista es que hay una disociación entre lo que todos los de esta mesa queremos, es decir, los objetivos, que pueden ser

objetivos políticos, y la realidad cotidiana del ciudadano, que en estos temas, al igual que en otros muchos, que tienen que ver con una lejana percepción de las instituciones comunitarias, aunque tengan euros en el bolsillo y digan que los euros es una realidad comunitaria, en estos asuntos políticos y jurídicos, no lo acaban de ver muy claro.

- En segundo lugar, Tampere nos habla también de la seguridad jurídica, pero quizás, venga a ser uno de los retos. Seguridad jurídica de los ciudadanos en lo que es la ejecución de las resoluciones y las sentencias.
- Y en tercer lugar, la compatibilidad y convergencia de los sistemas judiciales de los Estados miembros, que es otro de los objetivos de Tampere, es decir, cómo hacer compatibles y convergentes esos sistemas jurídicos de los Estados miembros.

Todo ello me lleva a retomar algunas afirmaciones del día de ayer por parte de Rubén Jiménez, cuando se refería a los tres rasgos que, decía, caracterizaban a la cooperación judicial en la UE: la incertidumbre, la complejidad y la confusión. Desde aquí intentamos, sin embargo, que eso no sea cierto, y que el ciudadano de la Unión perciba otra cosa. Devuelvo la pelota al tejado de los miembros de esta mesa para que expliquen a los ciudadanos de la Unión que están aquí sentados cómo, desde su punto de vista, se podría superar esa complejidad, incertidumbre y confusión, no sólo acerca de la justicia europea, sino, en general sobre sus políticas e instituciones. Es decir, el ciudadano pocas veces recurre a lo que es, o nos gustaría que fuera, la justicia comunitaria, más allá de lo que son sus jurisdicciones nacionales.

ENRIQUE LÓPEZ

En Tampere una de las soluciones que se establecieron es que, precisamente, un verdadero Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia es aquel que tiene que impedir que la complejidad, o la

incompatibilidad de los sistemas jurídicos de los países miembros impida a las personas ejercer sus derechos. Está claro que el derecho nacional no puede crear barreras jurídicas a los miembros de otros Estados. Esto es un principio que todos suscribimos; la cuestión es cómo se va a desarrollar eso en la práctica. También se establece otra conclusión que le gusta mucho a los que trabajan mucho en guías del usuario, que es que se harán guías del usuario en todos los países miembros para que la justicia sea entendida por cualquiera de ellos y por todos los ciudadanos de cualquier otro Estado.

Yo creo que este principio está muy bien, y lo suscribimos todos, pero no cabe duda de que un sistema jurídico es complejo por naturaleza. Un sistema jurídico que tiende a regular relaciones sociales, relaciones humanas, es complejo, y cuando queremos converger lo queremos hacer en la falta de complejidad, no tanto en la unidad de soluciones. Yo creo que un Espacio Judicial Común Europeo no tiene que exigir que el contrato de compra-venta se regule igual en todos los países, pero si tiene que exigir que cualquiera que contrate en cualquier país miembro de la UE conozca perfectamente cuál es el marco jurídico en el que va a contratar, y le genere seguridad jurídica y certidumbre. Y, por supuesto, eso tiene que venir acuñado por algo que es fundamental y, hoy por hoy -y aquí sí voy a ser pesimista en cuanto a la Ampliación-, de nada vale que tengamos unos buenos sistemas jurídicos nacionales, que tengamos unos buenos sistemas de coordinación de la UE, si luego las respuestas judiciales que se dan en cada uno de los países miembros no generan certidumbre.

Realmente, hoy por hoy, España está colocada en un puesto del ranking intermedio, estamos por debajo de los países nórdicos y de Alemania, pero estamos por encima de Italia, Portugal y Grecia. Digamos que España es el límite donde la justicia sigue siendo justicia y donde, por debajo, comienza a ser una lotería. La certidumbre a día de hoy en Italia es un auténtico deseo, pero en Grecia es "para nota" y en Portugal es prácticamente un anhelo. Pero esto no es nada comparado con la certidumbre jurídica que tenemos en Polonia, o en Eslovenia, o en Rumania,

donde los que trabajamos directamente en cooperación judicial y hablamos con nuestros colegas, jueces y fiscales de estos países, encontramos una notable diferencia con los jueces y fiscales que había en España después de la dictadura. Y es que, en España, nos encontramos con jueces y fiscales técnicamente muy preparados, que asumieron la Constitución con una gran rapidez y sin prácticamente ningún tipo de obstáculo. Y, sin embargo, yo detecto con los colegas eslovenos y polacos, primero, un gran déficit de formación que hay que trabajar -y se está trabajando mucho en los programas PECOS para que estos jueces y fiscales alcancen una formación jurídica elevada-, pero, lo que si es cierto, es que la inseguridad jurídica que se vive en esos países es tremenda, muy elevada.

¿Cuál es la diferencia de la formación que nos exigió en aquel momento la Comunidad Económica Europea a España a los jueces? Era, que conocieran y que hiciéramos un esfuerzo de formación en los instrumentos jurídicos de la Comunidad Europea en ese momento, nada más. Cuando Austria ingresó en la UE se montó una especie de autobús que iba recorriendo las ciudades dando una notita, porque tampoco se les exigía a los jueces austriacos que tuvieran un déficit, únicamente que se sensibilizaran, pero el nivel de formación que hay que realizar en estos países es altísimo, por eso insisto. De nada vale que creemos seguridad jurídica con buenos instrumentos, de nada sirve que hagamos ordenamientos jurídicos al ciudadano si los jueces y fiscales (sobre todo los jueces) de ese país no ofrecen algo que hoy por hoy es básico, que es la perceptibilidad, la certidumbre en la resolución jurídica.

