

# La Cooperación en Materia Jurídica.

JOSE MANUEL MARTÍNEZ SIERRA

## 1.—INTRODUCCIÓN

Debido al objeto de nuestras reflexiones, consideramos pertinente, como primerísima cuestión, distinguir entre cooperación internacional y cooperación jurídica internacional<sup>1</sup>, conceptos comúnmente confundidos. Esta última, junto con la cooperación judicial, es normalmente una manifestación específica por razón de la materia de la primera, que está regulada bajo forma de tratados o convenios internacionales multilaterales, o alguna forma específica de acuerdos bilaterales.

La cooperación internacional puede presentarse principalmente en cuatro planos: entre Estados; entre Estados y organismos internacionales; entre Estados y tribunales internacionales; organismos internacionales entre sí<sup>2</sup>. Nuestro estudio no pretende abordar todos los planos: se centra principalmente en la cooperación jurídica entre Estados y entre Estados y organismos internacionales, aunque, como pasamos a ver, no con un objeto descriptivo o sistemático.

Tampoco este estudio responde estrictamente a una sistemática de contenido tradicional. Esta sistemática respondería a las siguientes cuestiones: la primera de ellas tiene que ver con la razón de la cooperación —¿por qué se coopera?—; la segunda se formula inquirendo las finalidades de la cooperación —¿para qué se coopera?—; una tercera tiene que ver con la materia de la cooperación —¿sobre qué se coopera?—, y la última es en relación a la forma en que se da —¿cómo se desarrolla la coo-

<sup>1</sup> Ésta abarca, entre otras materias, áreas como la extradición, asistencia legal mutua, reenvío/transferencia de procedimientos, juicios, de personas sentenciadas, ejecución de sentencias y recuperación de fondos ilegales (congelamiento de cuentas bancarias, por ejemplo). Véase *Informe de la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito*, publicado el 15 de marzo de 2004.

<sup>2</sup> Informe de la Secretaría de la División de Cooperación Internacional y Asistencia de la Oficina del Asesor Jurídico de la OPAQ (Organización para la prohibición de las Armas Químicas) acerca del simposio internacional sobre COOPERACIÓN y asistencia jurídica para la APLICACIÓN efectiva de los acuerdos INTERNACIONALES, celebrado en La Haya del 7 al 9 de febrero de 2001.

peración?—. Si esta sistemática puede considerarse el texto de la cooperación, un texto bastante preconcebido, podríamos decir que tenemos por objeto desbrozar el contexto o los elementos que condicionan la predicha realidad.

Por tanto, debido a su origen sobre todo en el ámbito internacional, la Cooperación Jurídica nace como una suerte de ayuda hacia los más débiles, a fin de lograr uniformidad con los países “desarrollados” o “avanzados” en una materia determinada, conforme a estándares impuestos por el país o países que ofrecen la cooperación y que los primeros obviamente aceptan. Esto parecería precipitado asumirlo, pero la experiencia parece ir en ese sentido. Obviamente, de lo anterior se infiere que la cooperación jurídica (*legal cooperation*) se da normalmente en un plano vertical, en el que el país dominante impone los modelos conforme a los cuales se llevará a cabo la cooperación y los fines a lograr, o, como se puede apreciar en los orígenes de las oficinas de cooperación internacional, conforme a modelos que los sujetos pasivos y activos de la cooperación adoptan —lógicamente los estándares suelen ser los que éstos últimos (im)proponen—.

El trabajo, a partir de esta introducción se divide en tres momentos. El primero de ellos, la justificación de la cooperación, englobaría una pretendida respuesta al por qué, para qué y sobre qué se coopera, planteando los elementos metodológicos y materiales de la cooperación tradicional y la forma en la que determinan una solución condicionada. En el segundo momento, abordaremos cómo se da la cooperación, tomando como parangón tres organizaciones internacionales de ámbito regional: la Organización de Estados Americanos, el Consejo de Europa y la Unión Europea. El último momento será el del balance final, en él pretendemos contrastar los momentos teóricos y prácticos de los dos momentos precedentes para concluir sobre la fortaleza o debilidad de la tesis de este estudio, a saber: la cooperación tradicional es demasiado rígida y demasiado condicionante lo cual dista de ser lo que demandan la mayoría de los sujetos pasivos de la cooperación.

## 2.—LA JUSTIFICACIÓN DE LA COOPERACIÓN

La cooperación jurídica dista de ser objeto central de estudio en la doctrina latinoamericana ni, por lo demás, en la doctrina jurídica contemporánea. Sin embargo, dicha realidad coincide con una destacada consolidación de axiomas sobre el particular: la cooperación jurídico-legal es necesaria para el fortalecimiento del estado de Derecho, y debe moverse dentro de los parámetros tradicionales de la cooperación en otros ámbitos<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Como botón de muestra sirva el monográfico del Center for International Legal Cooperation titulado *Law and Development*, CILC Conference, The Hague, December 16, 2003; vid. igualmente los trabajos de Kees Kouwenaar, “Hierarchy of Needs in the Development of the Rule of Law”, y Maria Dakolias, “Methods for Monitoring and Evaluating the Rule of Law”, ambos en *Applying the “Sectoral Approach” to the Legal and Judicial Domain*, CILC’s 20th Anniversary Conference, The Hague, November 22, 2005.

Asumir que la cooperación jurídico-legal es necesaria implica asumir que la labor de cooperación entre distintos miembros de una comunidad —ya estatal, ya intra-estatal, ya internacional—, forma parte de un modo de trabajar que da por difunta la autarquía en la mayor parte de los planos: por la convencida asunción del principio de colaboración en el plano interno o internacional<sup>4</sup>; o por la superación del Estado en el plano internacional<sup>5</sup>. La cooperación implica la existencia de al menos dos partes, un sujeto pasivo de la cooperación jurídica y un sujeto activo de la misma. Ello, claro está, presuponiendo que el sujeto pasivo, el sujeto activo o ambos a la sazón pueden tener carácter múltiple. Aquí entendemos que debe incluirse igual la cooperación instrumentalizada a través de organizaciones internacionales, pues aunque la cooperación allí se realice de forma multilateral, a través de las instituciones u órganos de la organización de la que formen parte todos los Estados parte de la misma, siempre lleva implícita unos beneficiarios netos de la misma.

