



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL
ESCUELA JUDICIAL



Red Europea de Formación Judicial (REFJ)
European Judicial Training Network (EJTN)
Réseau Européen de Formation Judiciaire (REFJ)

MODULO I

TEMA 1

*Evolución de la Cooperación
Judicial Penal Internacional: en
especial, la Cooperación
Judicial Penal en Europa*

AUTORA

Amaya ARNAIZ SERRANO

**Profesora del Departamento de
Derecho Penal, Procesal e Historia.
Universidad Carlos III de Madrid**

CURSO VIRTUAL
COOPERACIÓN JUDICIAL PENAL EN
EUROPA
EDICIÓN 2010



Con el apoyo de la Unión Europea
With the support of The European Union
Avec le soutien de l'Union Européenne

SUMARIO:

Introducción

1. La cooperación jurídica: concepto, contenido y finalidades

1.1. Concepto

1.2. Contenido

1.3. Fundamento

2. Pasado, presente y futuro de la cooperación en materia penal

2.1. El pasado de la cooperación

2.2. El presente de la cooperación

2.2.1. La necesaria persistencia de los entornos bilaterales

2.2.2. La consolidación de entornos multilaterales para el desarrollo de la cooperación

a) En el marco de la ONU

b) En el marco del Consejo de Europa

c) En el marco de la Unión Europea

2.3. El futuro de la cooperación

3. Fuentes de la cooperación jurídica internacional

4. Consideraciones finales

Bibliografía



INTRODUCCIÓN

El objeto de este tema introductorio es ofrecer una panorámica general sobre la evolución y el estado actual de las políticas sobre cooperación judicial penal en Europa. Esta tarea no es sencilla a la vista de la profunda transformación que esta materia ha experimentado en los últimos tiempos. Si bien en determinados ámbitos no se ha superado el marco tradicional de la cooperación basada en la asistencia mutua, en otros entornos regionales, como el de la Unión Europea, se han alcanzado cotas insospechadas de cooperación. Incluso puede decirse que se ha abierto un camino basado en la integración que tiene como última meta la construcción de un espacio europeo común de justicia. Para entender esta desigual evolución en función del entorno regional, debemos comprender en qué consiste la cooperación internacional y cuál es su finalidad.

Cooperar no es más que obrar juntamente con otro u otros para un mismo fin. De esta definición dada por el diccionario de la Real academia española se desprenden sus dos notas características. En primer lugar, se trata de un proceso de interacción entre dos o más sujetos y, en segundo término, de un esfuerzo común que se dirige a la consecución de un mismo fin.

Pues bien, desde esta perspectiva debemos comenzar el estudio de la evolución de la cooperación jurídica internacional, analizando cómo se ha evolucionado desde una cooperación bilateral entre Estados —restringida a la actuación conjunta de dos Estados cooperantes—, a una cooperación multilateral o regional, en la que ya no sólo intervienen Estados soberanos, sino también organizaciones internacionales con personalidad jurídica propia. Este hecho evidencia, de un lado, la mayor complejidad de los procesos de cooperación en nuestros días, debido al número creciente de sujetos implicados y, de otro, la apremiante necesidad de establecer mecanismos de cooperación en un mundo en el que las fronteras están cada vez más desdibujadas y en el que, por consiguiente, el éxito de casi cualquier política depende en gran medida de la articulación de un esfuerzo común.

Asimismo, el objeto de la cooperación ha ido incrementándose de manera paulatina pero incesante, de modo que hoy es difícil encontrar alguna parcela del ordenamiento jurídico en la que no se hayan contemplado este tipo de políticas. Las materias objeto de cooperación que antes quedaban inmersas en el conjunto de la política exterior, han cobrado en la actualidad entidad o sustantividad propia, deslindándose de ese cajón de sastre.

Europa constituye un ejemplo paradigmático de esta evolución. Las primeras políticas desarrolladas a mediados de los años sesenta y referidas esencialmente a la lucha contra el terrorismo y la criminalidad organizada surgieron en el marco de la Cooperación Política Europea (en adelante CPE), en la que se integraban esencialmente los asuntos de política exterior¹. De hecho, tal y como se desprende del art. 30 del Acta Única Europea, en el que se reguló por vez primera la CPE, ésta se definió de manera muy genérica como una estructura de coordinación de la acción exterior de los Estados miembros de la Comunidad Europea encaminada a conformar una política exterior europea común.

¹ En este sentido advertía ya LIÑÁN NOGUERAS que, «La cooperación política europea se había convertido en una estructura en la que por atracción se sumaban todos aquellos planos de colaboración entre los Estados miembros de las CCEE que no tenían cabida en los ámbitos competenciales comunitarios», en *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 5ª Ed., con Araceli Mangas, Madrid, 2005, pág. 719.



La cooperación jurídica en asuntos de justicia e interior comenzó a cobrar cierta sustantividad dentro de la propia Cooperación Política Exterior a partir del Consejo Europeo de Roma de 1975, en el que se acordó que los Ministros de Interior u homólogos se reunieran periódicamente para tratar las materias de su competencia, esencialmente las relativas al orden público, dando así origen al Grupo de Trevi.

La cooperación en materia de justicia sólo alcanzó autonomía propia a partir del Tratado de Maastrich² en el que se estableció el Tercer Pilar del TUE, incluyendo el título V, en el que se derogaron las disposiciones del Acta Única y se estableció en su lugar la PESC (Política Exterior y de Seguridad Común, un replanteamiento de lo que fuera la PCE). Asimismo, se excluyeron de ese título los asuntos relativos a la cooperación en los ámbitos de justicia e interior (JAI) que pasaron a conformar el título VI. Así es como la cooperación alcanzó su propio lugar en la construcción de la Unión, cobrando un protagonismo que la ha llevado recientemente a ser una materia comunitarizada por el Tratado de Lisboa³, pasando a constituir parte del Derecho supranacional de la Unión.

1. LA COOPERACIÓN JURÍDICA: CONCEPTO, CONTENIDO Y FINALIDADES

1.1. CONCEPTO

La transformación que en los últimos tiempos ha experimentado la cooperación también ha tenido reflejo en su denominación. Si tradicionalmente se hablaba de cooperación judicial es hoy en día mucho más apropiado referirse a la cooperación jurídica internacional. Por cooperación judicial se ha venido entendiendo aquella actividad de colaboración entre Estados encaminada a hacer efectivo el proceso judicial de uno de ellos. Así pues, el concepto hace referencia a instrumentos tendentes a facilitar el ejercicio de la potestad jurisdiccional nacional, favoreciendo actividades como las de notificación de resoluciones judiciales, las citaciones y la práctica de pruebas en el extranjero. En la actualidad la cooperación se extiende a ámbitos que —aunque íntimamente relacionados con el proceso—, exceden de lo que debe entenderse por cooperación judicial en sentido estricto. Comprende así mecanismos encaminados no tanto a favorecer el juicio (pues por judicial no debe entenderse más que aquello que pertenece o es relativo al juicio) como a posibilitar otras actividades vinculadas al proceso, pero que están fuera de su ámbito. Es el caso de las medidas tendentes al intercambio espontáneo de información, a la creación de registros de antecedentes penales, a la incautación y confiscación de productos y beneficios de origen criminal y al cobro de multas y sanciones, por no hablar de la posibilidad de cooperar en materias de naturaleza administrativo sancionadora, procesos de gracia, etc.

En definitiva, parece mucho más apropiado hablar en nuestros días de cooperación jurídica internacional en materia penal que de cooperación judicial, pues esta nomenclatura permite incorporar todo aquello que atañe al derecho penal y no sólo a la actividad propiamente jurisdiccional⁴. Además, cuando se abordan las formas de cooperación en

² Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht), (DO C 191 de 29.7.92).

³ Tratado de Lisboa por el que se modifican el TUE y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, (DO 2007/C 306/01).

⁴ Desde una perspectiva diversa afirma PARRA GARCÍA, «El nuevo régimen de las solicitudes de asistencia judicial en materia penal», *CDJ*, núm. 13, 2003, pág. 4, que "particularmente podemos aceptar que el auxilio o



materia penal suelen distinguirse dos planos o dimensiones, desbordando uno de ellos claramente el marco procesal. Por un lado, la cooperación tiende a abordarse y desarrollarse desde un plano operativo, como es el relativo a los instrumentos que favorecen y hacen posible el proceso penal con elemento extranjero. Pero también, por otro lado, la cooperación aboca a los sujetos que participan en ella a formular planteamientos comunes de las normas penales tanto de naturaleza procesal como sustantiva. Y esta segunda dimensión de la cooperación como advirtiera HÖPFEL, «tiene sus raíces en los Derechos humanos y en el consenso internacional respecto de determinadas penalizaciones como en el caso del Derecho humanitario internacional, la lucha contra el terrorismo o, recientemente, también, en la protección del medio ambiente»⁵. Pues bien, esta armonización o acercamiento de los sistemas penales nacionales puede entenderse como la única forma de lograr una simplificación en los instrumentos de la asistencia propiamente judicial; sin embargo, parece más lógico pensar que obedece al deseo de alcanzar posturas comunes sobre el tratamiento de fenómenos delictivos de naturaleza internacional.

Por tanto, y a modo de conclusión puede considerarse que por cooperación jurídica internacional se entiende el conjunto de instrumentos legales de carácter supranacional que determinan las condiciones en las cuales deben actuar conjuntamente los Estados a fin de hacer efectiva la administración de justicia y, en última instancia, asegurar el ejercicio del *ius puniendi*. Por tanto, a través de la misma se definen los presupuestos y condiciones que han de concurrir para luchar contra la delincuencia transnacional ya sea desde ámbitos bilaterales como regionales e incluso, como veremos, globales. No obstante, tanto en la legislación como entre la doctrina suelen emplearse ambas denominaciones indistintamente como si de sinónimos se tratase⁶.