MARCELINO OREJA

Yo quería remarcar un poco lo que ha dicho Enrique, y es que Europa no será nunca un único país uniforme, por tanto, no tendremos una única justicia uniforme, igual que no tendremos una única lengua uniforme, ni una única gastronomía uniforme, ni una única cultura uniforme; la riqueza de Europa está en su diver-

sidad, diversidad cultural, y en toda su diversidad, es decir, nuestras culturas serán distintas, y también tendremos unas justicias que, por nuestra historia, nuestra cultura, nuestro devenir, nuestra propia estructura constitucional interna -es decir, porque no es lo mismo como está estructurada hoy políticamente España, o como lo está Francia o Alemania-, son también distintas; y eso hará que Europa siga siendo así o, al menos, eso espero. Europa es rica porque está basada en su diversidad, y así debe seguir siendo. Es decir, no tendremos una única justicia uniforme, igualitaria, igual en todas partes, que funcione igual y cuya estructura sea la misma. Lo que tenemos que garantizar es que los Derechos Fundamentales de los ciudadanos europeos sean los mismos y estén garantizados esos derechos en toda la UE. Por lo tanto, habrá una parte de armonización, una parte de formación y, sobre todo, como decía Enrique en su ponencia, una parte de reconocimiento de las sentencias a nivel comunitario, y ese es el trabajo que tiene que hacer la UE.

No cabe duda de que hay ciertos riesgos, yo más que riesgos, lo veo como un reto en la Ampliación, y es que el espacio europeo será más grande y tenemos que hacer, los que hoy somos parte de la UE, un esfuerzo importante por incorporar el acervo comunitario a esos diez países que se incorporan a la UE a partir del año próximo.

PRIMERA PREGUNTA

(Ruth González): La pregunta va dirigida al Sr. Enrique López. En cuanto a los fines de crear la confianza judicial y para obtener el reconocimiento mutuo dentro del marco de la libertad, la justicia y la seguridad, desearía saber su opinión sobre si es factible que las resoluciones judiciales tengan ese sello de calidad de Eurojust, o que sean ejecutorias de pleno derecho en el Estado requerido, tanto en materia penal, como civil, y a su vez, me gustaría que me dijese si a España le ha hecho reconocimiento algún país de la UE, o a la inversa, si España a hecho alguna vez algún reconocimiento.

ENRIQUE LÓPEZ

Creo que tu pregunta es si es necesario que se haga un control de calidad de las resoluciones por Eurojust. Creo que eso en sí mismo minaría de entrada el principio de confianza. Por ejemplo, nadie somete un vino de la Rioja a un control extraordinario en Alemania, en principio, si confiamos en un Estado miembro y en su sistema de justicia y sus órganos de justicia, tenemos que confiar plenamente en las resoluciones, y lo único que hay que hacer son exámenes formales, o deberían hacerse exámenes formales, nunca un examen de fondo. Cuando hablamos de un examen de calidad estamos hablando de un examen de fondo, de que la resolución esté acorde al orden público, que la resolución pueda haber sido adoptada o no con todas las garantías, etc. Eso es retroceder, una extradición, volver otra vez a lo que queremos precisamente superar. Por eso, antes yo hacía hincapié en el esfuerzo que hay que hacer para que estos países, en estos momentos, candidatos, puedan colocar sus sistemas jurídicos, más o menos, en una situación similar a la de los países occidentales porque, insisto, hoy por hoy, ese nivel de confianza no podemos tenerlo. Pero son países con una gran capacidad de desarrollo y en dos o tres años pueden perfectamente haber asumido unas cuotas que nos permita hacer confiar en sus sistemas.

Además, fundamentalmente, a estos países les interesa –y esto es más político que jurídico– porque obviamente, van a ser países con un desarrollo mayor económico, lo van a ser gracias a la inversión del resto de los nacionales de países miembros de la UE, y sólo se va a invertir de manera seria en esos países si su ordenamiento jurídico nos ofrece garantías. Y eso, insisto, el gran éxito del modelo español a partir de 1978, es que, aunque tuviéramos un sistema de justicia muy lento, poco eficiente, sin embargo, ofrecía unas cuotas de seriedad en las resoluciones judiciales que hacía confiar al inversor extranjero, y eso es lo que nos tiene que hacer confiar a nosotros en los países miembros, pero también es nuestra obligación que lleguen a esas cuotas.

Con respecto a la cuestión del reconocimiento mutuo de senten-

sidad, diversidad cultural, y en toda su diversidad, es decir, nuestras culturas serán distintas, y también tendremos unas justicias que, por nuestra historia, nuestra cultura, nuestro devenir, nuestra propia estructura constitucional interna –es decir, porque no es lo mismo como está estructurada hoy políticamente España, o como lo está Francia o Alemania–, son también distintas; y eso hará que Europa siga siendo así o, al menos, eso espero. Europa es rica porque está basada en su diversidad, y así debe seguir siendo. Es decir, no tendremos una única justicia uniforme, igualitaria, igual en todas partes, que funcione igual y cuya estructura sea la misma. Lo que tenemos que garantizar es que los Derechos Fundamentales de los ciudadanos europeos sean los mismos y estén garantizados esos derechos en toda la UE. Por lo tanto, habrá una parte de armonización, una parte de formación y, sobre todo, como decía Enrique en su ponencia, una parte de reconocimiento de las sentencias a nivel comunitario, y ese es el trabajo que tiene que hacer la UE.

No cabe duda de que hay ciertos riesgos, yo más que riesgos, lo veo como un reto en la Ampliación, y es que el espacio europeo será más grande y tenemos que hacer, los que hoy somos parte de la UE, un esfuerzo importante por incorporar el acervo comunitario a esos diez países que se incorporan a la UE a partir del año próximo.

