

Capítulo I

LAS COORDENADAS DE ESTA MONOGRAFÍA

I. INTRODUCCIÓN

No cabe duda de que España es un país que manifiesta un claro interés por ampliar los mecanismos de auxilio judicial internacional en materia penal, e incluso por simplificar los ya existentes. Las razones que motivan esta actitud española saltan a la vista. Por un lado, se encuentra el fenómeno de la criminalidad organizada que opera en el ámbito internacional, cuyo ejemplo más palpable –aunque no el único– es el tráfico de drogas; puesto que dicho tráfico debe partir de los países productores para alcanzar los Estados cuyos ciudadanos demandan el consumo de drogas tóxicas y estupefacientes, España puede ser tanto territorio de tránsito como un espacio geográfico de destino de tales sustancias. Ocurre con frecuencia que en España residen ciudadanos extranjeros que han realizado hechos de narcotráfico en otros países y que son reclamados por éstos bien para ser juzgados o bien para que cumplan la condena ya impuesta. Y también sucede el supuesto contrario: que España está interesada en juzgar a ciudadanos que han traficado con drogas en su territorio, pero que después se han refugiado en un país extranjero.

Por otro lado, el lamentable fenómeno del terrorismo perdura a lo largo del tiempo en nuestro país. Y es público y notorio que algunos de los que cometen atentados terroristas se refugian en otros Estados para evitar ser descubiertos. Al interés español de perseguir a los responsables de tales actos, se suma la nueva sensibilidad de la comunidad internacional tras los atentados cometidos en Nueva York y Washington el 11 de septiembre de 2001, que se ha traducido incluso en la redacción de textos normativos en el seno de las Naciones Unidas, para facilitar la búsqueda, el enjuiciamiento y, en su caso, el castigo de los responsables de delitos relacionados con el terrorismo.

Pues bien, el mecanismo más relevante de auxilio judicial internacional en el ámbito penal es la extradición. Cuantitativamente se ha producido un considerable aumento de los procedimientos de extradición en España: si a finales de los años noventa, cada anualidad se tramitaban entre 350 y 500 expedientes de extra-

dición con aproximadamente sesenta países¹, en el año 2003 parece que los procedimientos alcanzan el número de 800. Pero esta institución se ha ido modelando al compás de la historia, de manera que tampoco es posible, y tal vez ni siquiera necesario, ofrecer una imagen fija de semejante institución en las relaciones entre Estados para la entrega de un individuo, con la finalidad de que sea juzgado o bien para que cumpla la condena en uno de dichos Estados. Se trata más bien de analizar los sucesos más recientes que están influyendo en una imagen distinta de la extradición o que quizás podrían contribuir a su superación, al menos en el marco de la Unión Europea. Por ello, a continuación se examinan estas nuevas circunstancias que determinan la transformación de la institución que nos ocupa, aunque situando el centro de atención en España.

II. OBJETIVOS

Concurren varias circunstancias en la evolución más reciente de la extradición que deben ser examinadas detenidamente en el desarrollo de este trabajo:

En primer término, se han producido novedades en el ámbito jurídico español. Nuestro Tribunal Constitucional ha pronunciado en los últimos años una serie de resoluciones sobre varios problemas relacionados con la extradición, como la reclamación por Italia de sujetos que habían sido condenados en rebeldía por los Tribunales de dicho país, la entrega de nacionales españoles a otros Estados requirentes, algunos aspectos de la prisión provisional del reclamado en un procedimiento de extradición pasiva, e incluso el rechazo a la institución de la cosa juzgada material en los mismos procedimientos. Dentro de este apartado habrá que examinar si la desaparición de la extradición es conforme con la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la Constitución Española o si, por el contrario, la referida doctrina supone algún obstáculo para aceptar una simple entrega de un ciudadano a otro Estado.

En segundo lugar, en el seno de la Unión Europea se ha sentido desde hace años la necesidad de simplificar el procedimiento de extradición. Esa tendencia dirigida a hacer más sencilla la entrega de un individuo por un Estado a otro Estado por motivos penales ha fructificado muy recientemente en el Derecho

¹ Ofrece este dato quien firma como Subdirector General de Cooperación Jurídica Internacional, J. ALARCÓN BRAVO, "La práctica extradicional: cuestiones", *Boletín del Ministerio de Justicia*, núm. 1848, 1 de julio de 1999, p. 2049. El mismo autor indica (op. cit., p. 2061) que en la práctica extradicional española el porcentaje normal de concesión de extradiciones pasivas suele oscilar entre el 40 y el 66 por 100, mientras que el porcentaje de concesión de las extradiciones activas se encuentra entre el 25 y el 50 por 100. Por su parte, J. de MIGUEL ZARAGOZA, "Algunas consideraciones sobre la extradición", *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, núm. 1738, 25 de marzo de 1995, p. 1562, exponía en ese año de 1995 que en el ámbito de la Unión Europea se daban mil casos de extradición anuales.