Pero, dentro de la cooperación que nos ocupa, resulta cuantitativa y cualitativamente más significativa aquella que implica de por sí una referencia a los parámetros tradicionales de la cooperación. Esta dimensión de la cooperación corporiza un desequilibrio real. Dicho desequilibrio justifica la cooperación de una/s parte/s con otras/s actuando dicho desequilibrio como motor del conjunto de acciones contenidas en la cooperación. Es decir, frente al caso recién expuesto, el primer ámbito o dimensión implicaría una “cooperación de equilibrio”, una cooperación selectiva en la que ambas partes se retroalimentan por igual, si no en plenitud aproximadamente.

Decíamos que la cooperación jurídica actual asume los parámetros tradicionales de la cooperación en otros ámbitos, ciertamente en el económico como estrella de los existentes<sup>6</sup>. La predicha asunción, como si

<sup>4</sup> Una muestra en distintos ámbitos la podemos encontrar en: Oran R. Young, *International Cooperation. Building regimes for natural resources and the environment*, Cornell University Press, 1989; Jeffrey W. Knopf: *Domestic Society and International Cooperation. The Impact of Protest on U. S. Arms Control Policy*, Cambridge University Press, 1995; David Craig y Douglas Porter, *Development Beyond Neoliberalism?: Governance, Poverty Reduction and Political Economy*, Routledge, 2006; Vid. el nº 72 de la *Revista CIDOB d'afers internacionals*, dedicado a las Instituciones para una cooperación internacional al desarrollo de calidad de 2006; También resulta ilustrativo atender a los trabajos que realiza la Oficina de las Naciones Unidas contra las drogas y el delito, como se puede ver en el capítulo VIII de su reporte publicado el 15 de marzo de 2004 y el informe del Secretario General sobre cooperación internacional contra el problema mundial de las drogas de 1 de agosto de 2006.

<sup>5</sup> En este aspecto puede consultarse Haberlas, Jürgen, *Más allá del Estado nacional*, Editorial Trotta, Madrid, 1997; en un plano más modesto José Manuel Martínez Sierra, *La Globalización desde la perspectiva jurídico constitucional*, Actas del Congreso internacional, Asociación de Constitucionalistas de Chile, 2007; José Manuel Martínez Sierra, *La gobernabilidad democrática entre el constitucionalismo y la politología*, Memoria del Seminario Internacional “Gobernabilidad Democrática”, Ed. Gobierno de Oaxaca, 2007, pp. 85-108.

JOSÉ MANUEL MARTÍNEZ SIERRA

de principio de igualdad del constitucionalismo liberal se tratara, asume que se trata al distinto de forma dispar, en consecuencia: que el sujeto pasivo de la “cooperación en desequilibrio” recibe un morral con más contenido que la cooperación requerida; recibe una cooperación condicionada en la que la ayuda, lejos de ser altruista, impone o espera unos resultados condicionando la ayuda futura a la consecución de los mismos como condiciona la inicial a su asunción.

Es decir, la cooperación, en primer lugar, puede prejuzgar que en un determinado ámbito de poder público no se dan los parámetros del Estado de derecho o del correcto diseño o funcionamiento del aparato estatal: por no responder su sistema de garantías en materia de derechos fundamentales a su estándar; por no ser fruto de una legitimidad democrática de origen; por no estar sus poderes separados conforme a la división ortodoxa de los mismos; por ser directamente corruptos; etcétera. Y en segundo lugar, puede imponer el tipo de ayuda o cooperación que, según su criterio, evite o corrija los déficit. Dicha imposición se produce por venir esta cooperación, o incluso la económica, condicionada a la actitud del país receptor. Huelga recordar que el flujo de la cooperación estrella va de los países desarrollados a los países en vías de desarrollo entre los cuales se considera incluida Latinoamérica.

La predicha realidad, que puede llevar al “neocolonialismo-cooperativo” demanda la reflexión sobre la conveniencia de la cooperación.

Efectivamente la autodeterminación de los pueblos, en una parte significativa, se demuestra en la elección y desarrollo del sistema político-jurídico, de tal suerte que condicionar su libre desarrollo tiene repercusiones sensiblemente distintas a las que concurren en otros ámbitos. Es por ello que debe prestarse aquí especial atención tanto al continente como al contenido de la cooperación, tanto a sus aspectos materiales como a los formales.

Si miramos a Argentina o a Venezuela y sus relaciones con los organismos financieros internacionales, principalmente Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, no cabe duda que lo que se ha puesto en tela de juicio es que la ayuda –no es éste un contexto de cooperación en sentido estricto– no puede abstraerse de los condicionantes. Con independencia de que dichos países hayan asumido, en la línea Stiglitz<sup>7</sup>, que las condiciones impuestas por dichos organismos aseguran la profundización en la desigualdad y la miseria, se trata aquí simplemente de constatar que dichos países tampoco asumen la ayuda condicionada.

<sup>6</sup> Véase en este mismo número el prólogo realizado por José Antonio Alonso y, en general, sobre el fracaso de las formas tradicionales de cooperación económica José Antonio Alonso y Carlos Garcimartín (eds.), *Comercio y desigualdad internacional*, Libros de la Catarata, Encuentros Internacionales Complutense, 2005. En el plano institucional destacan las labores de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

<sup>7</sup> Joseph E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*, W.W. Norton & Company, 2002; Joseph E. Stiglitz, *Making Globalization Work*, WW Norton, September, 2006.