PRIMERA PREGUNTA

(Ruth González): La pregunta va dirigida al Sr. Enrique López. En cuanto a los fines de crear la confianza judicial y para obtener el reconocimiento mutuo dentro del marco de la libertad, la justicia y la seguridad, desearía saber su opinión sobre si es factible que las resoluciones judiciales tengan ese sello de calidad de Eurojust, o que sean ejecutorias de pleno derecho en el Estado requerido, tanto en materia penal, como civil, y a su vez, me gustaría que me dijese si a España le ha hecho reconocimiento algún país de la UE, o a la inversa, si España a hecho alguna vez algún reconocimiento.

ENRIQUE LÓPEZ

Creo que tu pregunta es si es necesario que se haga un control de calidad de las resoluciones por Eurojust. Creo que eso en sí mismo minaría de entrada el principio de confianza. Por ejemplo, nadie somete un vino de la Rioja a un control extraordinario en Alemania, en principio, si confiamos en un Estado miembro y en su sistema de justicia y sus órganos de justicia, tenemos que confiar plenamente en las resoluciones, y lo único que hay que hacer son exámenes formales, o deberían hacerse exámenes formales, nunca un examen de fondo. Cuando hablamos de un examen de calidad estamos hablando de un examen de fondo, de que la resolución esté acorde al orden público, que la resolución pueda haber sido adoptada o no con todas las garantías, etc. Eso es retroceder, una extradición, volver otra vez a lo que queremos precisamente superar. Por eso, antes yo hacía hincapié en el esfuerzo que hay que hacer para que estos países, en estos momentos, candidatos, puedan colocar sus sistemas jurídicos, más o menos, en una situación similar a la de los países occidentales porque, insisto, hoy por hoy, ese nivel de confianza no podemos tenerlo. Pero son países con una gran capacidad de desarrollo y en dos o tres años pueden perfectamente haber asumido unas cuotas que nos permita hacer confiar en sus sistemas.

Además, fundamentalmente, a estos países les interesa –y esto es más político que jurídico– porque obviamente, van a ser países con un desarrollo mayor económico, lo van a ser gracias a la inversión del resto de los nacionales de países miembros de la UE, y sólo se va a invertir de manera seria en esos países si su ordenamiento jurídico nos ofrece garantías. Y eso, insisto, el gran éxito del modelo español a partir de 1978, es que, aunque tuviéramos un sistema de justicia muy lento, poco eficiente, sin embargo, ofrecía unas cuotas de seriedad en las resoluciones judiciales que hacía confiar al inversor extranjero, y eso es lo que nos tiene que hacer confiar a nosotros en los países miembros, pero también es nuestra obligación que lleguen a esas cuotas.

Con respecto a la cuestión del reconocimiento mutuo de senten-

cias, claro que se han dado casos en España. Ya la aplicación misma de la euroorden es un ejemplo claro de reconocimiento mutuo de sentencias, en este caso, de autos dictando detenciones, porque son aplicaciones inmediatas y directas. Lo único que se cuestiona son criterios formales: que la autoridad requeriente sea la competente para adoptar esa resolución, y nada más, esa resolución jurídica viaja por la UE sin ningún control.

En el ámbito civil, todos los reglamentos que están editados ahora, reglamentos que la mayor parte de ellos regulan la ejecución de sentencias en materia civil y mercantil, gran parte de previsiones, lo que crea es la aplicación directa e inmediata de esas resoluciones en otros países, sin más requisitos que los meramente formales. Eso es reconocimiento mutuo y confianza en los sistemas jurídicos europeos. Y lo demás es quedarnos en los años ochenta y noventa.

SEGUNDA PREGUNTA

(Juan Pablo Aguilar): Me gustaría hacerle dos preguntas al Sr. Marcelino Oreja. Antes ha hablado de la Convención y del Tratado Constitucional y el Sr. Carnero, lo mencionó aquí como Constitución. El problema es el valor jurídico que tendría el documento resultante, porque no es lo mismo que se haga una Constitución, y se vote una Constitución, a que se vote un Tratado Constitucional.

Y la segunda pregunta, aunque no tenga que ver con el tema que estamos planteando, me es imposible perder la oportunidad de plantársela: ha planteado usted la posible elección de un Presidente permanente de la UE, en vez de un presidente por seis meses; ¿qué tipo de elección sería, directa por parte de los ciudadanos?

MARCELINO OREJA

El Presidente del Consejo sería elegido por el propio Consejo Europeo por una mayoría cualificada. Lo que estamos muy lejos

de pensar es que a lo mejor llega un día en el que elijamos un Presidente europeo por sufragio universal, pero yo creo que estamos todavía muy lejos de ese día. Es decir, en cuanto a la legitimidad democrática, que a veces se puede poner en duda, en cuanto a ser Presidente del Consejo, no hay que olvidar que quienes lo eligen, son elegidos democráticamente por los países miembros, y la UE es una Unión de Estados. Hoy por hoy, lo que plantea el Proyecto de Tratado es que sea un Presidente del Consejo por dos años y medio, renovables por otros dos años y medio, que sea un hombre del Consejo Europeo y que el Presidente de la Comisión sea votado por el Parlamento Europeo, a petición del Consejo, teniendo en consideración las elecciones europeas. Por lo tanto, ahí hay una nueva incorporación de algo que la última costumbre, en los últimos años, en algunos casos sí ha sido así, pero no estaba en los Tratados. Es decir, poco a poco nos vamos acercando, pero no creo que estemos cerca de votar directamente ni a un Presidente de la Comisión, ni a un Presidente del Consejo.

En cuanto a la primera parte de la pregunta, creo que he utilizado expresamente Constitución y el Tratado Constitucional, y siempre lo suelo hacer así, no es que me confunda, lo hago a propósito porque como todavía nadie sabe muy bien si esto va a ser un Tratado Constitucional o una Constitución, yo utilizo los dos términos. No cabe duda que el valor jurídico es distinto, de un término a otro, y el valor político también, porque para los ciudadanos europeos que sea un Tratado Constitucional o una Constitución va a tener un significado distinto, que luego tendremos que votar un referéndum; aunque no fuera obligatoria la votación en referéndum del Tratado Constitucional, también es partir de un valor simbólico político. Y hay quien lo critica porque es resultado de las elecciones podría deslegitimar el proceso. Yo creo que es importante que se vote en referéndum.