1.2. CONTENIDO

La cooperación jurídica desde su concepción clásica -que comprendía tanto lo que se conocía como “asistencia mayor” (es decir, la extradición) como la denominada “asistencia menor” (citaciones, emplazamientos y notificaciones)- hasta nuestros días ha experimentado una ampliación significativa de su objeto, hasta el punto de requerir, como hemos visto, de alguna precisión incluso terminológica. Su ámbito se ha extendido no sólo a

asistencia judicial se refiere a la cooperación judicial donde existen mayores dosis asistenciales por parte del sistema judicial (jueces y fiscales, principalmente), en tanto que la cooperación jurídica comprendería una versión más amplia del auxilio mutuo entre autoridades que abarcaría también la colaboración con mayor orden de intervención gubernativa como es el caso de la extradición clásica, el traslado de condenados, transmisión de procedimientos, etc. Dicho de otra manera, este último concepto supone una faceta más presencial del Poder Ejecutivo en el proceso de remisión y cumplimentación de lo pedido, en tanto que el segundo representa una versión más “judicializada” de la cooperación. De esta misma manera, la “comisión rogatoria vendría asociada a una mayor intervención de las autoridades centrales, frente a la nomenclatura “solicitud de asistencia judicial” que podría ir unida a una mayor presencia de un régimen de comunicación directo entre las autoridades judiciales responsables”.

⁵ «Nuevas formas de cooperación internacional en materia penal», *CDJ*, núm. 7, 2001, pág. 226.

⁶ Prueba de ello son nuestras propias leyes procesales, así en la LOPJ se hace referencia a la “cooperación jurisdiccional” (arts. 276-278), mientras que en la LEC se habla de cooperación judicial (vid. art. 177). En cualquier caso, son muchas y muy diversas las denominaciones que esta materia ha recibido y así se habla de cooperación jurídica, asistencia mutua, cooperación judicial, asistencia judicial, auxilio judicial, asistencia en materia penal, etc.



aspectos particulares del proceso distintos de su tradicional campo de acción, como pudieran ser las medidas cautelares, sino que se ha extrapolado incluso a sectores cercanos pero distintos del proceso judicial *stricto sensu*, como pueden ser los mecanismos de cooperación policial. Estos han sido recientemente contemplados como mecanismos de cooperación jurídica cuando requieren de la intervención o control judicial —equipos conjuntos de investigación, transmisión espontánea de información, vigilancia u observación transfronteriza y “persecución en caliente”—.

La incorporación de todos estos mecanismos evidencia que la cooperación jurídica ha trascendido el ámbito estrictamente judicial para incorporar actividades más propias de la cooperación policial íntimamente relacionadas con la posibilidad de enjuiciamiento. No cabe duda de que desde un plano estrictamente jurídico, la prevención del delito, en la medida en que no afecta a conductas delictivas en sí mismas, no debe ser incorporada a la cooperación jurídica, al menos en cuanto a su contenido estricto (cooperación judicial). En estos casos, nos encontramos en puridad ante actuaciones policiales o gubernativas, pese a que puedan tener implicaciones judiciales desde una perspectiva de política criminal⁷.

a) Instrumentos

En la actualidad los contenidos posibles de la cooperación son muy diversos. De un lado, podrán practicarse los tradicionales actos de citación y emplazamiento; así como la notificación de documentos y resoluciones judiciales. Asimismo, podrán realizarse actividades encaminadas a la obtención de pruebas, como la declaración del imputado o el interrogatorio de testigos o peritos. También será posible practicar medidas de aseguramiento como el embargo y el decomiso de bienes. Y como cooperación previa al proceso en sentido estricto, pero encaminada directamente al favorecimiento de su desarrollo, podrán realizarse actividades de investigación de la más diversa índole: entregas vigiladas, transmisión espontánea de información, intervenciones y escuchas de las telecomunicaciones, etc. También podrá solicitarse mediante instrumentos de cooperación el traslado de penados así como la información relativa a los antecedentes penales y la información sobre condenas judiciales.

b) Ámbito objetivo

Se produce también una ampliación del ámbito de aplicación de la cooperación. Originariamente el ámbito objetivo aparece restringido para infracciones penales, llegándose a excluir en un principio los delitos fiscales. Posteriormente se extiende su ámbito a los procedimientos administrativos cuando la infracción que es competencia de la autoridad administrativa pueda ser sometida por parte del afectado a un órgano judicial; también se extiende a los procedimientos de indemnización por medidas de instrucción o condenas injustificadas, a los procedimientos de gracia y a las acciones civiles conexas a las penales mientras el órgano judicial penal aún no se ha pronunciado definitivamente sobre la responsabilidad criminal.

c) Ámbito subjetivo

En cuanto al contenido subjetivo de la cooperación también puede apreciarse una gran transformación. En la actualidad pueden intervenir en la cooperación una multiplicidad de sujetos de naturaleza diversa. En este sentido hay que constatar que la actividad de cooperación encaminada a la investigación puede ser encomendada a diferentes

⁷ Sobre este particular cfr. el trabajo de SALCEDO VELASCO, «Mecanismos procesales de cooperación judicial», *CDJ*, núm. 23, 1995, págs.139-256.



organismos tanto en sede policial (en la que se incluirían a los servicios aduaneros y a los servicios administrativos de prevención del blanqueo de dinero), como en sede judicial (jueces, fiscales, secretarios en algunos casos)⁸.

De hecho, la complejidad que ha adquirido el marco normativo en esta materia ha sido tal que ha precisado de la creación de órganos e instituciones de diversa naturaleza encargados de facilitarla. Estas instituciones aunque tienen como misión favorecer la comprensión y coordinar la ejecución de estas políticas, han venido a complicar algo más la ya compleja estructura de instrumentos jurídicos relativos a la cooperación judicial. Así por ejemplo, en los últimos tiempos ha proliferado la creación de redes de cooperación, entre las que podrían mencionarse la red judicial europea⁹; la red de consulta Schengen¹⁰; la red europea de puntos de contacto en relación con personas responsables de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra¹¹; la red europea de protección de personalidades¹² y la red europea de prevención de la delincuencia¹³. Y con la misma finalidad que las redes, es decir, contribuir a simplificar y favorecer los procesos de cooperación jurídica, han sido creadas agencias como CEPOL¹⁴, Europol¹⁵ y Eurojust¹⁶; los magistrados de enlace¹⁷ y los grupos consultivos o de expertos¹⁸.

Finalmente, es preciso señalar que entre los sujetos que podrían intervenir en los procesos de cooperación podrían también encontrarse como requirentes los Tribunales Internacionales, como la Corte Penal Internacional¹⁹, el Tribunal Europeo de Derechos

⁸ Así por ejemplo, aunque en nuestro ordenamiento jurídico el Ministerio Fiscal no es responsable de la fase de instrucción, como sin embargo lo es en otros países europeos, a él le corresponden facultades autónomas de promoción y de prestación del auxilio judicial internacional.

⁹ Acción común 98/428/JAI, de 29 de junio de 1998 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del TUE, por la que se crea una red judicial europea (DO L 191 de 7.7.1998, p. 4/7).

¹⁰ Decisión del Consejo, 2003/330/CE, de 19 de diciembre de 2002, sobre desclasificación de la red de consulta Schengen (especificaciones técnicas) (DO L 116 de 13.5.2003, p. 22/23).

¹¹ Decisión del Consejo, 2002/494/JAI, de 13 de junio de 2002, relativa a la creación de una red europea de puntos de contacto en relación con personas responsables de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra (DO L 167 de 26.6.2002, p. 1/2).

¹² Decisión del Consejo, 2002/956/JAI, de 28 de noviembre de 2002, relativa a la creación de una red europea de protección de personalidades (DO L 333 de 10.12.2002, p. 1/2).

¹³ Decisión del Consejo, 2001/427/JAI, de 28 de mayo de 2001, por la que se crea una red europea de prevención de la delincuencia (DO L 153 de 8.6.2001, p. 1/3).

¹⁴ <http://www.cepola.europa.eu/>

¹⁵ <http://www.europol.net>

¹⁶ <http://www.eurojust.europa.eu/>

¹⁷ Acción común, 96/277/JAI, de 22 de abril de 1996, adoptada por el Consejo en virtud del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, para 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 (DO L 105 de 27.4.1996, p. 1/2).

¹⁸ Decisión de la Comisión, 2003/209/CE, de 25 de marzo de 2003, relativa a la creación de un grupo consultivo, denominado "Grupo de expertos en la trata de seres humanos" (DO L 79 de 26.3.2003, págs. 25/27).

¹⁹ Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, Roma, 17 de julio de 1998 (<http://www.icc-cpi.int/>).



Humanos²⁰, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas²¹ así como los Tribunales de Crímenes de Guerra²². Por ello, sería deseable que no sólo en sus reglamentaciones sino particularmente en los tratados internacionales sobre la materia se contemplase esta posibilidad.

Esta creciente ampliación del contenido de la cooperación jurídica internacional puede identificarse incluso con una progresiva evolución, de manera que su contenido originario lo hallaríamos en la extradición y lo que se ha denominado tradicionalmente como la “pequeña asistencia judicial en materia penal” (citaciones, notificaciones y obtención de prueba). En una segunda etapa, se incorporaron instrumentos encaminados no tanto a la celebración del juicio como a la ejecución del mismo, como fueron la transferencia de la persecución y ejecución de sentencias condenatorias penales de los propios nacionales. Y, en una tercera etapa, podría decirse que las formas tradicionales de cooperación se intensifican —por ejemplo, se permite solicitar y prestar asistencia judicial no sólo para asuntos penales, sino también para investigaciones por actos castigados con sanciones administrativas o procesos de gracia entre otros—, y se simplifican los medios de comunicación, cuestión que en la práctica goza de gran trascendencia. La tercera fase arranca con el Convenio de la Unión Europea relativo a la Asistencia Judicial en Materia Penal (en lo sucesivo CAJMP 2000)²³ y llega hasta nuestros días. Supone la ampliación y mejora del campo de aplicación del Convenio de Asistencia Judicial de 1959²⁴ y el Acervo Schengen. En esta progresión, puede decirse que son las herramientas institucionales las últimas en incorporarse. Surgen precisamente para tratar de arrojar algo de luz al complejo cariz que ha ido adquiriendo la cooperación judicial penal²⁵.

1.3. FUNDAMENTO

El fundamento de la cooperación jurídica internacional también ha experimentado una importante transformación. La cooperación surgió como un medio para posibilitar a los Estados la satisfacción de sus propios intereses nacionales. En una materia como la penal, construida sobre la base del principio de territorialidad, la aparición de litigios transfronterizos o procesos con elemento extranjero ponía en evidencia la incapacidad de los Estados para hacer frente por sí mismos a estos nuevos fenómenos. Resulta paradójico comprobar como el Derecho penal, pieza esencial de la construcción clásica de la

²⁰ <http://www.echr.coe.int/echr/>

²¹ <http://curia.europa.eu/es/>

²² Así por ejemplo, el Tribunal Penal para la antigua Yugoslavia, establecido por Resolución 827 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 25 de mayo de 1993 (<http://www.icty.org/>); el Tribunal Penal para Ruanda, establecido por Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 8 de noviembre de 1994 (<http://www.wictr.org>).

