

EL NUEVO CONVENIO EUROPEO DE EXTRADICIÓN

JAIME MAYOR OREJA

Ministro del Interior

LOS quince Estados miembros de la Unión Europea firmaron el pasado 27 de septiembre en Dublin el nuevo Convenio Europeo de Extradición. Este Convenio viene a sustituir, entre los países de la Unión, al Convenio de 1957, modernizando el régimen jurídico extradicional y adaptándolo a las circunstancias que se derivan de la especial vinculación y acercamiento actualmente existente entre los quince socios comunitarios.

El Tercer Pilar, configurado en el Tratado de Maastricht como un mecanismo de cooperación en asuntos de Justicia e Interior con estructuras e instrumentos decisorios propios, persigue dos objetivos generales, de los que se desgajarían como objetivos inmediatos las diferentes políticas que lo integran: por un lado, el diseño de un espacio judicial común, entendiendo por tal un espacio en el que la garantía de los derechos de los ciudadanos, la exigencia en el cumplimiento de sus obligaciones y la interrelación entre los órganos jurisdiccionales de los diferentes Estados se desarrollen a partir de criterios, principios y normas comunes; y por otro lado, un espacio policial y de seguridad común, siendo éste un espacio en el que la actuación conjunta en la prevención y el mantenimiento de la seguridad pública en todos sus órdenes se efectúe a partir de criterios de celeridad, eficacia, coordinación y agilidad.

A la vista de estos objetivos, no es exagerado afirmar que este Convenio supone el logro más satisfactorio alcanzado hasta la fecha en este marco de cooperación intergubernamental que denominamos Tercer Pilar. El Convenio de Extradición sirve por igual a ambos objetivos en la medida en que viene a

constituir no sólo un texto normativo y procedimental que ha de facilitar la tramitación y resolución de las solicitudes de extradición entre los Estados comunitarios, sino también una herramienta sustantiva de lucha contra la delincuencia y, de manera muy especial, contra el terrorismo.

Decía Beccaria que el fin último de la institución jurídica de la extradición es lograr que ningún delincuente quede impune. En ese mismo sentido y de manera más concreta, lo que España defendió desde un principio en la negociación de este Convenio, lo que impulsó durante su reciente semestre de Presidencia del Consejo de la Unión y lo que logró finalmente el Presidente Aznar en la Cumbre de Florencia que permitió alcanzar un acuerdo político sobre la cuestión fue la idea de que, a través de este Convenio, ningún terrorista, ninguna persona implicada de manera directa o indirecta en acciones terroristas, pudiese quedar impune amparándose en un régimen extradicional obsoleto y poco adecuado a la realidad actual. Es éste precisamente el principal valor añadido que, para el Ministerio del Interior, tiene esta nueva regulación.

Dicho fin se ha articulado mediante la combinación de tres elementos que, más allá de su significado técnico o jurídico, contienen una dimensión política de la máxima trascendencia.

En primer lugar, el nuevo Convenio de Extradición excluye el delito político como causa denegatoria de la extradición. Probablemente, es este el elemento modernizador de la nueva normativa de mayor alcance y significado. La calificación de determinados tipos delictivos como delitos políticos carece de significado y justificación en un marco de relación entre Estados, como es la Unión Europea, en el que los mismos parten de una profunda afinidad en sus sistemas electorales y políticos. Estados democráticos, regidos por el principio de legalidad, reconocedores de semejantes derechos fundamentales de la persona, garantes de la seguridad jurídica, defensores de la libertad y la justicia como valores esenciales de los mismos no pueden admitir la figura del delito político en su marco de relaciones. Hacerlo así supone tanto como

introducir un elemento de desconfianza, de discrepancia y de distanciamiento que ni se ajustaría a la realidad ni resultaría políticamente admisible. Especialmente, teniendo en cuenta que en muchos de estos Estados, no sólo en España, existen fenómenos terroristas y, con ellos, la posibilidad de que personas vinculadas a los mismos puedan eludir la acción de la justicia buscando refugio en territorio extranjero argumentando que se es objeto de una persecución política y no de una simple persecución criminal.

Radica en este punto esencial la utilidad del nuevo Convenio en la lucha antiterrorista. Sin que sea necesario entrar aquí en una enumeración de los muy diversos elementos que integran dicha lucha, no cabe duda que uno de ellos ha de ser la cooperación judicial entre los Estados y la posibilidad de extender no sólo la acción policial sino también la acción judicial contra los terroristas más allá de las fronteras propias. Uno de los principales obstáculos con que se ha encontrado siempre la lucha antiterrorista ha sido la existencia de Estados que por sus circunstancias políticas, legales o judiciales han llegado a convertirse en auténticos santuarios terroristas. Y quizá sea más difícil evitar esta situación con países de afinidad más lejana o difusa con el nuestro. Pero en ningún caso puede aceptarse que un Estado miembro de la Unión Europea pueda llegar a adquirir tal condición de santuario para los miembros de las bandas terroristas de los propios Estados comunitarios.