Si va a ser una Constitución o un Tratado Constitucional todavía no sabemos nada cierto; de hecho, sólo dice: "Tratado por el que se instituye una Constitución europea" y ni siquiera el nombre dice nada porque señala: "...la presente Constitución,

cias, claro que se han dado casos en España. Ya la aplicación misma de la euroorden es un ejemplo claro de reconocimiento mutuo de sentencias, en este caso, de autos dictando detenciones, porque son aplicaciones inmediatas y directas. Lo único que se cuestiona son criterios formales: que la autoridad requeriente sea la competente para adoptar esa resolución, y nada más, esa resolución jurídica viaja por la UE sin ningún control.

En el ámbito civil, todos los reglamentos que están editados ahora, reglamentos que la mayor parte de ellos regulan la ejecución de sentencias en materia civil y mercantil, gran parte de previsiones, lo que crea es la aplicación directa e inmediata de esas resoluciones en otros países, sin más requisitos que los meramente formales. Eso es reconocimiento mutuo y confianza en los sistemas jurídicos europeos. Y lo demás es quedarnos en los años ochenta y noventa.

SEGUNDA PREGUNTA

(Juan Pablo Aguilar): Me gustaría hacerle dos preguntas al Sr. Marcelino Oreja. Antes ha hablado de la Convención y del Tratado Constitucional y el Sr. Carnero, lo mencionó aquí como Constitución. El problema es el valor jurídico que tendría el documento resultante, porque no es lo mismo que se haga una Constitución, y se vote una Constitución, a que se vote un Tratado Constitucional.

Y la segunda pregunta, aunque no tenga que ver con el tema que estamos planteando, me es imposible perder la oportunidad de plantearse: ha planteado usted la posible elección de un Presidente permanente de la UE, en vez de un presidente por seis meses; ¿qué tipo de elección sería, directa por parte de los ciudadanos?

MARCELINO OREJA

El Presidente del Consejo sería elegido por el propio Consejo Europeo por una mayoría cualificada. Lo que estamos muy lejos

de pensar es que a lo mejor llega un día en el que elijamos un Presidente europeo por sufragio universal, pero yo creo que estamos todavía muy lejos de ese día. Es decir, en cuanto a la legitimidad democrática, que a veces se puede poner en duda, en cuanto a ser Presidente del Consejo, no hay que olvidar que quienes lo eligen, son elegidos democráticamente por los países miembros, y la UE es una Unión de Estados. Hoy por hoy, lo que plantea el Proyecto de Tratado es que sea un Presidente del Consejo por dos años y medio, renovables por otros dos años y medio, que sea un hombre del Consejo Europeo y que el Presidente de la Comisión sea votado por el Parlamento Europeo, a petición del Consejo, teniendo en consideración las elecciones europeas. Por lo tanto, ahí hay una nueva incorporación de algo que la última costumbre, en los últimos años, en algunos casos sí ha sido así, pero no estaba en los Tratados. Es decir, poco a poco nos vamos acercando, pero no creo que estemos cerca de votar directamente ni a un Presidente de la Comisión, ni a un Presidente del Consejo.

En cuanto a la primera parte de la pregunta, creo que he utilizado expresamente Constitución y el Tratado Constitucional, y siempre lo suelo hacer así, no es que me confunda, lo hago a propósito porque como todavía nadie sabe muy bien si esto va a ser un Tratado Constitucional o una Constitución, yo utilizo los dos términos. No cabe duda que el valor jurídico es distinto, de un término a otro, y el valor político también, porque para los ciudadanos europeos que sea un Tratado Constitucional o una Constitución va a tener un significado distinto, que luego tendremos que votar un referéndum; aunque no fuera obligatoria la votación en referéndum del Tratado Constitucional, también es partir de un valor simbólico político. Y hay quien lo critica porque es resultado de las elecciones podría deslegitimar el proceso. Yo creo que es importante que se vote en referéndum.

Si va a ser una Constitución o un Tratado Constitucional todavía no sabemos nada cierto; de hecho, sólo dice: "Tratado por el que se instituye una Constitución europea" y ni siquiera el nombre dice nada porque señala: "...la presente Constitución,

que nace en la voluntad de los pueblos y Estados de Europa para construir un futuro común, crea una Unión llamada...", y no aparece, es decir, que aún existen aún blancos en este Proyecto de Constitución.

CONFERENCIA DE CLAUSURA:
**EUROPA COMO ESPACIO PARA
LA LIBERTAD Y LA SEGURIDAD**

Alejandro Muñoz-Alonso Ledo
Miembro de la Convención europea
Presidente de la Comisión de Defensa en el Senado

1. INTRODUCCIÓN

A mi me gusta partir hablando de ese nuevo orden geoestratégico en el que nos encontramos. Un nuevo orden geoestratégico que no me atrevo a decir que esté producido, embarcado y existente, porque si reflexionamos un poco sobre lo que ha ocurrido durante los diez últimos años, dijimos que todo iba a ser distinto a partir de la caída del Muro de Berlín. Después, nos dimos cuenta de que muchas cosas, y muy importantes, evidentemente, cambiaron con la caída del Muro, como símbolo de otros muchos acontecimientos, la caída del bloque comunista, la democratización de la Europa Central y del Este, etc. De lo que no cabe duda es que se quedaba corto el Nuevo Orden, si se puede calificar así –no me atrevo a hablar de Nuevo Orden porque parece muy pretencioso, y no creo que haya un Nuevo Orden todavía-, que empezaba con la caída del Muro.

Luego llegó el 11 de Septiembre. Todo el mundo pensó que con él comenzaba algo nuevo, esto es, el antes y el después, y para muchos, es el hito fundamental que separa dos etapas. Y hace todavía menos tiempo hemos oído insistentemente que la Guerra de Irak suponía el fin y el principio de otra cosa, y de un Nuevo Orden también diferente, incluso, de nuevos conceptos y nuevos planteamientos de carácter estratégico.