²³ Acto del Consejo, de 29 de mayo de 2000, por el que se celebra de conformidad con el art. 34 del Tratado de la Unión Europea, el Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea (DOCE serie C, núm. 197, 12-7-00, pág. 3).

²⁴ ETS (“European Treaty Series”) núm. 30, véase también el protocolo a la convención relativo a la asistencia penal de 17 de marzo de 1978.

²⁵ Recursos entre los que se encuentran: las fichas informativas; el atlas judicial; los formularios de asistencia para la redacción de escritos y las guías prácticas de recursos legales como el prontuario.



soberanía²⁶, quiebra ante la realidad de que las fronteras del territorio no pueden erigirse en límite para ejercer la soberanía del Estado. De hecho, en ocasiones, será preciso ejercer la soberanía propia en el territorio de otros Estados mientras que, otras veces, habrá de cederse el territorio para el ejercicio de la soberanía por parte de otro Estado²⁷.

La cooperación surge originariamente como parte de ese derecho internacional que era conceptuado como un derecho primitivo. De ahí que, su fundamento originario no fuese otro que la *a comitas gentium ob reciprocam utilitatem* (cortesía internacional a causa de la recíproca utilidad) y el principio de *pacta sunt servanda* (los pactos deben ser cumplidos). En última instancia, a través de la cooperación en esta materia no se buscaba por el Estado otra cosa que la realización de su propio Derecho. La cooperación judicial era por consiguiente considerada como un fin en sí mismo, perseguido por los Estados soberanos para dar satisfacción a un interés propio. Luego, en este momento histórico, constituyendo la cooperación judicial un verdadero acto de soberanía, era prestada sobre la base de que los Estados cooperantes compartían unos parámetros constitucionales análogos, de los que cabía inferir el cumplimiento satisfactorio de los requisitos exigibles a toda solicitud de cooperación jurídica en condiciones de reciprocidad. De hecho, puede decirse que realmente son dos los actos de soberanía en que se traducían un acto de cooperación. De un lado, el del Estado requirente, que a través de la solicitud de la comisión rogatoria pretende dar satisfacción a un interés estatal propio (el ejercicio de su *ius puniendi*). Y, de otro, el del Estado requerido que ha de decidir si accede o no a dar cumplimiento a la petición de cooperación proveniente de otro Estado. Ambos actos se han regido por la más absoluta discrecionalidad durante mucho tiempo. La intervención en los mismos de los ministerios de asuntos exteriores —no olvidemos que así es como surge la cooperación como parte de la política exterior—, no sólo ralentizaba el proceso de auxilio sino que, además, lo transformaba en un acto político, en la medida en que tanto la solicitud por el Estado requirente, como su concesión por el requerido eran decididas en atención a principios de

²⁶ Teoría clásica de la soberanía que es sintetizada por BACIGALUPO ZAPATER, «Jurisdicción penal nacional y violaciones masivas de Derechos Humanos cometidas en el extranjero», *CDJ*, núm. 7, 2001, pág. 199, como sigue: “Para un jurista las fronteras del Estado son un límite territorial de la vigencia de las normas. Las leyes de un Estado sólo tienen validez dentro del espacio territorial en el cual pueden ser impuestas, es decir, dentro del territorio en el que el Estado ejerce su soberanía. Dicho de otra manera: las fronteras de mi soberanía son las fronteras de mi Derecho. Desde la perspectiva inversa, o sea, desde el exterior hacia el interior, las fronteras del Estado materializan un límite del poder de otros Estados: definen un ámbito de exclusión que se expresa en el llamado principio de no intervención».

²⁷ En cualquier caso, ésta no era la primera quiebra de la teoría clásica de la soberanía, pues como era advertido ya por BACIGALUPO ZAPATER, «Jurisdicción penal nacional...», op. cit., pág. 200, ésta se había producido ya en materia de Derechos humanos, pues “las fronteras del territorio ya no serán los únicos límites del poder que emerge de la soberanía. La pretensión de legitimidad reconoce también límites internos en el respeto de los derechos humanos y la comunidad internacional los garantiza mediante Tribunales supranacionales con jurisdicción en determinadas regiones [...] Después de la Segunda Guerra Mundial de 1939/1945 los Tribunales de Núrnberg y Tokio dieron lugar a un precedente de decisiva importancia respecto de la intervención de la comunidad internacional en la represión de las personas que tomaron decisiones en el ámbito de la soberanía de un Estado. El Estatuto del Tribunal Penal Internacional de 17 de julio de 1988 viene a culminar este desarrollo del Derecho penal internacional”.

Sobre la configuración de los Tribunales penales internacionales como un supuesto más de cooperación jurídica internacional en cuanto a la cesión de jurisdicción que implican, vid. LOVELACE, «Sistema de la justicia penal internacional: una hipótesis de integración», *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, núm. 1.747, págs. 75 y ss. y SALCEDO VELASCO, «Mecanismos procesales de cooperación judicial», cit., págs. 139-256.



oportunidad política y con plena discrecionalidad²⁸.

Sin embargo, las políticas de cooperación en materia penal se transforman rápidamente y asumen una función creciente, pues se manifiestan como la única manera eficaz de luchar contra una delincuencia internacional que, de otro modo, quedaría impune. Así es como los sistemas jurídicos de los diversos Estados se interrelacionan cada vez más en materia penal, con sistemas jurídicos internacionales de diversa índole (Naciones Unidas, Consejo de Europa, Unión Europea, etc.), aunando los esfuerzos comunes para combatir eficazmente la delincuencia internacional.

A comienzos del siglo XX, las políticas de cooperación en materia penal empiezan a intensificarse. La colaboración entre Estados se contempla como la única forma eficiente para luchar contra una delincuencia que ha rebasado las fronteras nacionales. Pues bien, es en este momento cuando se produce una primera transformación de la razón de ser de la colaboración entre Estados en materia de justicia. Se produce un salto cualitativo que hace que se entienda que el motivo por el que se desarrollan políticas de cooperación no es ya la “cortesía internacional”, sino la consecución de la justicia social, entendida ésta como el valor justicia que se encuentra por encima de los intereses particulares de los Estados y que pretende no dejar impune crimen alguno. En este momento, la cooperación encuentra su razón de ser en la necesidad de brindar una respuesta eficaz al hecho de que, mientras la defensa de la sociedad en materia penal se ejerce primordialmente en ámbitos limitados dado el principio territorialidad, la delincuencia no se encuentra atada a esas barreras. La criminalidad se internacionaliza, lo que convierte en ineficientes a los sistemas penales nacionales. Ésta es la idea que subyace en las palabras de PESSINA, quien al analizar la extradición, institución reina de la cooperación, observa que « está fundada en el principio jurídico de que todos los Estados deben ayudarse para el cumplimiento de la justicia social; y como ya se va reconociendo una justicia común y superior a los intereses particulares de las diversas naciones, debe reconocerse también como deber de justicia internacional la necesidad de que se estipulen tratados para que se ayuden alternativamente los Estados en el castigo de los delincuentes. Y aunque la autonomía del Estado nacional, fundamento de la inviolabilidad del territorio, es idea que está profundamente arraigada en el Derecho, no por eso debe tolerarse que esta inviolabilidad se retuerza contra el Derecho mismo, llegando a ser medio que favorezca la fuga y la impunidad del delincuente»²⁹.

Esta cooperación es posible en la medida en que comienza a cobrar fuerza el principio de reconocimiento mutuo. La lucha conjunta contra delincuencia internacional sólo puede sustentarse sobre la base de la confianza recíproca de los Estados cooperantes en sus respectivas jurisdicciones penales. Y ello se pone de manifiesto por ejemplo en el Programa de Medidas del Consejo de 15 de enero de 2001³⁰, basado en la comunicación de

²⁸ Aunque los términos en que debe producirse la cooperación han sido materializados en un sinnúmero de instrumentos jurídicos, esto no ha hecho desaparecer de plano la discrecionalidad que se ha filtrado en los mismos a través de cláusulas como las de orden público. Ejemplo de ello es la declaración contenida en el CAJMP de 2000 que dispone que «el presente Convenio no afectará al ejercicio de las responsabilidades que competen a los Estados miembros en relación con el mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior, y que corresponde a cada uno de los Estados miembros determinar, de conformidad con el artículo 33 del Tratado de la Unión Europea, en qué condiciones mantendrá el orden público y protegerá la seguridad interior».

²⁹ *Elementos del Derecho penal*, trad. por Hilarión González del Castillo, 4ª Edic., Reus, Madrid, 1936, pág. 258.

³⁰ Programa de medidas relativas a la transposición del principio del reconocimiento mutuo de resoluciones





la Comisión de 26 de julio de 2000³¹, en el que se señala que el principio de reconocimiento mutuo se sustenta sobre todo en un zócalo común de convicciones integrado por la opción tomada a favor de la libertad, la democracia, el respeto de los derechos humanos, así como el Estado de Derecho.

Hoy puede decirse que el fundamento de la cooperación jurídica ha experimentado una transformación más, pues en una comunidad internacional integrada mayoritariamente por Estados de Derecho, la pacificación de los conflictos no puede desvincularse de los derechos fundamentales. De ahí que, en nuestros días la cooperación jurídica internacional en materia penal debiera encontrar su razón de ser, ya no en el interés del Estado en ejercer el *ius puniendi* y pacificar el conflicto; ni tampoco en la búsqueda de la justicia social y la lucha contra la impunidad, sino en los derechos de las partes del proceso penal. De este modo, la política de cooperación alcanzaría un sustento claramente constitucional como es el de dar satisfacción al derecho a la tutela judicial efectiva.

Hoy debe entenderse que los intereses que entran en juego cuando hablamos de cooperación jurídica internacional, no son los intereses públicos relacionados con la soberanía del Estado, es decir, el derecho de penar o la pacificación del conflicto; sino los intereses privados de los ciudadanos, en definitiva, sus expectativas legítimas de dar satisfacción a su derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión. Y ello es así porque son los procesos en los que son parte los que se encuentran pendientes de la posibilidad de obtener la colaboración de otras autoridades judiciales para la eficaz resolución de sus conflictos.