La imposibilidad de denegar una extradición argumentando que el delito que le sirve de causa tiene la consideración de delito político constituyó, desde el primer momento, un elemento irrenunciable de negociación para España y ha constituido, a la postre, uno de los aspectos de mayor relevancia del nuevo Convenio.

Pero, en segundo lugar, es también de especial importancia la superación que contiene el nuevo texto del tradicional principio de la doble incriminación. Supone este principio la necesidad de que el hecho que da lugar a la solicitud de extradición se encuentre tipificado como delito tanto en la legislación del Estado que solicita la extradición como en la

legislación de aquél al que se solicita. Es obvia la consideración de que, no obstante la cercanía ya aludida entre los Estados comunitarios, sus sistemas jurídicos no son iguales, ni siquiera en muchos casos comparten una misma inspiración en cuanto a sus principios, por lo que la regulación de los tipos delictivos que se establece en la legislación penal de cada uno puede variar por determinadas circunstancias históricas, políticas o sociales. La extraterritorialidad en la aplicación de las leyes ha encontrado así, a menudo, un límite en la vigencia de este principio.

La superación del principio de doble incriminación demanda, como requisitos previos, una mutua confianza entre los Estados, una confianza en que el Estado requirente respetará en sus procesos judiciales la inculpación del sujeto exclusivamente por el delito que sirvió de causa a aquélla y una confianza, igualmente, en que la legislación penal del Estado requirente se basa en criterios de justicia admisibles por el Estado requerido, al margen de sus diferencias en los tipos penales. Los Estados de la Unión han manifestado esta confianza al admitir la no aplicación del principio de doble incriminación en el Convenio.

Por último, en tercer lugar, es igualmente resaltable la inclusión, como causa de extradición, de la figura delictiva de pertenencia a banda armada o, en los términos exactos del texto, conspiración o asociación para delinquir. A efectos de actos terroristas o de involucración en actos terroristas, la inclusión de este supuesto como causa de extradición es de una importancia absoluta para España. No hace falta más que recordar el reciente y aún latente contencioso que nuestro país ha tenido con Bélgica con ocasión de la solicitud de extradición de dos personas que habían colaborado con la banda terrorista ETA. Son precisamente este tipo de supuestos los que ponen en entredicho el nivel real de cooperación existente entre los Estados de la Unión y es precisamente a este tipo de supuestos a los que pretende dar solución este tercer elemento del Convenio.

En definitiva, por tanto, nos encontramos ante un instrumento de la máxima utilidad en la lucha conjunta de los Estados de la Unión

contra la delincuencia y, en concreto, contra el terrorismo. Y ello sería motivo suficiente para que todos nos felicitemos por la conclusión del Convenio, aunque al mismo cabría añadir que el Convenio ha venido a demostrar que esos objetivos últimos que persigue el Tercer Pilar de la Unión, ese doble espacio antes aludido, puede llegar a ser una realidad tan fructífera como eficaz, que la confianza mutua entre los socios comunitarios —requisito previo indispensable a cualquier afán de profundizar en todo proyecto de cooperación— se ha visto reforzada por este texto normativo, que la libre circulación de personas avanza hacia una realidad en la que la libertad no será un obstáculo para la justicia sino dos elementos unidos e indisolubles sobre los que habrá de asentarse la Europa de los ciudadanos que pretendemos construir.

Pero no sería acertado el dedicarse a cantar las alabanzas de este Convenio, como la solución a todas las necesidades, sin ser conscientes de que el mismo no es una meta final sino sólo un paso dentro de un gran proceso. Así, en ese objetivo de que la totalidad del territorio de la Unión constituya un territorio común de seguridad, a las posibilidades extradicionales abiertas con este Convenio se habrán de añadir otra serie de garantías que completen el arco de medidas e instrumentos que, a su vez, habrán de permitir una eficaz lucha común frente a la criminalidad en cualquiera de sus manifestaciones. Por citar sólo un ejemplo, de igual relevancia se presenta, en el marco de la cooperación policial, el Convenio de Europol, que supone fundamentalmente la creación de un sistema de intercambio de información policial que permita coordinar el esfuerzo de las diferentes Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de los Estados miembros en la persecución del delito y que España confía en ampliar, en cuanto a su ámbito competencial, dándole una dimensión operativa que incremente su utilidad.