Si miramos el caso de México. El movimiento liderado por Andrés Manuel López Obrador, que no es exactamente el PRD ni la coalición de progreso que se presentó a las elecciones, ha generado un proceso constituyente y un poder constituido paralelo al oficial. Dicha realidad se postuló como un proceso no violento y alternativo frente a lo que se consideró un fraude electoral y un presidente ilegítimo<sup>8</sup>. No se trata aquí de analizar las razones o el sentido del movimiento, se trata de que una parte significativa de la soberanía mexicana deslegítima y rechaza, no ya su proceso nacional, sino la cooperación en materia de observación electoral e internacional general, pues se encuentra, según entiende, al servicio de un fraude. Ello ciertamente encuentra repercusiones más allá del momento actual pues la cooperación, situada en el oficialismo y gubernamentalismo, no va a alcanzar a ese sector de la población y de la política mexicana.

Si miramos a Bolivia podemos observar que su proceso de transición tiene como principal característica la emergencia del indigenismo como el principal sujeto constitucional, un sujeto que, pese a ser mayoritario, ha sido históricamente marginado del proceso político —y de ahí de otros muchos—, y ahora, es el protagonista del proceso constituyente<sup>9</sup>. Este proceso constituyente se desenvuelve, en buena medida, en la realidad constitucional del primer mundo. Pero, como tercer elemento del puzzle, el nuevo sujeto constituyente, precisamente por su proceso de marginación histórica, carece de los instrumentos teóricos y prácticos requeridos en el proceso. Cabría afirmar pues que la constituyente requiere de cooperación técnico-jurídica —económica, comunicacional, etc.—. Pero el oferente tradicional de dicha cooperación no asume los presupuestos de dicha constituyente —desde las nacionalizaciones a la apertura internacional, pasando por el nuevo concepto de ciudadanía—, lo que, asumiendo las premisas indicadas, presupone la imposibilidad de que se realice la misma por no proceder una cooperación condicionada. Lo que la constituyente no puede asumir son condiciones del cooperante, pues si algo no se puede enajenar o desarrollar *sub conditione* es el poder constituyente.

De lo dicho podemos concluir que un acercamiento a los procesos vividos en Latinoamérica en los últimos tiempos permite observar que una de las características básicas es la novedad de las situaciones y soluciones generadas, ello implica siquiera parcialmente que los modelos de los países desarrollados difieren de los autogenerados en estos países en

<sup>8</sup> Ilustrativo de lo anterior es la resolución de 5 de agosto de 2006 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (mexicano) en que ordenó un recuento parcial de votos, así como la propia sentencia del citado tribunal de 5 de septiembre de 2006 en la que llamó la atención en cuanto a la actuación del Ejecutivo Federal y de la iniciativa privada en el proceso electoral. Vid. Dossier Alpe 16: *México tras las elecciones*, octubre-diciembre 2006.

<sup>9</sup> Dunia Mokrani y Raquel Gutiérrez, *La composición de la Asamblea Constituyente en Bolivia y los procesos políticos subterráneos*, Programa de las Américas Reporte Especial, 12 de Agosto de 2006.

JOSÉ MANUEL MARTÍNEZ SIERRA

vías de desarrollo. Es decir: que vincular el modelo a la ayuda puede castrar los procesos democráticos o endógenos. Sin embargo, ahí la paradoja, esta realidad que podemos denominar —para entendernos y sin mayores pretensiones teóricas—, de autodeterminación y autogestión, siendo rica en productividad, novedad y creatividad, sigue siendo pobre en medios y capacidades, por ello, no parece que pueda descartarse.

### 3.—LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA JURÍDICA

#### 3.1.—Consejo de Europa

El Consejo de Europa es la organización internacional de ámbito regional que tiene como principal objeto la garantía y protección de los derechos humanos. Junto con este objeto fundamental, destacan otros entre los que se encuentra el de nuestro objeto de estudio desde la década de los sesenta<sup>10</sup>. Desde el punto de vista orgánico destaca su Comité Europeo sobre Cooperación Jurídica<sup>11</sup>. Desde el punto de vista material destaca el programa de cooperación jurídica y su proyecto de “elaboración normativa”. Pasamos al estudio de ambos.

La consolidación del Comité Europeo sobre Cooperación Jurídica se inicia el 14 de diciembre de 2005<sup>12</sup>, cuando el Comité de Ministros adoptó Resolución Res (2005) 47 sobre comités y cuerpos subordinados, sus términos de referencia y métodos del funcionamiento, que prescriben reglas nuevas aplicables a la creación y funcionamiento de los comités del Consejo de Europa que habían funcionado con anterioridad a la Resolución (76) 3. En la reunión del Bureau del Comité Europeo sobre Cooperación Jurídica de 9-10 el febrero de 2006 la Secretaría informó de la adopción de la Resolución (2005) 47<sup>13</sup>. El Bureau instruyó a la Secretaría a proponer un proyecto específico de referencia del Comité al Plenario, e incluir los cambios aceptados acerca de responsabilidades nuevas del Comité. La Secretaría remitiría al

<sup>10</sup> Vid. K. R. Simmonds, “Council of Europe: The Legal Programme of the Council of Europe”, *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 13, No. 2 (Apr., 1964), pp. 675-680.

<sup>11</sup> Information document concerning the CDCJ, European Committee on legal cooperation (CDCJ), Strasbourg, 25 January 2006 CDCJ.

<sup>12</sup> Document d’information concernant le CDCJ, Comité Européen de Cooperation Juridique, Strasbourg, le 24 février 2005, CDCJ (2005) 1; Document d’information concernant le CDCJ, Comité Européen de Cooperation Juridique, Strasbourg, le 31 mars 2005 CDCJ (2005) 4.