Luego, ha quedado definitivamente superado todo aquello relativo a la cortesía internacional para dar satisfacción a la tramitación de una solicitud de asistencia, desterrando las ideas tradicionales de soberanía o reciprocidad en las que aquélla se basa. La cooperación judicial debe tener como fundamento único y cardinal la satisfacción del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión de aquéllos que se ven involucrados en un proceso, y que no debieran ser desprovistos de ningún medio antes, durante o después del proceso, por contar el mismo con un elemento extranjero pues, de otros modo, quedarían mermados injustificadamente sus derechos y garantías procesales.

Prueba de esta transformación en el fundamento de la cooperación jurídica internacional ha sido la propia UE. En ella, y como resultado de la consecución de un “espacio de libertad, de seguridad y justicia”, la cooperación jurídica ha pasado de ocupar en sus orígenes un papel casi anecdótico a convertirse en una de sus protagonistas, pues en un espacio común la cooperación es presupuesto de la justicia, dado que los litigios tienden a convertirse en transfronterizos.

En este contexto el desarrollo de las políticas de cooperación se ha convertido en el único instrumento eficaz para dar satisfacción al derecho a la tutela judicial efectiva de los ciudadanos de la Unión, y es por ello que se ha llegado a hablar de una nueva libertad, la de la posibilidad de que una decisión judicial pueda circular por toda la Comunidad Europea y, en esta medida, garantice la continuidad geográfica de los derechos de los ciudadanos en todo el espacio europeo. De hecho, en el ámbito de la cooperación civil la libre circulación de decisiones judiciales es hoy una realidad, que esperemos no tarde mucho en ser

judiciales en materia penal, DOCE serie C, núm. 12, 15-1-2001, pág.1.

³¹ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo sobre reconocimiento mutuo de resoluciones firmes en materia penal, COM (2000) 495 final.



reconocida en el ámbito penal³².

Por tanto, y a modo de conclusión, podríamos decir que los Estados tienen no sólo el derecho sino también el deber de prestar cuando les sea solicitada la correspondiente asistencia jurídica, pues tienen un deber prestacional en cuanto se hallan obligados a proveer el derecho a la tutela judicial efectiva, tanto cuando son Estados requeridos como cuando son requirentes. No obstante, debe partirse del hecho de que todo ello sólo será posible cuando esa cooperación jurídica pueda desarrollarse en el marco de los principios y derechos constitucionales del Estado implicado. De ahí la importancia, como veremos más adelante, de la necesidad de armonizar las leyes sustantivas y procesales de naturaleza penal, única forma de que el principio de reconocimiento mutuo, motor en nuestro días de la cooperación, pueda desplegar sus efectos³³.

2. PASADO, PRESENTE Y FUTURO DE LA COOPERACIÓN EN MATERIA PENAL

Si hay algún aspecto que parece haber permanecido inalterado en este breve pero intenso proceso de transformación que han experimentado las políticas de cooperación ése es, sin duda, su carácter fundamental de Derecho internacional público. Si retomamos la definición de la que partíamos al comienzo y la trasladamos a este contexto, nos encontramos ante una actividad desarrollada de forma conjunta por al menos dos Estados —aunque ya hemos visto que en la actualidad puede ser entre Estados e instituciones de Derecho internacional—, para alcanzar la efectividad del Derecho penal y procesal penal de alguno de los Estados implicados. La fuente más genuina de los mecanismos de cooperación jurídica en materia penal ha sido y es el tratado³⁴. No obstante, esto puede

³² Sobre esta materia cfr. J.L. IGLESIAS BUHIGUES y M. DESANTES REAL, “La quinta libertad comunitaria: competencia judicial, reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales en la Comunidad Europea”, en E. GARCIA DE ENTERRIA y OTROS (dirs.), Tratado de Derecho comunitario europeo. Estudio sistemático desde el Derecho español, vol. III, Civitas, Madrid, 1986, págs. 711 y ss.

³³ Algo que en nuestro días aún parece complicado pues como advierte PARRA GARCÍA, «El nuevo régimen de las solicitudes de asistencia judicial en materia penal», cit., págs. 109-110: “la cooperación judicial internacional penal siempre está presidida —y no podía ser de otra manera— por la íntima conexión que la materia tiene con el ejercicio de soberanía de los Estados en la faceta que representa el ejercicio del *ius puniendi*. Esta situación, de ordinario da lugar a las siguientes consecuencias: los Estados suelen mostrar mayores reticencias a la hora de abordar la elaboración de convenios en la materia: los debates acerca de la redacción final pueden llegar a eternizarse; una vez aprobado el texto, la ratificación puede retrasarse y la formulación de declaraciones y reservas se amplía enormemente. De otra parte, la mención al principio de reciprocidad se multiplica en muchas disposiciones internas de los textos obligando a acudir, al tiempo de la aplicación, a la casuística concreta; cuando entra en vigor el texto, las dudas interpretativas pueden llevar a un abuso en el recurso a la intervención de Autoridades Centrales con la consiguiente dilación en el proceso de envío y devolución de la asistencia judicial; a mayor abundancia, el instrumento en vigor deberá ponerse en relación con otros anteriores, de distinta procedencia institucional y de diferente ámbito territorial; puesta en marcha una solicitud asistencia judicial al amparo de un instrumento internacional, su efectiva cumplimentación sufrirá de ordinario los lastres derivados del desconocimiento de sistemas procesales mutuos, de los diferentes sistemas legales y de estructuras judiciales respectivas, barreras lingüísticas, incorrecta interpretación de solicitudes..., etc”.

³⁴ Se emplea en este momento el término “tratado” con su sentido más amplio, es decir, como expresión genérica utilizada para hacer referencia a todos los instrumentos vinculantes del derecho internacional concertados entre entidades internacionales, independientemente de su denominación formal. No obstante, en las Convenciones de Viena de 1969 y de 1986 se confirma este uso genérico del término. Así, en la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los tratados se entiende por tratado “un acuerdo internacional celebrado



cambiar en un futuro próximo, ya que de cumplirse las previsiones del Tratado de Lisboa³⁵, podremos encontrarnos en esta materia ante un Derecho supranacional, que no internacional, en la medida en que la Unión reflejará la voluntad de los Estados miembros y sus ciudadanos, dado que sus competencias emanan de dichos Estados³⁶.

Hasta que ese momento llegue, una breve aproximación a la evolución de la cooperación jurídica internacional puede llevarse a cabo a través de una división entre los distintos ámbitos (bilaterales o regionales) en los que se ha desarrollado este Derecho internacional.

2.1. EL PASADO DE LA COOPERACIÓN

Hablar de cooperación judicial en materia penal es hablar de un pasado ciertamente reciente. El surgimiento de mecanismos de cooperación entre los Estados en la lucha contra la delincuencia puede fecharse entre finales del siglo XIX y comienzos del XX. Con anterioridad a este momento histórico puede decirse que las necesidades de cooperación se limitaban casi exclusivamente a la entrega, a través del mecanismo de la extradición, de aquellas personas que habían resultado acusadas o condenadas por delitos graves. De hecho, esta cooperación se encontraba supeditada a que entre los Estados cooperantes existiera un cierto entendimiento político así como sólidos vínculos históricos. La cooperación obedecía, como expusimos en un primer momento, a las reglas del buen entendimiento y buena voluntad basada en la reciprocidad, de modo que, excepcionalmente, un Estado (requerido) permitía que otro (requirente) se sirviese de su administración de justicia para dar respuesta a un proceso judicial propio.

Es en la segunda mitad del siglo XX cuando la irrupción y el auge de formas graves de delincuencia asociadas al terrorismo, narcotráfico, trata de seres humanos y crimen organizado en general, hacen entrar en crisis la concepción del Derecho penal desde la teoría clásica de la soberanía. Comienzan así a fraguarse alianzas; primero entre Estados y posteriormente en entornos regionales, propiciando una respuesta supranacional para un problema de envergadura internacional.

Estos hechos son los que provocan que la cooperación internacional para la represión del delito entre los Estados experimente una evolución, permitiendo que la misma se sustente en principios que restringen objetivamente la soberanía de cada país. Queda así superada la teoría clásica de la soberanía nacional, que, basada en el principio de

por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular". Por su parte en la Convención de Viena del Derecho de Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 1986, se amplía la definición de tratado para incluir los acuerdos internacionales que incluyen a organizaciones internacionales como partes. Así puede leerse en la misma que se entiende por tratado "un acuerdo internacional regido por el derecho internacional y celebrado por escrito: i) entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales; o ii) entre organizaciones internacionales, ya conste ese acuerdo en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular".

³⁵ Firmado el 13 de diciembre de 2007 por los Jefes de Estado o de Gobierno de los veintisiete (DOCE 2007/C 306/01).

³⁶ El Tratado de Lisboa en esta materia no hace sino mantener las novedades recogidas por el Tratado Constitucional, tanto porque desaparece la consideración de la cooperación policial y judicial en materia penal como un pilar extracomunitario, sino sobre todo porque lo considerará en su integridad como una competencia compartida de la Unión; aunque mantenga la excepción territorial para Reino Unido, Irlanda y Dinamarca del mismo modo a como lo hacía el Tratado Constitucional.



territorialidad y de no intervención, generaba la impunidad de los delitos internacionales. En este sentido, la contribución de los organismos internacionales y en particular de las Naciones Unidas, del Consejo de Europa y de la UE, fueron decisivas e inestimables a estos fines. Los primeros intentos de cooperación en materia penal basados en la vía convencional resultaron un auténtico fracaso, pues los mismos, no habiendo superado plenamente la concepción de la cooperación como acto de soberanía, contemplaban en los tratados un gran margen de discrecionalidad política en la concesión del auxilio, lo que les abocaba necesariamente al fracaso. Esta situación fue experimentada incluso en el ámbito de la UE, en la que el Convenio relativo al procedimiento simplificado de extradición³⁷ y el Convenio relativo a la extradición entre los Estados miembros de la UE³⁸ no llegaron a entrar en vigor y tan sólo fueron de aplicación provisional para algunos pocos Estado, fracaso debido, entre otros motivos, al escepticismo ocasionado por los amplios márgenes de discrecionalidad política que contemplaban.