Todo esto me lleva a decir que, evidentemente, se está produciendo ese cambio; estamos avanzando hacia un Nuevo Orden, que yo llamo geoestratégico, porque me parece que los aspectos geoestratégicos, o por utilizar un término más clásico, y a veces usado equívocamente, que es el de geopolítico, tiene mucha importancia. No voy a hablar aquí de la Guerra de Irak, porque no es el objeto de esta conferencia, pero también hay que explicarla claramente desde un punto de vista geopolítico.

Ya los británicos, hace muchas décadas, hablaban de un vacío estratégico de Oriente Medio; un vacío estratégico que, de una u otra manera, los estadounidenses intentan llenar, y la guerra de Irak habría que enmarcarla en ese contexto, pero no me voy a detener aquí. Solamente quiero insistir que ese Nuevo Orden, esos nuevos cambios de carácter geoestratégico, como se ha dicho tan insistentemente y todos lo hemos oído cantidad de veces, ha supuesto el fin de lo que se llamó la "gran amenaza" y la aparición de una serie de riesgos. Riesgos múltiples e imprevisibles -yo utilizo de vez en cuando lo que se aprobó en Washington en la Cumbre de la Alianza Atlántica en abril de 1999, donde habla de "la Gran Alianza continua expuesta a una gran cantidad de riesgos, militares y no militares", por lo que ya no están exclusivamente envueltos en el área de la defensa, se trata de riesgos multidireccionales y con frecuencia, difíciles de predecir.

Inmediatamente después, han empezado a hacer listas, y aparece siempre la delincuencia internacional y, por supuesto, el terrorismo casi siempre en primer lugar, aunque si reflexionamos un poco, hay que ver los enfoques distintos sobre el terrorismo que se han dado también en los últimos años, y cómo todavía no tenemos una definición exacta de lo que es.

Todo esto nos ha llevado a una doble cuestión: por un parte, se ha cambiado el acento que estaba puesto en la defensa a la seguridad y, por otra parte, se ha producido una confusión de fronteras entre dos cosas que tradicionalmente estaban muy bien definidas, que eran la seguridad exterior e interior - la seguridad exterior, diplomacia, fuerzas armadas, y la seguridad interior, policía, fuerzas y cuerpos de seguridad -. Parecía una cosa muy clara, y que respondía a distintos planteamientos, abordando el Estado de Derecho con distintos instrumentos. Y todo esto se ha confundido mucho ahora, existen unas fronteras difusas.

Además, lo anterior hay que conectarlo con otro fenómeno de que se habla mucho: el la globalización. Es decir, esa confusión entre lo interior y lo exterior, cosas que eran puramente exteriores, ahora tienen una incidencia interior, y cosas que eran puramente interiores, ahora tienen una incidencia exterior. Ello se debe al fenómeno de la globalización que, por decirlo de alguna manera, siempre suelo decir que se explica a través de dos fenómenos, que me parecen los más significativos - no los únicos del fenómeno de globalización, que es un fenómeno muy complejo, pero si dos fenómenos que a mi me parecen especialmente significativos-:

- por una parte, la mayor porosidad de las fronteras: las fronteras han dejado de ser esos muros auténticos que existían históricamente y que separaban sociedades distintas muy diferentes. Incluso, cuando uno se acercaba a la frontera parecía que disminuía la intensidad de la vida, porque la frontera era el final de un tipo de vida y empezaba otro. Eso no es así ahora, las fronteras son porosas y en Europa no es que sean porosas, es que han desaparecido y,
- por otra parte, un fenómeno que tiene relación con el primero, el desbordamiento del Estado-Nación y la aparición, con una fuerza enorme de actores internacionales nuevos no estatales y que son de muy distintos órdenes, desde grandes multinacionales hasta grupos terroristas, y no pretendo hacer ninguna comparación entre ellos, pero lo cierto es que responden a esa característica, actores no estatales que tienen una dimensión internacional, o transnacional mejor dicho, y eso ha influido en nuestros propios conceptos de seguridad y de seguridad interior.

Últimamente se ha hablado mucho, sobre todo, a partir del 11 de Septiembre, de la vulnerabilidad, y se decía que la gran conmoción psicológica que han sentido los norteamericanos después del 11 de Septiembre es porque de pronto, se han sentido vulnerables. Yo leía el otro día en un libro estadounidense en donde se hace un estudio de las distintas corrientes de política exterior norteamericana, desde los orígenes, desde el propio Washington, y decía una cosa que a mí me llamó mucho la atención: "¿quién dice que los Estados Unidos era

invulnerables y de pronto, son vulnerables?; hemos sido vulnerables en muchos otros momentos de la historia”, y contaba como la idea de que los Estados Unidos eran invulnerables y han dejado de serlo no se sostiene en pie, pero en fin, no voy a hacer historia ahora. Lo cierto es que a partir del 11 de Septiembre una cierta invulnerabilidad desaparece y los norteamericanos se sienten más vulnerables que nunca. Pero no solamente son los norteamericanos, que también es otro error, es decir, los europeos también somos más vulnerables, sobre todo, si entendemos la vulnerabilidad de la forma más amplia: somos más vulnerables en formas de delincuencia organizada, somos más vulnerables a grupos terroristas, somos más vulnerables, en suma, a muchos de esos nuevos actores con los cuales, antes no se contaba, o si se contaba, entraban claramente en el ámbito de la seguridad interior, o de la cooperación policial entre distintos países, siempre dentro del ámbito de la seguridad interior. Y lo que ha pasado es que esto ha cambiado, y nos encontramos en una nueva situación. Eso no quiere decir que estos nuevos fenómenos, estas nuevas situaciones, haya que abordarlas desde un planteamiento militar o no militar (no se sabe, unas veces tendrá que ser militar y otras no militar, que es lo que dice también la propia Cumbre de Washington del año 99).