<sup>13</sup> Mémoire préparé par le Secrétariat concernant les représentants du CDCJ auprès des comités et groupes d’experts, Document mis à jour Remplace le document CDCJ (2005) 10 rév du 11.04.05, Bureau du Comité Européen de Cooperation Juridique, CDCJ-BU (2006) 25.

Comité el mencionado proyecto, que posteriormente sería remitido al Comité de Ministros del Consejo Europeo para su adopción<sup>14</sup>.

El proyecto de elaboración normativa, desarrollado dentro del contexto del programa de cooperación jurídica del Consejo de Europa, consiste en apoyar a las administraciones de los Estados miembros en su esfuerzo por mejorar la calidad de la legislación emanada de sus poderes constituidos. Las actividades del proyecto promueven la aplicación de una técnica y estilo homogéneos de desarrollo y diseño normativo. También pretende diseñar y desarrollar una mejor práctica del manejo de la preparación, discusión, adopción y publicación de la legislación.

Uno de los aspectos medulares del proyecto es la consecución de la transparencia del legislativo, en particular en el proceso de toma de decisiones allí donde las actividades del proyecto promueven la consulta de partes externas y representantes de la sociedad civil en el diseño de leyes y proyectos legislativos. Otro tema importante del proyecto es la evaluación del impacto de legislación, el cual se considera vital para garantizar la efectividad y estabilidad de la legislación. Finalmente, el proyecto trata del acceso a legislación, incluyendo el funcionamiento de los diarios oficiales y el diseño de bases de datos electrónicas.

El ámbito de las actividades del proyecto es por consiguiente bastante amplio, incluyendo a la sazón: diseñadores de proyectos legislativos –funcionarios trabajando directamente en la preparación de proyectos legislativos– y oficiales responsables para la planificación y el desarrollo legislativo de los poderes constituidos.

Entrando en los ámbitos básicos de interés del Consejo de Europa respecto de la cooperación jurídica, destaca, en primer lugar, el acceso a la norma. La organización considera que el acceso a la norma por parte de los ciudadanos y los operadores del sistema –políticos, económicos, sociales, etc.–, es un elemento esencial en un Estado que se considere de Derecho. De ahí que las autoridades públicas tengan la obligación de proporcionar el mejor acceso posible a las normas legales. Ello implica, parte del buen desarrollo de los medios tradicionales para ofrecer publicidad a la norma, así como los Diarios Oficiales, se considera ahora necesario tener en cuenta las posibilidades ofrecidas por las nuevas tecnologías de la información, especialmente el acceso electrónico a textos legales. El desarrollo de un sistema oficial de publicación legal, incluso por medios electrónicos, constituye un tema de crucial importancia en el proyecto del Consejo de Europa.

Un segundo aspecto que destaca es el de la evaluación del impacto de la legislación. Su importancia se considera por la creciente importancia que las administraciones de Estados europeos le otorgan en la

---

<sup>14</sup> Draft Specific Terms of Reference of the European Committee on legal cooperation (CDCJ), European Committee on legal cooperation (CDCJ), Strasbourg, 24 March 2006 CDCJ (2006) 9 Final.

JOSÉ MANUEL MARTÍNEZ SIERRA

---

tarea de asegurar la efectividad y eficacia de sus medidas legislativas. Ya no se considera suficiente asegurar la aplicación propia de las normas legales, también se considera importante verificar si las metas buscadas por la legislación se alcanzaron realmente. La evaluación de la legislación, por consiguiente, pretende determinar si las herramientas y métodos usados para condicionar el impacto de la legislación responden a los objetivos declarados para identificar efectos indeseables y evaluar la coherencia de los medios para lograr los objetivos.

El aspecto cardinal del proyecto actual del Consejo de Europa es el desarrollo de técnicas uniformes de desarrollo legislativo y de organización eficaz del manejo de procedimientos legislativos. Teniendo en cuenta las oportunidades nuevas de la era de la información, el proyecto también explora el uso de tecnología de la información en el diseño legislativo así como en los procedimientos legislativos. Las actividades del proyecto en este campo toman la forma de: seminarios y conferencias de concienciación; asesoramiento de las autoridades nacionales en la preparación de propuestas legislativas; preparación de pautas y manuales de buena práctica sobre la materia.

### 3.2. La Organización de Estados Americanos

La Organización de Estados Americanos (OEA) ha considerado tradicionalmente que la cooperación jurídica y judicial es “eminentemente un mecanismo mediante el cual la comunidad internacional puede, de una manera más efectiva, enfrentar el crimen internacional”. Esta visión ha sobredimensionado la cooperación en materia penal, en la dimensión relativa a la cooperación judicial así como bajo la óptica de la investigación y la represión de delitos. Esta ratio asume que el mantenimiento de la paz y el orden público constituyen objetivos esenciales en toda sociedad organizada y que la lucha para alcanzar esos objetivos no se puede restringir actualmente a límites nacionales: si la delincuencia organizada es transnacional, si no cuenta barreras para cometer sus crímenes, éstos ya no sólo afectan a los países individualmente considerados sino a la comunidad internacional en general<sup>15</sup>.

La forma en la que se ha diseñado orgánicamente la cooperación en el seno de la OEA, ha sido la creación del marco de las reuniones de Ministros de Justicia de las Américas (REMJA), grupos de trabajo que se ocupan de tareas concretas, tales como los de Expertos en Asistencia Judicial Mutua en Materia Penal y Extradición; Grupo de Expertos Gubernamentales en Materia de Delito Cibernético; y Autoridades Responsables de las Políticas Penitenciarias y Carcelarias. Grupos que funcionan con el apoyo de la Secretaría General de la OEA.

---

<sup>15</sup> Al respecto véase la Convención Interamericana contra la Corrupción, adoptada en 1996.