2.2. EL PRESENTE DE LA COOPERACIÓN

2.2.1. LA NECESARIA PERSISTENCIA DE LOS ENTORNOS BILATERALES

Aunque la cooperación jurídica internacional en materia penal tuvo su origen en políticas intergubernamentales de ámbito bilateral, para a continuación avanzar en ámbitos de carácter multilateral o regional, esto no ha supuesto en ningún caso la desaparición de este tipo de cooperación. Más aún, podría decirse que ésta constituye con carácter general una mejora de las disposiciones de ámbito regional. Prueba de ello es, por ejemplo, el art. 1.2 del CAJMP de 2000³⁹, en el que se dispone que: «El presente Convenio no afectará a la aplicación de disposiciones más favorables de acuerdos bilaterales o multilaterales entre Estados miembros, ni, como establece el apartado 4 del artículo 26 del Convenio Europeo de Asistencia Judicial, a la aplicación de disposiciones relativas a la asistencia judicial en materia penal convenidas sobre la base de una legislación uniforme o de un régimen especial que establezca la aplicación recíproca de medidas de asistencia judicial en sus respectivos territorios»⁴⁰. Con ello, lo que se está haciendo es reconocer que en ocasiones las relaciones entre dos Estados derivadas de la vecindad, de los vínculos históricos, políticos o culturales pueden ser suficientes para alcanzar mejores instrumentos de cooperación. Aunque la globalización ha propiciado la lucha conjunta de los Estados contra la delincuencia, no es menos cierto que los instrumentos alcanzados desde ámbitos regionales no pueden equipararse en ocasiones a los que se pueden lograr a través de acuerdos bilaterales entre Estados que comparten una confianza plena en sus

³⁷ Acta del Consejo, de 10 de marzo de 1995, adoptado sobre la base del artículo K.3 del TUE, por el se establece el convenio relativo al procedimiento simplificado de extradición entre los Estados miembros de la Unión Europea, DO C 78 de 30.3.1995.

³⁸ Acta del Consejo, de 27 de septiembre de 1996, adoptado con arreglo al artículo K.3 del TUE, por el que se establece el convenio relativo a la extradición entre los Estados miembro de la Unión Europea, DO C 313 de 23.10.1996.

³⁹ Acto del Consejo de 29 de mayo de 2000 (DO C 197 de 12.7.2000).

⁴⁰ De hecho, en el art. 22 del mismo texto vuelve a reiterarse que «ninguna de las disposiciones del presente Título constituirá un obstáculo para posibles acuerdos bilaterales o multilaterales entre los Estados miembros, destinados a facilitar la explotación de las posibilidades técnicas actuales y futuras en lo que respecta a la intervención legal de telecomunicaciones».



ordenamientos jurídicos por haber evolucionado históricamente en la misma dirección.

En sentido diametralmente opuesto puede decirse que los entornos bilaterales de cooperación subsisten también en la actualidad porque en ocasiones las diferencias entre Estados —ya sean geográficas, históricas, políticas o culturales—, no hacen posible su integración en un mismo ámbito regional, de modo que la más elemental cooperación, como puede ser la extradición, requiere de convenios bilaterales⁴¹.

2.2.2. LA CONSOLIDACIÓN DE ENTORNOS MULTILATERALES PARA EL DESARROLLO DE LA COOPERACIÓN

a) En el marco de la ONU

La Organización de las Naciones Unidas ha sido y es desde sus orígenes la mayor organización internacional existente⁴², de ahí que el desarrollo de las políticas sobre cooperación jurídica internacional en materia penal se encuentre íntimamente relacionado con su actividad.

El trabajo de la ONU, procurando ir más allá de los intereses particulares de cada Estado, ha logrado llegar a buen fin en numerosas ocasiones, consiguiendo que en los últimos tiempos se aprueben y entren en vigor un importante número de convenios multilaterales cuyo objetivo ha sido combatir las manifestaciones más graves de la delincuencia organizada (terrorismo, narcotráfico y crimen organizado en general) y luchar contra la internacionalización de las actividades criminales con carácter general. Para ello, ha impulsado el desarrollo de las políticas de cooperación en cada uno de sus convenios.

De hecho, la primera definición contenida en un tratado de lo que debe entenderse por “asistencia judicial” se halla en la Convención de las NU contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de 20 de diciembre de 1988. En su art. 7 se contiene una exhaustiva definición de las modalidades de cooperación, dejando al margen la extradición que es contemplada en el art.6. Pues bien, esta definición pese a su amplitud ha servido de inspiración para los múltiples convenios bilaterales y regionales relativos a la asistencia judicial en materia penal que vieron la luz durante los años posteriores⁴³.

Por tanto, su objetivo último es el de impedir la impunidad de cualquier actividad delictiva de carácter internacional, incentivando para ello la cooperación judicial entre los

⁴¹ Prueba de ello son por ejemplo el Tratado de extradición entre el Reino de España y la República Popular de China, firmado en Madrid el 14 de noviembre de 2005 (BOE de 28 de marzo de 2007); el Convenio de extradición entre el Reino de España y la República de Corea, hecho en Seúl el 17 de enero de 1994 (BOE de 4 de febrero de 1995); el Tratado de extradición entre el Reino de España y la República de la India, hecho en Madrid el 20 de junio de 2002 (BOE de 27 de marzo de 2003) y el Convenio de extradición entre el Reino de España y la República Islámica de Mauritania, firmado el 12 de septiembre de 2006 (BOE de 8 de noviembre de 2006).

⁴² En la actualidad cuenta con 192 Estados miembros, prácticamente la totalidad de los países reconocidos internacionalmente.

⁴³ El tenor literal del artículo 7.2 de la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de 20 de diciembre de 1988, bajo la rúbrica “asistencia judicial recíproca” disponía que: “La asistencia judicial recíproca que ha de prestarse de conformidad con el presente artículo podrá ser solicitada para cualquiera de los siguientes fines: a) recibir testimonios o tomar declaración a personas; b) comunicar documentos judiciales; c) efectuar inspecciones e incautaciones, d) examinar objetos y lugares; e) facilitar información y elementos de prueba; f) entregar originales o copias auténticas de documentos y expedientes relacionados con el caso, inclusive documentación bancaria, financiera, social y comercial; g) identificar o detectar el producto, los bienes, los instrumentos u otros elementos con fines probatorios”.



Estados. Así, en el marco de la ONU se han ratificado numerosas convenciones que han pretendido en última instancia favorecer la cooperación jurídica internacional en materia penal para luchar contra la delincuencia internacional.

b) En el marco del Consejo de Europa

Huelga decir que el germen de la cooperación jurídica internacional en materia penal se halla en la labor realizada por el Consejo de Europa a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. El Consejo logró poner los cimientos del posterior desarrollo de las políticas de cooperación en la UE. De hecho, gran parte de los instrumentos elaborados en su seno siguen constituyendo al día de hoy los pilares en los que se asienta la colaboración entre los Estados de Europa⁴⁴. Sus textos constituyeron la primera manifestación de la voluntad de cooperar a nivel europeo, superando así la tradicional colaboración basada en los convenios bilaterales.

Aunque han sido muchos los textos aprobados en el seno del Consejo de Europa relativos a la cooperación jurídica internacional, como veremos a continuación, tres han sido los hitos que han marcado un antes y un después en la cooperación europea y que merecen si quiera una breve referencia.

El primero de los grandes convenios de cooperación judicial en el ámbito penal en el marco del Consejo de Europa fue el relativo a la “cooperación mayor”, la extradición. El Convenio de Extradición de 1957 supuso tres grandes avances en esta materia. En primer lugar, suprimió el sistema de lista de delitos sustituyéndolo por el sistema de doble incriminación. En segundo lugar, hizo desaparecer el denominado principio de la *prima facie* y, finalmente, sustituyó los canales diplomáticos por la comunicación directa entre ministerios de justicia, lo cual dotaba de mayor agilidad a la tramitación de las solicitudes. De este modo, el Convenio sobre extradición constituyó un gran avance respecto de los tradicionales convenios bilaterales sobre la materia, pues con carácter general dispuso obligaciones internacionales y no facultades discrecionales. No obstante, no pudieron evitarse las cláusulas de salvaguardia como las de orden público, lo que no es sino un reflejo de que la cooperación en este momento sigue anclada en el concepto de soberanía nacional y, por consiguiente, en la concepción de la cooperación como un acto político en última instancia.

El segundo de ellos, el Convenio de asistencia judicial en materia penal de 1959, que aunque nace con la vocación de facilitar la aplicación del Convenio europeo de extradición de 1957 enseguida pasa a cobrar autonomía propia, al prever la posibilidad de aceptación por un importante número de Estados y dado que constituía una normativa de amplia aplicación. Este cambio en su proyección fue un gran acierto, pues en nuestros días sigue siendo uno de los tratados de mayor trascendencia práctica. Su ámbito de aplicación hacía mención únicamente a las infracciones penales, con exclusión de los delitos fiscales, los políticos y los militares. En él se regulaban tres modalidades diversas de cooperación. La primera de ellas, y más importantes, la referente a las comisiones rogatorias para actos de instrucción, entre los que se contempla aunque con grandes restricciones el embargo. La segunda comprendía la denominada cooperación menor, es decir, aquella que se refería a actos de notificación y a citaciones para peritos y testigos. Y, en tercer lugar, se contemplaba la notificación de antecedentes penales, que podía articularse para casos

⁴⁴ Un análisis detenido sobre esta materia puede encontrarse en MIGUEL ZARAGOZA, «El espacio jurídico-penal del Consejo de Europa», op. cit., págs. 13-40.



concretos o bien mediante el envío de remesas anuales de los Registros Centrales de cada Estado en relación con las condenas impuestas a sus nacionales en un Estado parte. A efectos prácticos es preciso señalar que en este Convenio se contempló por vez primera la posibilidad de que las comunicaciones fuesen directas entre jueces y fiscales a través de INTERPOL, para aquellas comisiones rogatorias que fuesen urgentes, evitando así el paso por los ministerios de justicia. Al igual que en el Convenio de Extradición, se establecen obligaciones jurídicas de los Estados parte, de modo que no pueden negar la cooperación sino por razones de orden público, soberanía o seguridad nacional, razones que en la práctica pueden ser interpretadas de manera amplia.