En esa línea, la UE se ha ido adaptando y, quizás, el primer punto de partida, y sigo desde mi planteamiento de la defensa, en el que vemos, esos cambios es cuando se incluyen en el Tratado de la UE las Misiones Petersberg que si las analizamos, tienen muchas de ellas un carácter a caballo entre lo militar y lo policial. En buena medida, no son ya estrictamente militares, porque salvo la última cosa que se dice “pueden implicar en algunos casos la entrada en combate”, lo cierto es que no está previsto en las Misiones Petersberg, en principio, la entrada en combate. Por lo tanto, son misiones que no son estrictamente militares y vemos que tienen un fuerte componente policial, y todas las situaciones que existen, la de Kosovo, la propia de Bosnia... el elemento policial acaba siendo más importante que el instrumento militar, lo cual indica también esta nueva confusión de elementos. Pero lo cierto es que la UE no se hubiera planteado claramente este problema, si se me permite, si volvemos a la estructura de pilares que la Convención ha declarado como superada, pero que nos sigue sirviendo como elemento de referencia.

2. LOS ASUNTOS DE JUSTICIA E INTERIOR EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

Todos sabemos que el primer pilar, que se concreta en la Unión Económica y Monetaria, estaba muy desarrollado; el segundo pilar estaba menos desarrollado, muy poco desarrollado, pero parecía que era el objetivo inmediato y, el tercer pilar, los asuntos de justicia e interior, estaba casi relegado y marginado. En cantidad de situaciones y reuniones se hablaba del primero y segundo pilares, y el tercero, quedaba muy poco abordado. Esto empieza a cambiar, fundamentalmente con el Consejo Europeo de Tampere, en octubre de 1999. Yo creo que es una referencia que supone un gran empujón en la línea de ocuparse de los asuntos de justicia e interior.

Ya en el propio Consejo de Helsinki, y después en el de Lisboa y Santa María de Feira, se habla un poco de estas cuestiones y se introduce el concepto de gestión civil de las crisis. Pero lo que está claro es que este tercer pilar había sido muy poco desarrollado y, sin embargo, se empieza a desarrollar y entiéndase, ello no quiere decir que no hubiera nada; pensemos en Europol, que entra en funcionamiento en el año 1994, y que en el Tratado de Ámsterdam, que entra en vigor en mayo de 1999, ya se acuña la expresión Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, es decir, que por lo tanto, no es que se parta de cero, pero, evidentemente se acelera a partir del año 1999.

España juega un papel muy importante en esa aceleración de planteamientos y, de alguna manera, son esfuerzos, en muchas ocasiones casi personales, del Presidente Aznar. Ayer decía él, cuando hablaba de la inscripción de Batasuna en el Catálogo de Organizaciones Terroristas del Departamento de Estado en los Estados Unidos: “fue una idea mía, un empeño mío”, y yo creo que justamente se lo atribuía porque creo que es verdad, que ha sido el gran “movilizador” en ese aspecto porque vio, desde el primer momento, pensando siempre en el terrorismo, que la cooperación en el ámbito de la UE era absolutamente fundamental.

Y es a partir de ahí, a partir de Tampere, cuando se diseñan los objetivos fundamentales, mínimos, en esta línea del Espacio de

Libertad, Seguridad y Justicia que son, por una parte, la política común de asilo e inmigración, y por otra, un Espacio Europeo de Justicia que suponga el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales. Se habla también de una mayor convergencia del Derecho civil y, además, añade otro aspecto, que es la lucha contra la delincuencia, al menos, sobre ciertas formas de delincuencia. Es decir, que por lo tanto, desde el año 1999 se han puesto en marcha una serie de procesos - algunos dicen que se ha avanzado muy lentamente, pero yo no estoy de acuerdo con eso -. Si volvemos a los pilares, cualquiera puede decir: "el primer pilar, hay que ver lo que ha tardado hasta llegar a ser un mercado común auténtico; el Acta Única, hasta llegar a la Moneda Única... es un proceso largísimo. Del segundo pilar puedo decir que hemos hecho un esquema, pero no hemos avanzado a penas (el Headline Goal de Helsinki decía que en 2003 tendríamos que tener ya la fuerza de reacción rápida, y estamos a mediados del año 2003, y todavía no hemos visto nada), esto va lentísimo; y el golpe que ha producido la crisis de Irak es una muestra de esto, o quizás una causa. Y sin embargo, el llamado tercer pilar, desde el año 1999 para acá, si se quiere, teniendo en cuenta por su puesto esos precedentes que hay que fecharlos en 1994, ha avanzado muy rápidamente.

En Europa siempre queda mucho por hacer, pero yo, sobre todo, desde que estoy en la Convención pienso que eso que solemos llamar el Proceso de Construcción Europea, hay algunos que se empeñan en ver el vaso medio vacío, y yo digo que hay que ver el vaso medio lleno. A mi me parece que Europa ha hecho unas cosas increíbles en la segunda mitad del siglo XX, y en estos pocos años que llevamos del siglo XXI, y siempre digo lo mismo: ¿por qué no recordamos como estaba Europa a mediados del siglo XX, a finales de la II Guerra Mundial? Fue una Europa dividida, por supuesto, por una cosa que parece que ya hemos olvidado, que era el Telón de Acero, y destruida, porque Europa estaba destruida desde muchos puntos de vista; por supuesto, desde el punto de vista material, Europa termina la II Guerra Mundial con muchos de sus países destruidos, y los que no estaban destruidos -España se había salvado- estaban en una situación mísera. Es decir, cuando ponemos ese punto de partida y analizamos nuestra situación actual, hablar de que vamos caminando despacio, o que el vaso está todavía medio vacío, me parece un ejercicio de pesimismo

bastante poco aceptable. Se ha hecho mucho, lo cual no quiere decir que, evidentemente, no sintamos que queda mucho más por hacer.