El grupo de Expertos en Asistencia Judicial Mutua en Materia Penal y Extradición tiene por objeto reforzar y consolidar la asistencia judicial mutua en materia penal, para lo cual acordó desarrollar tareas concretas tales como: la inclusión de la figura de la extradición temporal dentro del tratamiento del tema de la extradición; la posible elaboración de un plan de acción hemisférico contra la delincuencia organizada transnacional; la permanente actualización de la página "web" sobre asistencia judicial mutua en materia penal y extradición; y el desarrollo del proyecto de correo seguro para intercambio de información confidencial entre los integrantes de la Red Hemisférica de Intercambio de Información para la Asistencia Judicial Mutua y de otras redes que se conciban en diversos tópicos como delito cibernético o tráfico ilícito de armas<sup>16</sup>.

Un segundo grupo es el de Expertos Gubernamentales en Materia de Delito Cibernético, este grupo de trabajo de expertos tiene por objeto fortalecer la cooperación entre los Estados parte de la OEA para enfrentar mancomunadamente las conductas delictivas cibernéticas, para lo cual se ocupa de tareas tales como la realización de talleres técnicos sobre redacción de legislación en materia de delito cibernético para los Estados, y el desarrollo de una página en Internet con una sección pública y otra de acceso restringido, que contiene información sobre el delito cibernético y sobre la legislación existente en la materia<sup>17</sup>.

El tercer grupo es el formado en el ámbito Políticas Penitenciarias y Carcelarias de los Estados Miembros de la OEA. Este grupo de trabajo tiene por objeto fortalecer la cooperación en políticas penitenciarias y carcelarias entre los Estados miembros de la OEA, y para ello se ocupa de temas tales como: sobrepoblación carcelaria; participación del sector privado en la construcción y mantenimiento de centros de reclusión, así como de dicho sector y de organizaciones no gubernamentales en la provisión de bienes y servicios; programas de capacitación, rehabilitación y resocialización de los reclusos; capacitación y régimen de los empleados de los sistemas penitenciarios y carcelarios, con énfasis en transparencia, sujeción al estado de derecho y respeto a los derechos humanos; criminalidad en los centros de reclusión; alternativas al encarcelamiento; integración de la política penitenciaria en la política criminal del Estado. Dentro de los acuerdos del grupo destaca la creación de un sistema de información a través de Internet en relación con dichas políticas, en desarrollo de lo cual se ha venido manteniendo una página en Internet que contiene información y documentos sobre la materia, incluyendo la legislación de los Estados Miembros<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> La Red Hemisférica de Intercambio de Información para la Asistencia Judicial Mutua en Materia Penal cuenta con una página web. Su dirección es: <http://www.oas.org/juridico/mla>

<sup>17</sup> Los documentos del Grupo de Expertos Gubernamentales en Materia de Delito Cibernético pueden ser consultados en la página web: <http://www.oas.org/juridico/spanish/cybersp.htm>

<sup>18</sup> Pueden ser consultados en la página web: [http://www.oas.org/juridico/spanish/gapeca\\_sp.htm](http://www.oas.org/juridico/spanish/gapeca_sp.htm)

### 3.3.—La Unión Europea

La Unión Europea, en la medida que supone una integración jurídico-política de ámbito internacional, tanto regional como universal, se ha movido en un plano más elevado, tanto cualitativo como cuantitativo, que el Consejo de Europa y la Organización de Estados Americanos. Ello pese a que, como es sabido, los asuntos de justicia no formaron parte de sus competencias originarias. Pasarían los Tratados Fundacionales y el Acta Única Europea sin inclusión alguna en el Derecho originario; el Tratado de la Unión europea introduciría, como pilar intergubernamental junto a la Política Exterior y de seguridad Común, la Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior.

Este nuevo pilar y su desarrollo en paulatina comunitarización, a parte de los archiconocidos Eurojust, Europol o pasarelas, ha potenciado diferentes programas en materia de cooperación jurídica. Estos programas involucran a todos los Estados miembros mediante el desarrollo de sistemas de control, evaluación colectiva, programas de cooperación en materias de corrupción, blanqueamiento de capitales, crimen organizado, etc. Mediante los mismos, la Unión ha tratado de impulsar la creación de un espacio europeo cohesionado más allá de en el ámbito económico.

Así, por ejemplo, en el ámbito relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia la Comisión ha gestionado diversos programas de acción cuyo objetivo es afrontar los desafíos que plantean la inmigración, el asilo y la lucha contra la delincuencia y el terrorismo, problemas que pueden encontrar una mejor solución a escala europea que mediante medidas tomadas únicamente a nivel nacional.

Desde 1996, el Consejo de la Unión Europea ha adoptado diversos programas, cuyo objetivo general era contribuir a dotar a los ciudadanos de un alto nivel de protección dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia, estimulando el conocimiento recíproco de los sistemas jurídicos y judiciales, y facilitando la cooperación judicial y penal entre los estados miembros. Entre ellos, podemos destacar:

— El programa Falcone (1998-2002), cuyo objetivo era la formación y cooperación para los responsables de la lucha contra la delincuencia organizada y la reducción de los obstáculos que entorpeciesen la cooperación entre los Estados miembros de la Unión Europea<sup>19</sup>.

— El programa Hipócrates (2001-2002), destinado a apoyar la estrategia europea de prevención de la delincuencia fomentando la cooperación entre los organismos públicos y privados interesados<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Vid. Acción común 98/245/JAI, de 19 de marzo de 1998, adoptada por el Consejo por la que se establece un programa de intercambios, formación y cooperación para responsables de la lucha contra la delincuencia organizada (programa FALCONE) [Diario Oficial L 99 de 31.03.1998].