Ningún paso, ningún logro, debe ser considerado como suficiente. Es siempre más lo que se puede y se debe hacer. Sería un error pensar que la lucha contra el terrorismo termina allí donde terminan las fronteras naciona-

les. Sería igualmente erróneo pensar que un Estado se basta por sí solo para hacer frente a sus problemas de terrorismo. Es necesario el esfuerzo, el trabajo conjunto, la adopción compartida de medidas que den respuesta a un problema igualmente compartido.

Pero tampoco sería acertado focalizar en un solo ámbito la búsqueda de soluciones. El Convenio de Extradición, como realidad que es ya, va a permitir incrementar la eficacia de la lucha contra el terrorismo en el marco de la Unión Europea. Pero, junto con esta realidad, es necesario igualmente utilizar este Convenio como modelo a seguir, como declaración de intenciones a desarrollar en las relaciones de España con países de otras zonas geográficas y, al mismo tiempo, partir de dicho Convenio para, aunque sea a un nivel bilateral, tratar de avanzar más aún en las áreas de cooperación con los países comunitarios.

Así, en cuanto a lo primero, del mismo modo que España ha luchado por evitar el ver convertido un país comunitario en santuario de terroristas, debe igualmente evitar que esta posibilidad aparezca, como de hecho ya ha aparecido en otros tiempos, en zonas geográficas diferentes. La política en materia de extradición debe así tener un objetivo no ya exclusivamente comunitario sino global. En este sentido se está desarrollando la política del Ministerio del Interior, que ha defendido y potenciado el perfeccionamiento de los regímenes de cooperación en materia de extradición con países en los que se reúnen una serie de circunstancias que hacen tan aconsejable como necesario estrechar y redefinir la cooperación en este ámbito. Igual importancia tiene el logro de un adecuado régimen de extradición con los países de la Unión Europea como con países del continente americano, lugar de destino habitual de terroristas que tratan de eludir la acción de la justicia, ya sea por la vía del amparo que ofrece una malinterpretación del concepto de delito político ya sea por la inexistencia o inoperancia de un convenio de extradición. Contactos mantenidos en este sentido con países como México o Uruguay han recibido por parte del Ministerio atención tan prioritaria como la negociación comunitaria.

En cuanto a la profundización de la cooperación a nivel bilateral, no cabe duda de que la misma constituye un complemento indispensable a lo realizado en el marco de la Unión Europea. Una adecuada delimitación de las reglas del juego, un clima de diálogo y mutua comprensión, una sintonización de las políticas nacionales respectivas, todo ello a un nivel bilateral de contactos, son elementos sin los cuales la frialdad de un texto normativo quedaría probablemente condenada a acabar produciendo disfunciones derivadas del desconocimiento y la mutua desconfianza.

Las reuniones mantenidas en los últimos meses con los Ministros del Interior de Portugal, de Alemania, de Italia, de Bélgica y en especial de Francia se han revelado como un complemento tan indispensable como fructífero de la cooperación institucionalizada en el Tercer Pilar. Ateniéndonos sólo al Convenio de Extradición, como ejemplo paradigmático de la cooperación, puede afirmarse sin duda alguna que su eficacia futura, su operatividad práctica va a verse tan beneficiada por el grado de compromiso alcanzado en Bruselas como por el acercamiento de criterios operado a través de toda una serie de reuniones bilaterales que constituyen, en su conjunto, una política de acercamiento y diálogo que seguirá siendo prioritaria en la acción del Ministerio del Interior.

No puede, por tanto, reducirse un objetivo, una línea de gobierno al mero logro de un objetivo concreto como es este Convenio. No cabe aislar dicho objetivo de todo un escenario de cooperación en los asuntos de Interior en el que son muchos los frentes abiertos, muchas las esperanzas depositadas y muchas también las metas a alcanzar. En este sentido, el Convenio firmado en Dublín no debe observarse como un texto normativo aislado e independiente sino como una pieza más de un gran tablero en el que cada movimiento supone un paso adelante más en el diseño de un marco de cooperación, como es la Unión Europea, cada vez más presente, influyente y definidor de toda política que desde los Gobiernos nacionales se pretenda impulsar.

El único deseo pendiente es el de la pronta

ratificación por los quince del Convenio. El Ministerio del Interior español, que ya fuera motor de su negociación, lo está siendo igualmente de su ratificación, insistiendo a todos los niveles en que ésta se produzca cuanto antes. Es el último requisito pendiente para

poder dar por terminada una tarea tan esperanzadora como satisfactoria. La intención de España es que, en el plazo más breve posible, el nuevo Convenio de Extradición sea ya una normativa plenamente en vigor para todos los Estados de la Unión.