3. APORTACIÓN DE LA CONVENCIÓN Y LA CONSTITUCIÓN EUROPEA

A partir de ahí, y con ese planteamiento, yo creo que lo que está haciendo la Convención ha sido, y está siendo, muy importante, aunque todavía no sabemos como va a quedar, a pesar de que tenemos unas ideas aproximadas. Por lo pronto, ya he hablado de que se ha puesto fin al sistema de los pilares. El sistema de los pilares compartimentaba, de alguna manera, a la UE y lo que se ha querido hacer, acabando con los pilares es que haya una única UE, si se quiere, al final es todo una trampa porque ¿qué es lo que queda? Quedan distintos procedimientos de toma de decisiones; hay materias donde la toma de decisiones se hace de determinada forma, y otras que se hace de otra, y eso es, evidentemente, un recuerdo, un residuo de los pilares que ahora declaramos desaparecidos, pero tenemos que tener muy presente que en el llamado tercer pilar, JAI, se ha avanzado muy rápidamente en el camino de la comunitarización. Es decir, parecía difícil hace unos pocos años, ya que se trataba de un pilar donde parecía que lo intergubernamental iba a ser lo predominante. No está del todo comunitarizado, sigue habiendo elementos intergubernamentales y, para qué engañarnos, sigue habiendo países que quieren que haya más elementos intergubernamentales ahí, pero se ha dado un planteamiento hacia lo comunitario en este ámbito de JAI, digno de tener en cuenta, y creo que esto es algo que se le puede apuntar a la Convención. La Convención se ha redactado con un enorme cuidado, con una redacción que a mí me parece totalmente válida.

El otro día me encontraba en un medio que creía informado sobre cuestiones comunitarias y me preguntaban: "¿votáis mucho?", y yo respondía, "no, si no votamos nada". Ni votamos, ni podríamos votar, porque dada la estructura de la Convención no se podría votar; es decir, estando como estamos representados todos los Estados miembros y candidatos, con distintas poblaciones, con distintos, en suma, pesos, desde distintos puntos de vista, no tendría sentido equiparar votos que en todas las demás instituciones están ponderados;

no tendría ningún sentido. Habría que ponderar votos y no se ha hecho; el sistema es un sistema abierto, en el que no se vota, y donde lo que hay son opiniones, y las opiniones valen todas iguales; después uno valorará unas más que otras, pero tanto vale la opinión de un pequeño Estado candidato, como puede ser Malta o Chipre, como la de un Estado veterano, como Alemania, después, quizás unos tengan más fuerza o potencia para imponer su criterio, no es, por ejemplo en absoluto banal que, en ocasiones, el Sr. Fischer y Villepin hayan presentado documentos firmados por los dos, pues evidentemente, esos documentos tienen pesos, porque responden a dos países importantes de la UE. También hay algún documento apoyado por España y el Reino Unido, que también tienen su peso, pero no hay un procedimiento para decir: "como no tenemos un acuerdo claro votemos", no se vota. El consenso al final lo interpreta el Praesidium, que a la vista del debate primero, y a la vista de las enmiendas después, dice: "parece que aquí hay un punto de vista favorable, en principio, a tal posición o a tal otra". Y esto se aplica a todo lo que pasa en la Convención y a estos asuntos también.

Algunos dicen críticamente que Giscard se sale siempre con la suya, no es verdad. Recientemente Giscard se encontró con que el propio Praesidium, no le aceptaba los planteamientos suyos en cuanto a instituciones y tuvo que modificar algunas de sus posiciones, y en la propia Convención se produjeron muchas intervenciones absolutamente críticas del Presidente que este no tiene más remedio que tener de alguna manera en cuenta. Es decir, que el ambiente es tan abierto que tiene la dificultad de que no se sabe hasta donde se puede llegar, pero en ese sentido, la libertad es máxima, y no hay más remedio que tener en cuenta lo que se dice. Por ejemplo, Giscard estaba empeñado en crear un órgano -no se le quería llamar institución-, que era el Congreso de los Pueblos de Europa, que estaría formado por parlamentarios nacionales y parlamentarios europeos y se reuniría una vez al año para debatir "el estado de la UE". Casi todas las intervenciones que se han producido en los distintos Plenos donde ha salido a relucir este tema, han sido negativas, y me da la impresión de que en estos momentos, Giscard está "recogiendo velas" en este aspecto. Me extrañaría mucho que saliera adelante aunque todavía pueden pasar muchas cosas, pero me extrañaría mucho. Quiero recordar también que, en un momento

concreto, hace ya bastantes meses, Giscard dijo: "yo dejo ahí la idea del Congreso, ahora parece que no se entiende, pero espero que cuando se reflexione sobre ella se llegue a entender más". Pues parece que se ha reflexionado y se sigue sin aceptar. Él ponía un ejemplo y decía: "la primera vez que hablamos de Constitución muchos se llevaron las manos a la cabeza porque decían, ¿cómo vamos a hacer una Constitución europea?; será, en todo caso, un Tratado Constitucional". La respuesta era que estábamos muy de acuerdo todos: es un Tratado Constitucional, formalmente no hay ninguna duda, va a ser un Tratado Constitucional ratificado por los distintos Estados de acuerdo con sus procedimientos de ratificación de los tratados internacionales, pero vamos a llamarlo Constitución, porque de verdad queremos que sea la Constitución de Europa. Y lo cierto es que hoy en día se habla de Constitución en todas partes, y sólo en algunas ocasiones se utiliza la expresión Tratado Constitucional. Por eso digo que vamos ver que pasa con esto que todavía no está aprobado del todo, pero que sigue unas pautas que me parecen importantes de las que quisiera destacar:

- En primer lugar, aparte de la definición que se contiene en el artículo 31 de la parte I del borrador de Constitución, hay una definición -el artículo 41 del texto consolidado-, sobre la realización del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia que dice: "la Unión garantizará un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia adoptando Leyes y Leyes Marco tendentes a aproximar las legislaciones nacionales en los ámbitos enumerados en la Parte III de la Constitución" -es decir, en los ámbitos JAI-. La diferencia entre una Ley y una Ley Marco es que una Ley es una norma inmediatamente aplicable, una norma aprobada por codecisión del Parlamento y el Consejo, y una Ley Marco -o Ley de Bases-, sería una ley como son las directivas actuales, que permite que los Estados concreten determinados aspectos de la misma.