<sup>20</sup> Vid. Decisión del Consejo, de 28 de junio de 2001, que establece un programa de estímulo, intercambios, formación y cooperación en el ámbito de la prevención de la delincuencia (Hipócrates) [Diario Oficial L 186 de 07.07.2001].

— El programa Oisín II (2001-2002), encargado de fomentar el conocimiento de los métodos de trabajo y los problemas de los distintos organismos públicos de los Estados miembros encargados de la lucha contra la delincuencia<sup>21</sup>.

— El programa Grotius II- Penal, cuyo objetivo era estimular la cooperación judicial general y penal entre los Estados miembros; así como financiar programas de intercambios, estudios e investigación para la creación de un espacio judicial europeo y para luchar contra la delincuencia organizada<sup>22</sup>.

— La acción Robert Schuman (1998-2000), encargada de mejorar la formación y la información de jueces, fiscales y abogados sobre el Derecho comunitario<sup>23</sup>.

— El programa Odysseus, que creaba un marco para acciones de formación, información, estudios e intercambios con el fin de incrementar la eficacia de la cooperación entre las administraciones de los Estados miembros en los ámbitos de la política de asilo, el cruce de las fronteras exteriores de los Estados miembros y la política de inmigración<sup>24</sup>.

— El programa Stop II, dirigido a prevenir y combatir la trata de seres humanos y toda forma de explotación sexual de los niños incluida la pornografía infantil<sup>25</sup>.

Los programas Grotius II – Penal, Oisín II, Stop II, Hipócrates y Falcone fueron sustituidos por el programa marco AGIS, que fue adoptado el 22 de julio de 2002<sup>26</sup>, y que cubría el período 2003-2007, con el objetivo de promover la cooperación policial, aduanera y judicial en materia penal y apoyar los esfuerzos de los profesionales para contribuir al desarrollo de la política europea en este campo. El programa proporcionaba ayuda financiera a proyectos destinados a mejorar las cualifica-

<sup>21</sup> Vid. Decisión del Consejo, de 28 de junio 2001, por la que se establece una segunda fase del programa de fomento, intercambio, formación y cooperación entre los servicios represivos(OISIN II) [Diario Oficial L 186 de 07.07.2001].

<sup>22</sup> Vid. Decisión del Consejo, de 28 de junio de 2001, por la que se establece una segunda fase del programa de fomento, intercambios, formación y cooperación destinado a los profesionales de la Justicia (GROTIUS II - Penal).

<sup>23</sup> Vid. Decisión nº1496/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, por la que se establece un programa de acción para una mayor sensibilización de las profesiones jurídicas al Derecho comunitario (Acción Robert Schuman) [Diario Oficial L 196 de 14.07.1998].

<sup>24</sup> Vid. Acción común 98/244/JAI, de 19 de marzo de 1998, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por la que se establece un programa de formación, de intercambios y de cooperación en el ámbito de las políticas de asilo, inmigración y cruce de las fronteras exteriores (programa Odysseus) - (1998-2002) [Diario Oficial L 99 de 31.03.1998]. Este programa fue sustituido por el programa ARGO para el período 2002-2006.

<sup>25</sup> Vid. Decisión del Consejo, de 28 de junio de 2001, por la que se establece una segunda fase del programa de estímulo, intercambios, formación y cooperación destinado a los responsables de la acción contra la trata de seres humanos y la explotación sexual de los niños (STOP II) [Diario Oficial L 186 de 07.07.2001].

<sup>26</sup> Decisión del Consejo 2002/630 JAI (DO L 203, 1.8.2002, p.5).

JOSÉ MANUEL MARTÍNEZ SIERRA

ciones de los profesionales, la cooperación entre las diversas autoridades y organismos responsables de la lucha y prevención de la delincuencia transfronteriza y grave, así como la protección de los derechos de las víctimas y la prevención de la criminalidad<sup>27</sup>. El programa marco AGIS finalizó, en 2006, un año antes de lo previsto y fue sucedido, casi solapándose con ellos, por los nuevos programas en materia penal y de seguridad previstos para el período 2007-2013. Los nuevos programas marco sustituyen la anterior multiplicidad de instrumentos señalados<sup>28</sup>:

— Dentro del programa marco “Seguridad y defensa de las libertades”, se incluyen dos programas específicos: “Prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo y de otros riesgos en materia de seguridad” y “Prevención y lucha contra la delincuencia”.

— Dentro del programa “Derechos fundamentales y justicia” se inscribe el programa específico “Justicia penal”.

Estos nuevos programas fueron adoptados por el Consejo el 12 de febrero de 2007. Junto a ellos, también dentro del marco del espacio de libertad, seguridad y justicia, el Consejo ha adoptado un programa marco sobre “Solidaridad y gestión de los flujos migratorios”.

El programa específico «Prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo y de otros riesgos en materia de seguridad» tiene por objeto “contribuir a los esfuerzos de los Estados miembros en la prevención y preparación, así como en la protección de las personas y las infraestructuras críticas, frente a los riesgos asociados a ataques terroristas y otros riesgos en materia de seguridad”<sup>29</sup>.

El programa “Prevención y lucha contra la delincuencia”, tiene como misión contribuir al refuerzo del espacio de libertad, seguridad y justicia, contribuyendo a garantizar un “elevado nivel de seguridad” a los ciudadanos mediante la prevención y la lucha contra la delincuencia, organizada o de otro tipo, y en particular contra el terrorismo, la trata de seres humanos, los delitos cometidos contra niños, el tráfico de drogas, el tráfico de armas, la corrupción y el fraude<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> Vid. Comisión Europea. Dirección General de Asuntos de Justicia e Interior. Guía del Programa AGIS. p. 5. Puede consultarse en la siguiente dirección: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/funding/2004\\_2007/agis/doc/agis\\_2005/guide\\_agis\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/funding/2004_2007/agis/doc/agis_2005/guide_agis_es.pdf)

<sup>28</sup> Vid. Página web de la Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad de la Comisión Europea:

[http://ec.europa.eu/justice\\_home/funding/intro/funding\\_intro\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/funding/intro/funding_intro_en.htm).