Finalmente, debemos mencionar el Convenio sobre traslado de personas condenadas, mediante el cual un extranjero condenado en un Estado parte, puede solicitar cumplir su condena en el Estado del cual es nacional o en algún Estado con el que presente vínculos estrechos. Se contempla pues el derecho a solicitar el traslado, que no puede confundirse con la existencia de un derecho subjetivo al traslado. Habiéndose procedido al mismo se aplicará la legislación del Estado de cumplimiento, aunque los dos Estados intervinientes podrán conceder la amnistía, el indulto o la conmutación de la pena. En cualquier caso, para poder proceder al mismo es preciso el consentimiento del condenado, no siendo posible un traslado de carácter forzoso. En este Convenio no se contemplan en cambio, como ocurría en los otros, obligaciones jurídicas; de hecho ni tan si quiera el Estado requerido deberá motivar su decisión. Parece que nos hallamos de nuevo más ante un acto de soberanía que ante un verdadero mecanismo de cooperación jurídica.

La importancia de estos textos provenientes del Consejo de Europa radica en que no siendo convenios universales, pues en principio sólo se encuentran abiertos a la firma de los Estados parte del Consejo de Europa, el Comité de Ministros podrá invitar a terceros Estados, incluso no europeos a que sean parte. A través de este mecanismo han logrado ampliar su ámbito inicial, mejorando así la eficacia de los instrumentos previstos en los mismos.

Si la amplitud en cuanto a las posibilidades de incorporación de terceros Estados a los Convenios del Consejo de Europa ha sido el gran acierto de su sistema de cooperación judicial, su debilidad ha sido no contar en este ámbito con un órgano judicial parangonable al del TJCE, pues los conflictos interpretativos o aplicativos no tienen en este marco solución judicial posible, lo que hace que para solventarlos deba acudir a la siempre compleja y delicada vía diplomática.

c) En el marco de la Unión Europea

Sin lugar a dudas, en el marco de la UE es donde han alcanzado mayores cotas de desarrollo las políticas de cooperación; pues el hecho de que se hayan constituido en una comunidad los distintos Estados parte ha favorecido este proceso, pues ya dijimos que sólo en un contexto de integración y confianza pueden desarrollarse plenamente las mismas. Si bien esta materia será abordado en los temas siguientes, es preciso hacer al menos una somera referencia a la misma, para entender el porqué es en este ámbito regional donde se proyecta la construcción de un espacio común de justicia, construcción no exenta como veremos de algunas objeciones.

En el ámbito de la UE el desarrollo de las políticas de cooperación judicial hay que buscarlo en el Tratado de Ámsterdam, pues en el mismo se contempla por vez primera la construcción de un espacio de libertad, seguridad y justicia. Este tratado suponía una mejora sustancial respecto de la regulación de esta materia contenida en el denominado Tercer



Pilar. De un lado, se precisaban los objetivos: el reforzamiento de la cooperación policial y judicial con el fin de evitar la impunidad y la inseguridad ciudadana. Se perseguía así la consecución de un espacio de libertad, seguridad y justicia en el que garantizándose la libre circulación de personas, también se asegurase la prevención y la lucha eficaz contra la delincuencia. Y, de otro, se incorporaba un nuevo instrumento, la decisión marco, que podría sustituir a los convenios interestatales⁴⁵.

Estas mejoras se revelaron más teóricas que prácticas, pues las decisiones marco según disponía el art. 34.2.b) del TUE, para ser aprobadas requerían de unanimidad en el seno del Consejo, lo que las hacía más complejas de adoptar y, por consiguiente, más infrecuentes en la práctica. Además, en la medida en que las decisiones marco sólo vinculaban a los Estados parte en cuanto a los resultados, dejando a su elección la forma y métodos para alcanzarlos, tampoco se lograba la tan deseada función de aproximación legislativa y reglamentaria para la que habían sido diseñadas. Pese a todo, el pronunciamiento del Tribunal Europeo en el conocido “Caso Pupino”⁴⁶ en el que se disponía que el Derecho nacional debía ser interpretado conforme a las decisiones marco, hizo recobrar la esperanza en la función armonizadora de estos instrumentos legales.

Fue la consagración del principio de mutuo reconocimiento como base para la construcción del espacio de libertad, seguridad y justicia en los Consejos Europeos de Cardiff (1998) y de Tampere (1999) lo que realmente supuso en el ámbito de la Unión la superación de los criterios y reglas tradicionales de las cooperaciones más propias de la asistencia judicial internacional⁴⁷. A través de este principio se ha pretendido caminar hacia instrumentos de cooperación que favoreciesen procesos más expeditivos y eficientes, y en los que desapareciesen los elementos de naturaleza política y en ocasiones de aleatoriedad que conllevaban los procesos basados en la asistencia mutua. Para ello, era preciso alcanzar una cierta armonización o aproximación de las legislaciones penales y procesales de los estados miembros, motivo por el cual se aprobaron numerosos instrumentos legales tendentes a conseguirlo⁴⁸. En cualquier caso, es preciso referir que el empleo de nuevos

⁴⁵ Recordemos que las materias que forman parte de este Tercer Pilar se caracterizan por constituir normas intergubernamentales del Título VI de la Unión Europea, lo que significa que se desarrollan a través de Decisiones y Acuerdos intergubernamentales. Por tanto, nos encontramos ante políticas en las que los Estados miembros convienen en cooperar, de modo que mantienen el poder último de decisión a través del Consejo, quedando relegadas a un segundo plano el resto de instituciones comunitarias. De este modo, en el desarrollo de estas materias el protagonismo sigue residenciado en los Estados miembros mientras que la Comisión, el Parlamento y el Tribunal de Justicia quedan en un segundo plano.

⁴⁶ STJCE (Gran sala), de 16 de junio de 2005, C-8209; 105/03. Su texto puede consultarse en www.curia.eu

⁴⁷ En la conclusión núm. 33 de la Presidencia del Consejo de Tampere, puede leerse 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 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» (El texto íntegro de las conclusiones puede consultarse en www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm).

⁴⁸ Prueba de ello es, por ejemplo, la sustitución del tradicional procedimiento de extradición —lento y complejo en cuanto a su tramitación—, por la euroorden introducida por Decisión marco 2002/584/JAI del Consejo de 13 de junio de 2002 [Diario Oficial L 190 de 18.7.2002], estableciendo un procedimiento más rápido y sencillo, en el que se suprime todo el procedimiento político y administrativo en favor de un procedimiento judicial. Así puede leerse en la misma que «la orden de detención europea propuesta por la Comisión tiene por objeto sustituir al sistema actual de extradición imponiendo a cada autoridad judicial nacional (autoridad judicial de ejecución) *reconocer*,



mecanismos de cooperación no ha supuesto la desaparición de las políticas de cooperación intergubernamentales entre los Estados miembros⁴⁹.

Para la construcción de este espacio común de libertad, seguridad y justicia se implementaron no sólo recursos legales sino también recursos institucionales, así puede hablarse de toda una política de cooperación institucional en materia penal. Se crearon instituciones europeas para coordinar la actividad nacional de persecución penal como EUROPOL⁵⁰, agencia central de trabajo policial conjunto. Por su parte, Eurojust⁵¹ nace como órgano de la UE con el objetivo de intensificar la eficacia de las autoridades competentes de los Estados miembros en la lucha contra las formas graves de delincuencia organizada y transnacional. Pretende facilitar una adecuada coordinación respecto a las investigaciones y actuaciones judiciales, a la vez que brindar apoyo a los Estados miembros para dar mayor eficacia a sus investigaciones y actuaciones. Asimismo, se crea la Oficina de Lucha contra el Fraude (OLAF)⁵² cuya misión es proteger los intereses financieros de la UE, combatir el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad irregular, incluidas las irregularidades dentro de las instituciones europeas.

Pues bien, este panorama de la cooperación que hasta el momento se había traducido en una política de armonización de los sistemas nacionales —a través de las decisiones marco—, y un política de cooperación institucionalizada —mediante la creación de instituciones colaboradoras—, parecía sufrir una nueva transformación en el Tratado Constitucional de la Unión⁵³, en el que finalmente se comunitarizaba esta materia. Sin embargo, su fracaso hizo que durante algún tiempo más el espacio de libertad, seguridad y justicia continuase siendo un espacio creado a través de la regulación del trabajo conjunto de las autoridades nacionales en la lucha contra la delincuencia. Esta situación ha experimentado recientemente una importante transformación con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa⁵⁴, que pese a recoger fielmente gran parte de las innovaciones del

ipso facto, y con controles mínimos, la solicitud de entrega de una persona formulada por la autoridad judicial de otro Estado miembro (autoridad judicial de emisión).

⁴⁹ Siguiendo con el ejemplo anterior, puede leerse en la 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, que « a partir del 1 de enero de 2004 la decisión marco deberá pues sustituir a los textos existentes en la materia tales como: el Convenio europeo de extradición de 1957 así como el Convenio europeo para la represión del terrorismo de 1978 por lo que se refiere a la extradición; el Acuerdo de 26 de mayo de 1989 entre los 12 Estados miembros relativo a la simplificación de la transmisión de las solicitudes de extradición; el Convenio sobre la extradición simplificada de 1995; el Convenio sobre la extradición de 1996; las disposiciones del acuerdo de Schengen que hacen referencia a esta materia.

Sin embargo los Estados miembros siguen siendo libres para aplicar y concluir acuerdos bilaterales o multilaterales en la medida en que faciliten o simplifiquen los procedimientos. La aplicación de estos acuerdos no debe en ningún caso perjudicar las relaciones con los otros Estados miembros que no forman parte del acuerdo».

⁵⁰ Acto del Consejo, de 26 de julio de 1995, relativo al establecimiento del Convenio por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio Europol).

⁵¹ Decisión 2002/187/JAI del Consejo, de 28 de febrero de 2002 (DO L 63 de 6.3.2002), modificada por la Decisión 2003/659/JAI del Consejo, de 18 de junio de 2003 (DO L 245 de 29.9.2003).

⁵² Creada por la Decisión 1999/352/CE, EURATOM de la Comisión (DO L 136 de 31.5.1999, p. 20).

⁵³ Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, (DO 2004/C 310/01).

⁵⁴ Tratado de Lisboa por el que se modifican el TUE y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, (DO 2007/C 306/01) y que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009,



Tratado de Constitución, ha modificado algunas de sus aportaciones en lo que respecta a la regulación de las cuestiones de justicia y seguridad interior, con el objetivo de favorecer la actuación en el plano europeo en estos ámbitos. Entre las novedades introducidas se encuentra la generalización de la aplicación del método comunitario del primer pilar, es decir, la regla de la mayoría cualificada para el proceso de toma de decisiones como regla de funcionamiento con la participación decisoria del Parlamento Europeo. Desaparecen así os actos propios del “tercer pilar” (posiciones comunes, decisiones marco, decisiones y convenios complementarios); y se generalizan los actos legislativos aplicables hasta ahora para el “primer pilar” (reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes).