También se señala que se fomentará la confianza mutua con el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales y la cooperación operativa de todas las autoridades competentes, como por ejemplo, las autoridades policiales. Se introduce un papel de los parlamentos nacionales e incluso, se dice - y esto también ha suscitado gran debate en la Convención- que

en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal, los Estados miembros tendrán el derecho de iniciativa que, hasta ahora, solo lo tenía la Comisión. Aquí se introduce un posible derecho de iniciativa, si al final se aprueba, de los Estados miembros en estas materias de cooperación policial y judicial, y esto a algunos, no les gustaba, porque decían que era quitarle competencias a la Comisión, por lo tanto, es un tema polémico y en las enmiendas aparece esa crítica.

- En la parte segunda del proyecto de Constitución se sostiene una definición del Espacio, y se hace una estructura de este título basada en nueve artículos de carácter general que son:
 1. la definición del espacio;
 2. el cometido del Consejo Europeo (que se duda si se dejará aquí o se llevará al artículo de la parte institucional, que sería el de "Competencias del Consejo Europeo");
 3. el cometido de los parlamentos nacionales;
 4. los mecanismos de evaluación;
 5. la cooperación operativa;
 6. las medidas de orden público y seguridad interior;
 7. la cooperación administrativa;
 8. el derecho de iniciativa (del que les acabo de hablar) y,
 9. el control jurisdiccional.

Esos son los nueve artículos que aparecen encabezando el título y que será el título JAI en la futura Constitución. Y luego hay cuatro capítulos:

- I. el control de las personas en las fronteras (aborda toda la política de asilo e inmigración);

II. la cooperación judicial en materia civil;

III. la cooperación judicial en materia penal y, finalmente,

IV. la cooperación judicial en materia de seguridad e interior.

Uno de los aspectos más interesantes, y que suscitó mucho debate, es el artículo 17 del Proyecto de Constitución, donde la UE asume el compromiso de establecer normas de Derecho penal material, es decir, no solamente procedimentales, no solamente normas procesales, sino normas que definan delitos, delitos europeos, podríamos decir. Esto es importantísimo, aunque hay algunos Estados en los que se percibe por donde van. Como considero muy importante este artículo 17 voy a citarlo íntegramente en su redacción actual:

“ El Parlamento Europeo y el Consejo podrán adoptar por procedimiento legislativo leyes de bases que incluyan normas mínimas relativas a la definición de las inculpaciones y de las sanciones en ámbitos delictivos de carácter particularmente grave y dimensión transfronteriza derivada, en particular, del carácter o de las repercusiones de las infracciones, o de una necesidad de perseguirlas conjuntamente. Esos ámbitos delictivos son los siguientes: el terrorismo, la trata de seres humanos y la explotación sexual de mujeres y niños, el tráfico ilícito de drogas y de armas, el blanqueo de capitales, la corrupción, la falsificación de medios de pago, la delincuencia informática y la delincuencia organizada. Según la evolución de la delincuencia el Consejo, por unanimidad, y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, podrá determinar otros ámbitos delictivos que respondan a los criterios contemplados en el presente artículo”.

Es decir, se deja la puerta abierta para ampliar esa lista. Pero a mí me parece muy importante –y creo que este artículo, pese a las críticas y las enmiendas introducidas por algunos Estados, saldrá adelante–, porque es el germen de un futuro Derecho Penal Europeo, que tendría unas bases mínimas y luego, los Estados lo adaptarían a sus correspondientes ordenamientos y a sus propias tradiciones (lo de las tradiciones jurídicas diversas de los Estados se insiste mucho en este apartado).

Ahí no queda todo. Toda esta nueva reflexión sobre JAI en la UE se concreta en una serie de instituciones y que fundamentalmente son Eurojust -y diría inmediatamente la Fiscalía Europea - y Europol, que al final, es el elemento más antiguo. De todas estas instituciones la que ha suscitado mayores reservas y críticas -y mayores intervenciones en contra - ha sido la de la Fiscalía; incluso, algunos de los que aceptan la existencia de un Derecho penal material europeo, no ven razón de ser a la fiscalía, que la califican de institución superflua e inútil. Aquí sí que se puede llegar a un arreglo, porque lo que se ha acordado en la Convención es no ampliar las instituciones, no complicar la estructura institucional de la UE -que ya es de por sí muy complicada-, sino todo lo contrario, simplificar. Ha habido un criterio, que es el de la simplificación.

4. CONCLUSIÓN

Estos son, en líneas generales, los debates que se han tenido hasta hoy sobre este tema. Hay enmiendas que habrá que tener en cuenta y que, a mi modo de ver, salvo las cosas que he señalado, como por ejemplo, lo de la Fiscalía, puede servir para perfilar algunos aspectos de los artículos, pero me da la expresión que van a seguir así, porque no ha habido una oposición frontal y porque las críticas han sido más bien de matiz.

Por lo tanto, vuelvo a lo que decía la principio, es decir: este llamado tercer pilar ha dado un gran salto adelante en la línea de lo que ha sido la Convención desde el primer momento, que era nada revolucionario, nada de innovar por innovar, simplemente, recoger lo que ya hay, ordenarlo, simplificarlo en la medida de lo posible y hacerlo más accesible a los ciudadanos europeos, pero insisto, este tema de JAI, comparativamente con los otros dos pilares, me da la impresión de que podríamos decir que es el que más aceleradamente se ha movido.