<sup>29</sup> Vid. Art. 1 Decisión del Consejo por la que se establece para el período 2007-2013 el programa específico «Prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo y de otros riesgos en materia de seguridad», integrado en el programa general «Seguridad y defensa de las libertades» (2007/124/CE, EURATOM). DOUE L58 de 24 de febrero de 2007. P. 1. Puede consultarse en la página web del Consejo <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/06/st16/st16945.es06.pdf>.

<sup>30</sup> Vid. Arts. 1 y 2 Decisión del Consejo por la que se establece para el período 2007-2013 el programa específico «Prevención y lucha contra la delincuencia», integrado en el programa general “Seguridad y defensa de las libertades” (2007/125/AJAI). DOUE L58 de 24 de febrero de 2007. P. 7. Puede consultarse en la página web del Consejo: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/06/st16/st16945.es06.pdf>.

Por lo que respecta al programa “Justicia penal”, su objeto es, asimismo, contribuir al refuerzo del espacio de libertad, seguridad y justicia; fomentando la cooperación judicial para contribuir a la creación de un auténtico espacio judicial europeo en el ámbito penal basado en el mutuo reconocimiento y en la confianza recíproca; fomentando la compatibilidad de las normas aplicables en los Estados miembros, en la medida necesaria para mejorar la cooperación judicial; promoviendo una reducción de los actuales obstáculos legales al buen funcionamiento de la cooperación judicial, con objeto de reforzar la coordinación de las investigaciones y de aumentar la compatibilidad de los sistemas judiciales vigentes en los Estados miembros de la UE, a fin de posibilitar la adecuada actuación consecutiva a las investigaciones de los cuerpos y fuerzas de seguridad de los Estados miembros; mejorando los contactos y el intercambio de información y mejores prácticas entre autoridades legislativas, judiciales y administrativas y los profesionales de la justicia: abogados y otros profesionales que participen en la administración de justicia, y propiciando la formación de los miembros del poder judicial, a fin de aumentar la confianza recíproca; y aumentando aún más la confianza mutua, con el fin de garantizar los derechos de las víctimas y de los acusados<sup>31</sup>.

Por último, en cuanto al programa “Solidaridad y gestión de los flujos migratorios”, tiene por objeto mejorar la gestión de los flujos migratorios en la Unión Europea y reforzar la solidaridad entre los Estados miembros. Este programa se articula en torno a cuatro aspectos: la gestión integrada de las fronteras exteriores, con la creación de un Fondo para las fronteras exteriores<sup>32</sup>; la política de asilo, con la prolongación del Fondo europeo para los refugiados<sup>33</sup>; la integración social, cívica y cultural de los nacionales de terceros países, con la creación de un Fondo europeo para la integración; y la lucha contra la inmigración ilegal y el retorno de los nacionales de terceros países que residen ile-

<sup>31</sup> Vid. Arts. 1 y 2 de la Decisión del Consejo por la que se establece para el periodo 2007-2013 el programa específico «Justicia penal», integrado en el programa general «Derechos fundamentales y justicia» (2007/126/AJAI). DOUE L58 de 24 de febrero de 2007. P. 13. Puede consultarse en la página web del Consejo <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/06/st16/st16945.es06.pdf>.

<sup>32</sup> Vid. Decisión no 574/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de mayo de 2007, relativa al Fondo para las Fronteras Exteriores para el período 2007-2013 como parte del Programa general «Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios». DOUE L 144 de 6 de junio de 2007.

<sup>33</sup> Vid. Decisión no 573/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de mayo de 2007, por la que se establece el Fondo Europeo para los Refugiados para el período 2008-2013 como parte del Programa general «Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios» y por la que se deroga la Decisión 2004/904/CE del Consejo. DOUE L 144 de 6 de junio de 2007.

<sup>34</sup> Decisión no 575/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de mayo de 2007, por la que se establece el Fondo Europeo para el Retorno para el período 2008-2013 como parte del Programa general «Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios».

JOSÉ MANUEL MARTÍNEZ SIERRA

---

galmente en el territorio de la UE, con la creación de un Fondo europeo para el retorno<sup>34</sup>.

#### 4.—BALANCE

Inicialmente decíamos que, debido a su origen sobre todo en el ámbito internacional, la Cooperación Jurídica tendía a desarrollarse en “desequilibrio”: nace como una suerte de ayuda hacia los más débiles, a fin de lograr uniformidad con los países “desarrollados” o “avanzados” en una materia determinada, conforme a estándares impuestos por el país o países que ofrecen la cooperación y que los primeros obviamente aceptan. Evidentemente, de lo anterior se infiere que la cooperación jurídica se da normalmente en un plano vertical, en el que el país dominante impone los modelos conforme a los cuales se llevará a cabo la cooperación y los fines a lograr, o, como se puede apreciar en los orígenes de las oficinas de cooperación internacional, conforme a modelos que los sujetos pasivos y activos de la cooperación adoptan —lógicamente los estándares suelen ser los que éstos últimos (im)proponen.

El paseo por la cooperación internacional ortodoxa del punto anterior se centra en el funcionamiento de la cooperación dentro de lo que en la introducción denominamos “un modo de trabajar que da por difunta la autarquía en la mayor parte de los planos”. Este modo de trabajar, como queda constatado del repaso de los mecanismos más característicos en cada uno de los ámbitos estudiados, deja espacios claros a la cooperación sin llegar a lo que denominamos “neocolonialismo”. Bien es cierto que nuestro estudio, por ir a las cooperaciones más formalizadas, se ha centrado en las organizaciones de ámbito regional que mejor responden a la filosofía de la integración, las cuales, frente a las cooperaciones bilaterales, no están en situación de condicionar las políticas con la cooperación. Pese a ello, como se ve al analizar lo que convenimos en denominar el momento postconstituyente, el ámbito de alcance y el método rígido y poco profundo de la misma excita la llegada de otra cooperación sectorial e intensa que solamente se alcanza con la bilateral y ahí los problemas.