Asimismo, el Tratado supone la potenciación del protagonismo del Parlamento Europeo, de los Parlamentos nacionales y del Tribunal de Justicia, que a partir de este momento extiende su jurisdicción a la totalidad del espacio de libertad, seguridad y justicia. Y se atribuye carácter jurídico vinculante de la Carta de Derechos Fundamentales, adquiriendo el mismo valor que tienen los Tratados.

En cambio, se han introducido algunas modificaciones no contempladas en el Tratado Constitucional que constituyen de un lado, un refuerzo de los elementos intergubernamentales y, de otro, cláusulas de exención que posibilitarán un diseño a la carta, limitando el efecto jurídico de las medidas en función del grado de integración deseado por cada uno de los estados⁵⁵.

2.2.3. EL FUTURO DE LA COOPERACIÓN

El camino recorrido hasta el momento es la mejor demostración de que el futuro de la cooperación es alentador, pues no es sólo que en el marco de la Unión se esté caminando, no sin ciertas dificultades, hacia la creación de un espacio judicial común —lo que en sentido estricto supondría la superación de la cooperación—; sino que, además, ésta lejos de quedarse anclada en ámbitos regionales, está llamada a crecer y expandirse en la medida en que la globalización ha hecho posible que el crimen no encuentre fronteras. Por tanto, mientras pervivan la delincuencia organizada y la internacionalización de las actividades criminales, la cooperación jurídica internacional en materia penal, seguirá gozando de plena salud. Los Estados modernos, lejos de abandonar la lucha contra el crimen, habrán de poner sus esfuerzos en alcanzar los mecanismos de cooperación más eficientes posibles, pues ya no se trata de que estén en juego intereses nacionales, sino que también, y sobre todo, lo están los intereses de los sujetos afectados por el delito.

Ahora bien, lo deseable en un futuro próximo, que ya ha empezado a hacerse realidad, es que los Estados vayan avanzando desde los distintos ámbitos regionales e incluso globales en la armonización de los Derechos sustantivos y procesales de naturaleza penal. Sólo a través de la adopción de normas que garanticen un alto grado de protección de los derechos de las personas, y que por tanto permitan crear una confianza mutua entre los distintos Estados, podrá reforzarse el principio de reconocimiento mutuo, que es y seguirá siendo el elemento clave de la cooperación judicial.

según lo dispuesto en su artículo 6. En relación con los cambios que introduce este Tratado vid. SOBRINO HEREDIA, «El Tratado de Lisboa o la capacidad de Europa para reinventarse constantemente», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 19, 2009, págs. 1-16.

⁵⁵ Cfr. LIROLA DELGADO, “La cooperación judicial en materia penal en el Tratado de Lisboa: ¿un posible proceso de comunitarización y consolidación a costa de posibles frenos y fragmentaciones?”, *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 16, 2008, págs. 3 y ss.



Prueba de esta realidad era el Programa de la Haya⁵⁶ en el que se considera que «la cooperación judicial en materia penal tendrá que potenciarse mediante la consolidación de la confianza mutua, y mediante el desarrollo paulatino de una cultura judicial europea basada en la diversidad de los sistemas jurídico-penales de los Estados miembros y en la unidad del Derecho europeo. Y para ello en una UE ampliada, la confianza mutua habrá de fundarse en la certeza de que todos los ciudadanos europeos tienen acceso a un sistema judicial de calidad. Luego, el favorecimiento del principio de reconocimiento mutuo, precisará del establecimiento de un sistema que prevea una evaluación objetiva e imparcial de la aplicación de las medidas de la UE en el ámbito de la justicia, dentro del pleno respeto de la independencia del poder judicial y en consonancia con todos los mecanismos europeos existentes».

Pues bien, parece que en el momento actual el futuro de la cooperación judicial habrá de orientarse ya no tanto a aquellos aspectos operativos que daban origen precisamente a la misma, sino en aquél otro nuevo contenido de aquélla encaminado a un desarrollo común de las normas tanto sustantivas como procesales de naturaleza penal, que permita hacer efectivo el principio de reconocimiento mutuo basado en la confianza entre los Estados.

3. FUENTES DE LA COOPERACIÓN JURÍDICA INTERNACIONAL

Una vez expuesta la transformación experimentada en materia de cooperación jurídica internacional en el ámbito penal en los últimos tiempos, nos resta ofrecer una panorámica general sobre las distintas fuentes existentes. Para ello, hemos considerado que en lugar de atenernos a una clasificación en atención al tipo de fuente (Convenio bilateral o multilateral, Derecho supranacional, etc.) o al ámbito de aplicación del mismo, en esta primera aproximación al tema puede resultar más interesante atender a los distintos ámbitos sustantivos que han sido abordados a través de instrumentos de cooperación jurídica.

Para ello, y sin ánimo de exhaustividad, pero tratando al menos de dar una visión de conjunto, trataremos de enumerar sistemáticamente algunos de los instrumentos más relevantes por materias que se han alcanzado en el seno de la ONU. Asimismo, nos referiremos a los Convenios aprobados en el ámbito del Consejo de Europa así como a sus Recomendaciones, pues se trata de un instrumento encaminado a la armonización de las legislaciones que, como hemos visto, constituye uno de los prepuestos para la eficacia en el futuro de las políticas de cooperación. Y, finalmente, en esta recopilación de fuentes también se integran los distintos instrumentos alcanzados en el seno de la UE.

⁵⁶ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 10 de mayo de 2005, «Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia» [COM (2005) 184 final].





| DDFF Y GARANTÍAS PROCESALES | AGENCIAS E INSTITUCIONES | SEGURIDAD E INVESTIGACIÓN |
|--|--|--|
| <p>Declaración Universal de los Derechos Humanos (Asamblea General UN 1948)</p> | <p>Convenio EUROPOL Decisión del Consejo de 6 de abril de 2009, por la que se crea la Oficina Europea de Policía</p> | <p>Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de la UE y sus protocolos</p> |
| <p>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)</p> | <p>Decisión marco por la que se establece EUROJUST Decisión 2009/426/JAI del Consejo de 16 de diciembre de 2008 por la que se refuerza Eurojust y se modifica la Decisión 2002/187/JAI por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia</p> | <p>Reglamento relativo a la protección de los intereses financieros</p> |
| <p>Convenio Europeo de Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950)</p> | <p>Acción común por la que se establecen los magistrados de enlace</p> | <p>Reglamento relativo a las investigaciones efectuadas por la OLAF</p> |
| <p>Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (2000)</p> | <p>Acción común por la que se crea la Red Judicial Europea</p> | <p>Protocolo que integra el Acuerdo de Schengen en el ámbito de la UE</p> |
| <p>Decisión Marco 2009/948/JAI del Consejo de 30 de noviembre de 2009, sobre la prevención y resolución de conflictos de ejercicio de jurisdicción en los procesos penales</p> | <p>Decisión marco relativa a los EQUIPOS CONJUNTOS DE INVESTIGACIÓN</p> | <p>Convenio de aplicación del Acuerdo Schengen relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes</p> |
| <p>Decisión Marco 2009/299/JAI del Consejo de 26 de febrero de 2009, por la que se modifican las DM 2002/584/JAI, 2005/214/JAI, 2006/783/JAI, 2008/909/JAI y 2008/947/JAI, destinada a reforzar los derechos procesales de las personas y a propiciar la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones dictadas a raíz de juicios celebrados sin comparecencia del imputado</p> | <p>Decisión de la comisión por la que se crea la OFICINA EUROPEA DE LUCHA CONTRA EL FRAUDE</p> | <p>Convenio relativo a la profundización de la cooperación transfronteriza</p> |
| <p>Decisión Marco 2008/947/JAI del Consejo de 27 de noviembre de 2008, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias y</p> | | <p>Convenio de asistencia mutua y cooperación entre las Administraciones aduaneras (Nápoles II)</p> |



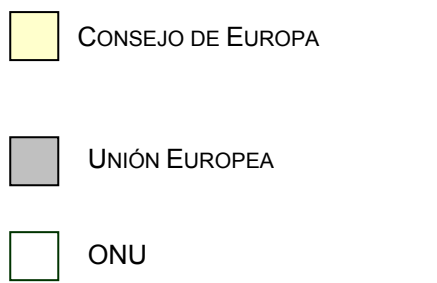
resoluciones de libertad vigilada con miras a la vigilancia de las medidas de libertad vigilada y las penas sustitutivas

Decisión Marco 2008/675/JAI del Consejo de 24 de julio de 2008, relativa a la consideración de las resoluciones condenatorias entre los Estados miembros de la UE con motivo de un nuevo proceso penal

Decisión marco sobre el intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad

Recomendación Rec (2001)10, sobre el código europeo de ética de la policía, 19 de septiembre de 2001.

Recomendación Rec (2003)21, concerniente a la sociedad en la prevención penal.



ASISTENCIA JUDICIAL

Convenio Europeo de Extradición

Convenio Europeo de Asistencia Judicial en materia penal

Convenio Europeo sobre traslado de personas condenadas

Convenio sobre la validez internacional de las sentencias penales

Convenio sobre la transmisión de procedimientos en materia penal

Decisión marco por la que se establece la orden de detención y entrega europea

Decisión marco relativa a la ejecución en la UE de las resoluciones de embargo preventivo de bienes y aseguramiento de pruebas

Decisión marco relativa a la aplicación

ARMONIZACIÓN DERECHO PENAL

CORRUPCIÓN

Convención de las NU contra la Corrupción de 31 de octubre de 2003

Convención de las NU contra la Delincuencia Organizada Transnacional. de 8 de enero de 2001

Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos de NU de 28 de enero de 1997

Declaración de las NU sobre la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales de 21 de febrero de 1997

Medidas contra la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales de NU de 25 de enero de 1999

Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas y de los EEMM de la UE (1997)





del principio de reconocimiento mutuo de sanciones pecuniarias

Decisión marco relativa al decomiso de los productos, instrumentos y bienes relacionados con el delito

Acuerdo entre los EEMM de la comunidad Europea relativo a la transferencia de personas condenadas

Convenio entre los EEMM de la Comunidad relativo a la extradición simplificada

Convenio entre los EEMM relativo a la extradición

Convenio sobre la asistencia judicial entre los EEMM de la UE y su protocolo

Acuerdo entre la Corte Penal Internacional y la UE sobre cooperación y asistencia.

Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo de 27 de noviembre de 2008, relativa a la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal

Decisión Marco 2008/675/JAI del Consejo de 24 de julio de 2008 relativa a la consideración de las resoluciones condenatorias entre los Estados miembros de la UE con motivo de un nuevo proceso penal

Resolución (75)11, sobre los criterios a seguir en los procesos en ausencia del acusado, 21 de mayo de 1975.

Recomendación Rec (80)9, concerniente a la extradición a estados no parte a la convención europea sobre derechos humanos, 27 de junio de 1980.

Recomendación Rec (80)11, concerniente a la custodia de sujetos pendientes de juicio, 27 de junio de 1980.

Recomendación Rec (85)11, sobre la posición de la víctima en el marco del derecho penal y el proceso penal, 28 de

Decisión Marco 2003/7568/JAI relativa a la lucha contra la corrupción en el sector privado

CRIMEN ORGANIZADO

Convención de las NU contra la Delincuencia organizada transnacional de 15 de noviembre de 2000

Acción Común 98/733/JAI, relativa a la tipificación penal de la participación en una organización delictiva de los EEMM de la UE

Decisión Marco 2008/841/JAI del Consejo de 24 de octubre de 2008, relativa a la lucha contra la delincuencia organizada

DISCRIMINACIÓN

Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial de NU de 21 de diciembre de 1965

Convención de NU de 18 de diciembre de 1978, sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo de 28 de noviembre de 2008, relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal

MENORES Y DERECHO PENAL

Convención sobre los Derechos del Niño de NU de 20 de noviembre de 1989.

Declaración de los Derechos del Niño. Proclamada por la Asamblea General NU en su resolución 1386 (XIV), de 20 de noviembre de 1959

Decisión Marco 2004/68/JAI del Consejo, relativa a la lucha contra la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil

Convenio 201 del Consejo de Europa para la protección de los niños contra la explotación y los abusos sexuales

Recomendación Rec (2003)20, sobre nuevas formas de tratar la delincuencia juvenil y el papel de la justicia juvenil

DERECHO PENITENCIARIO

Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos NU de 31 de julio de 1957

SEGURIDAD MARÍTIMA Y AÉREA





junio de 1985.

Recomendación Rec (87)18, concerniente a la simplificación de la justicia penal, 17 de septiembre de 1987.

Recomendación Rec (92)1, sobre la utilización de los resultados de análisis ADN en el marco del sistema de justicia penal, 10 de febrero de 1992.

Recomendación Rec (92)17, relativa a la consistencia de la condena.

Recomendación Rec (97)13, sobre la intimidación de los testigos y los derechos de la defensa.

Recomendación Rec (2000)19, sobre el papel de la persecución pública en el Sistema de Justicia penal, 6 de octubre de 2000.

Recomendación Rec (2006)8, sobre ayudas a las víctimas de delitos.

Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves ("Convenio de Tokio") de 1963

Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves ("Convenio de La Haya") de 1970.

Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil ("Convenio de Montreal"), relativo a los actos de sabotaje aéreo, como explosiones de bombas a bordo de una aeronave en vuelo de 1971

Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, relativo a las actividades terroristas en los buques de 1988

Convención NU sobre Derecho del Mar (1982)

TERRORISMO

Convención sobre la protección física de los materiales nucleares ("Convención sobre los materiales nucleares"), relativa a la apropiación y utilización ilícitas de materiales nucleares de 1980

Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas de NU de 9 de enero de 1998

Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección de 1991

Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas de 1997

Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo de 1999

Convenio Internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear de 2005

Decisión Marco 2002/475/JAI sobre la lucha contra el terrorismo

Reglamento (CE) nº 2580/2001 sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo

Directiva sobre prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo (2005)

Decisión Marco 2005/222/JAI del Consejo





de 24 de febrero de 2005, relativa a los ataques contra los sistemas de información

Convenio europeo para la represión del terrorismo de 1977

Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo de 2005

TRÁFICO DE DROGAS

Convención Única de 1961 sobre Estupeficientes

Convenio sobre sustancias psicotrópicas de 1971

Convención de las NU contra el tráfico ilícito de estupeficientes y sustancias psicotrópicas de 1988

Decisión Marco 2004/757/JAI relativa al establecimiento de delitos y penas aplicables en el ámbito del tráfico ilícito de drogas

TORTURAS

Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes

Convenio Europeo para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes

TRATA DE SERES HUMANOS E INMIGRACIÓN ILEGAL

Protocolo de NU para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños

Decisión Marco 2002/629/JAI, del Consejo, relativa a la lucha contra la trata de seres humanos

Decisión Marco 2002/946/JAI, del Consejo, destinada a reforzar el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares

BLANQUEO DE CAPITALES Y SISTEMA FINANCIERO




Convenio Consejo de Europa, relativo al blanqueo, seguimiento, embargo y decomiso de los productos del delito (1990)

Directiva sobre las operaciones con información privilegiada y la manipulación del mercado

Convenio para la represión de la falsificación de moneda (1929)

Decisión Marco sobre la lucha contra el



| | |
|---|-------------------|
|  | CONSEJO DE EUROPA |
|  | UNIÓN EUROPEA |
|  | ONU |

| |
|--|
| fraude y la falsificación de medios de pago distintos del efectivo |
| PROCESO PENAL Y VÍCTIMA |
| Convenio europeo sobre indemnización a las víctimas de delitos violentos |
| Decisión Marco relativa al Estatuto de la Víctima en el proceso penal (2001) |
| Directiva 2004/80/CE del consejo sobre indemnización a las víctimas de delitos |

4. CONSIDERACIONES FINALES

A modo de conclusión puede decirse que, si hasta hace no mucho tiempo la cooperación internacional entre los Estados en materia penal se articulaba a partir de los acuerdos bilaterales suscritos en el tema por los diversos países —y a falta de los mismos se enmarca dentro de los principios de voluntariedad y reciprocidad—, en la actualidad, es complejo encontrar una sola materia en la que no exista una reglamentación de carácter regional o multilateral. Los ámbitos de cooperación bilateral han quedado únicamente para mejorar los términos de un acuerdo bilateral entre Estados con cierta relación histórica, política o cultural, o bien para reglamentar una mínima actividad de colaboración con aquellos otros países que, debido a sus particularidades, no han logrado incorporarse en un ámbito regional de cooperación.

Además de la constatación de esta realidad, este breve repaso a la evolución y estado actual de la política de cooperación jurídica internacional en materia penal pretendía poner de manifiesto la complejidad de esta materia. Y es que, no es sólo que existan diversos ámbitos, sino que en cada uno de ellos las técnicas legislativas son múltiples y variadas, a lo que hay que unir que la reglamentación sobre cuestiones de esta naturaleza, lejos de estabilizarse aumenta incesantemente, lo que evidencia la necesidad aunar esfuerzos en la lucha contra la delincuencia. Todo ello contribuye a crear un panorama ciertamente complejo para los operadores jurídicos, lo que en última instancia resulta sumamente preocupante dado que en la actualidad la cooperación judicial depende la satisfacción en innumerables ocasiones del derecho a la tutela judicial efectiva. Y este hecho debiera ser el que presidiese el futuro desarrollo de la cooperación jurídica internacional en materia penal. Pues, si bien es cierto que en los últimos tiempos han sido muchos los esfuerzos encaminados a articular respuestas rápidas y eficaces en el campo de la cooperación judicial, aún estamos lejos de lograr que la justicia opere ante los fenómenos transnacionales con la misma eficacia que lo hace ante los internos. Pese a que en ocasiones parecemos caminar hacia el principio de reconocimiento mutuo de las decisiones judiciales, en el desarrollo de otras actuaciones —particularmente en relación con los países de nuevo ingreso en el caso de la Unión y en relación con aquéllos más distantes a nuestro entorno cultural—, siguen latiendo las desconfianzas que hacen que retornemos recurrentemente hacia una cooperación basada en la idea del *comitas gentium*, de la que deriva el principio de reciprocidad, que aunque algunos creen desaparecido, sigue haciéndonos dar marcha atrás en la construcción de un espacio común que garantice la justicia.



BIBLIOGRAFÍA

BACIGALUPO ZAPATER, E. «Jurisdicción penal nacional y violaciones masivas de Derechos Humanos cometidas en el extranjero», *Cuadernos de Derecho Judicial*, núm. 7, 2001, págs. 199-223.

HÖPFEL, F. «Nuevas formas de cooperación internacional en materia penal», *Cuadernos de Derecho Judicial*, núm. 7, 2001, págs. 225-250.

IGLESIAS BUHIGUES, J.L. Y DESANTES REAL, M. “La quinta libertad comunitaria: competencia judicial, reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales en la Comunidad Europea”, en E. GARCÍA DE ENTERRÍA ET ALI (dirs.), *Tratado de Derecho comunitario europeo. Estudio sistemático desde el Derecho español*, vol. III, Civitas, Madrid, 1986, págs. 711 y ss.

LIROLA DELGADO, I. «La cooperación judicial en materia penal en el Tratado de Lisboa: ¿un posible proceso de comunitarización y consolidación a costa de posibles frenos y fragmentaciones? », *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 16, 2008.

LOVELACE, L. «Sistema de la justicia penal internacional: una hipótesis de integración», *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, núm. 1.747, págs. 75 y ss.

MANGAS MARTÍN, A. Y LIÑÁN NOGUERAS, D.J. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 5ª Ed., con Araceli Mangas, Madrid, 2005, 771 págs.

MIGUEL ZARAGOZA, J. «El espacio jurídico-penal del Consejo de Europa», *Cuadernos de Derecho Judicial*, núm. 23, 2005, págs. 13-40.

PARRA GARCÍA, J. «El nuevo régimen de las solicitudes de asistencia judicial en materia penal», *Cuadernos de Derecho Judicial*, núm. 13, 2003, págs. 109-158.

PESSINA, E. *Elementos del Derecho penal*, trad. por Hilarión González del Castillo, 4ª Edic., Reus, Madrid, 1936.

SALCEDO VELASCO, A. «Mecanismos procesales de cooperación judicial», *Cuadernos de Derecho Judicial*, núm. 23, 1995, págs.139-256.

SOBRINO HEREDIA, J.M. «El Tratado de Lisboa o la capacidad de Europa para reinventarse constantemente», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 19, 2009, págs. 1-16.