Otro aspecto constatable, que también es reflejo de la forma en la que se entiende la cooperación en el plano citado, es la focalización de la cooperación en un momento específico, a saber: el Estado y la administración constituidos. Pero la necesidad objetiva de cooperación no se encuentra solamente allí, son varios los momentos de la vida del Estado de derecho en los que las debilidades, y las consiguientes necesida-

---

<sup>34</sup> Decisión no 575/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de mayo de 2007, por la que se establece el Fondo Europeo para el Retorno para el período 2008-2013 como parte del Programa general «Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios».

des de cooperación, son manifiestas. Y debe tenerse en cuenta, como pasamos a comentar brevemente, la dependencia que el fortalecimiento del Estado de derecho allí encuentra.

En primer lugar no cabe duda que el fortalecimiento del Estado de derecho determina la existencia de una alternativa política. En muchos países objetivamente receptores de cooperación, uno de los factores que condicionan la débil estructura del sistema democrático es la ausencia de una alternativa política, de una formación en condiciones de asumir funciones de gestión gubernamental y administrativa. Hay una plétora de elementos donde la cooperación no gubernamental puede incidir tanto como aquella al fortalecimiento del sistema: la formación de cuadros políticos, la realización de estudios demoscópicos, el conocimiento y análisis de la sociología electoral, la elaboración de un programa electoral y su estudio de viabilidad, etc. Si no todos estos aspectos serían estrictamente encuadrables en la denominada cooperación jurídica en sentido estricto, no es menos cierto que todos estos aspectos contribuyen al fortalecimiento del Estado de derecho que resulta ser el elemento medular de la misma; tampoco lo es que no formen parte de la cooperación clásica o gubernamental que hemos analizado en el punto dos.

Otro momento que no encuentra cabida en la cooperación clásica o gubernamental es el momento constituyente, momento cuya sola mención hace expletiva aclaración sobre su contribución al fortalecimiento del Estado de derecho. Tan delicado momento tampoco forma parte de la cooperación estudiada. Esta realidad, nunca acertada, parece particularmente desatinada en estos momentos, especialmente en la Latinoamérica que nos ocupa en este encuentro, pues si algo resulta novedoso es el afloramiento de nuevos sujetos constitucionales, o de movimientos que promueven y activan la constituyente desde fuera del sistema de partidos tradicionales.

Los ejemplos de Bolivia y Ecuador resultan del todo ilustrativos. Desde la propia génesis de los dos procesos ya se ponen de manifiesto tales carencias. Así, desde los sectores contrarios a estos procesos, se ha puesto en tela de juicio la capacidad para promover la propia constituyente y una vez promovida, se ha intentado justificar la necesidad de incluir a todos los sectores en el diseño de la constituyente para otorgarle el marchamo de "originaria". Podríamos seguir, pero solamente se trata de señalar la descompensación existente entre la importancia política y jurídica del momento y la ausencia de respuesta de la cooperación internacional.

Pasemos al tercer momento, el momento postconstituyente o constituido. En este momento, como hemos visto en el apartado anterior, es en que se desarrolla la cooperación que hemos denominado ortodoxa o gubernamental. Adelantábamos, al comienzo de este balance, que el ámbito de alcance y el método rígido y poco profundo de la misma, excitan la llegada de otra cooperación sectorial e intensa que solamente se alcanza con la bilateral y ahí los problemas. Efectivamente, la coope-

JOSÉ MANUEL MARTÍNEZ SIERRA

---

ración estudiada, incluso la de la propia Unión Europea cuando entra en lo que podría considerarse desarrollo de políticas o estructuras, versa sobre lo que versa. Responde, más que a las necesidades de todos los Estados, al resultante de la mezcla de aquellos, es decir: a los aspectos consensuados. Este consenso afecta tanto a los aspectos abordados como a la profundidad y alcance en el desarrollo de los mismos, evidentemente aquí incluimos la dimensión orgánica: las instituciones creadas para desarrollarlas y sus competencias.

La dimensión política-ideológica no deja de tener importancia, alcanza buena parte de los aspectos indicados y presenta algún matiz. Si analizamos las medidas más discutidas por los gobiernos "cuestionados internacionalmente" nos daremos cuenta del mismo. Si seguimos las políticas de nacionalizaciones en Bolivia, nos daremos cuenta de que ningún instrumento de cooperación jurídica internacional, dentro o fuera de la OEA, sirvió ni podía servir al país para afrontar la situación. Tampoco el sistema OEA tiene la flexibilidad, aunque hubiese habido voluntad política, para ofertar una ayuda *ad hoc*. El sistema dejaba a Bolivia ante la tesitura de no recibir asesoramiento o acudir a la cooperación bilateral, una vez allí de acudir a los únicos países que no se la ofrecerían condicionada, ciertamente por coincidir con el trasfondo político ideológico de las nacionalizaciones. Al final, el sistema de cooperación que pretende condicionar para evitar un cierto tipo de decisiones termina empujando hacia una ayuda complementaria a ellas.

De todo lo dicho deviene una conclusión última: la carestía de muchos sistemas político-jurídicos demanda cooperación, pero no una cooperación absolutista o universalista en términos filosóficos —que cree únicamente en una verdad y la impone—, sino relativista —que entiende, respeta y hasta colabora con la antípoda político ideológica—; no necesita una cooperación condicionada, sino en el peor de los casos aséptica, y en el mejor de los casos comprometida con la consolidación real de las democracias.