comunitario, a través de la orden de detención europea, la llamada “euro-orden”, aunque en algunos casos todavía faltan los esfuerzos particulares de los Estados miembros para poner en práctica ese modelo más sencillo. España ha ejercido una influencia muy decisiva para alcanzar ese objetivo común de la Unión Europea, que ciertamente se ha plasmado en un Texto normativo cuando España ejercía la Presidencia de la Unión durante el primer semestre del año 2002. Es evidente que este nuevo *status quo* sólo afecta al ámbito comunitario, y no a las relaciones de los Estados miembros con terceros Estados, relaciones en las que sigue teniendo vigencia el modelo tradicional de la extradición, o el de la reciprocidad si es que no existe el oportuno tratado de extradición. Pero este ámbito regional reducido que actualmente afecta sólo a quince Estados, cuando en el mundo existen aproximadamente doscientos, no reduce la relevancia del nuevo modelo simplificado de entrega. Hay que tener en cuenta que este sistema es precisamente una novedad en la comunidad internacional, que con seguridad va a ser estudiado por otros Estados, lo que puede favorecer que ejerza un papel de ejemplo a seguir en el futuro. La ampliación de la Unión a medio plazo determinará asimismo que el ámbito de aplicación de la orden de detención europea se extienda a los nuevos Estados miembros.

En tercer término, también se registran modificaciones en el Derecho Internacional Público que alteran el panorama del auxilio judicial internacional en materia penal. Ya se han mencionado los atentados en territorio estadounidense cometidos el 11 de septiembre de 2001, que han facilitado que los Estados tengan una mayor sensibilidad hacia la cooperación internacional en materia penal, con el objetivo de contrarrestar el fenómeno terrorista. A ello hay que añadir la existencia y entrada en vigor del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, que se añade a otros tribunales penales internacionales. La normativa por la que se rigen todos estos tribunales prevé un sistema de entrega de individuos por parte de los Estados al tribunal de que se trate que tampoco se identifica enteramente con el tradicional método de la extradición.

Todos estos desarrollos sobre la extradición, que acaban de mencionarse de manera separada –en España, en el ámbito comunitario, y por lo que se refiere a la comunidad internacional–, se han producido realmente con interconexiones, de manera que determinados fenómenos, como los ataques terroristas del 11 de septiembre, han ejercido repercusiones sobre la actitud de los Estados de la Unión Europea, que abandonaron iniciales reticencias particulares para llegar a un consenso sobre la orden europea de detención. De manera similar, algunos acontecimientos que tuvieron lugar ante el Tribunal Constitucional español, en concreto los obstáculos a la entrega de ciudadanos italianos juzgados por la República Italiana en rebeldía, influyeron sobre la regulación de la “euro-orden”. En realidad, la evolución alcanzada es fruto de la interacción de diversos acontecimientos de naturaleza histórica y jurídica, por lo que la evolución hasta llegar al momento presente no puede ser representada de manera puramente lineal, sino que cuenta con los lógicos altibajos e interconexiones.

Prueba de estos altibajos es la reciente dialéctica que se ha suscitado en torno al principio de jurisdicción universal², previsto en la legislación española a través del artículo 23.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de la misma manera que en otros muchos Estados³. Con el precedente del caso *Pinochet*, la Sala Segunda del Tribunal Supremo ha dictado una Sentencia en el caso *Guatemala*, la STS 327/2003, de 25 de febrero, en la que restringe sin base legal alguna el alcance de dicho principio; no obstante la resolución viene acompañada de un voto particular discrepante firmado por siete Magistrados. La doctrina de esta sentencia goza del apoyo de ciertas posiciones doctrinales, alguna formulada incluso antes de que fuera dictada la resolución judicial⁴. Pero tampoco faltan autores que mantienen otra postura sobre el principio de justicia universal⁵. Por su parte, el Gobierno español parece coincidir con aquella tendencia restrictiva, en cuanto que ha planteado una iniciativa legislativa en ese sentido. Se trata del Proyecto de Ley Orgánica de cooperación con la Corte Penal Internacional⁶, cuyo artículo 7.2 expresa lo siguiente:

² Sobre el problema en general, cfr. J. ALCAIDE FERNÁNDEZ, “La complementariedad de la Corte Penal Internacional y de los tribunales nacionales: ¿tiempos de «ingeniería jurisdiccional?»”, en J. A. CARRILLO SALCEDO (Coordinador): *La criminalización de la barbarie. La Corte Penal Internacional*, Madrid, 2000, Consejo General del Poder Judicial, pp. 383-433, especialmente pp. 423-433.

³ Cfr. D. OEHLER, *Internationales Strafrecht*, 2ª ed., Köln, Berlín, Bonn, München, 1983, Carl Heymanns Verlag, pp. 527-529, quien relaciona todos los países europeos en los que, con mayor o menor amplitud, se admite el principio de justicia universal, y que, con la excepción de Francia, son muy numerosos: Bélgica (recientemente se ha derogado la ley que la preveía con carácter general), Bulgaria, España, Gran Bretaña, Grecia, Hungría, Italia, Noruega, Austria, Países Bajos, Polonia, República Federal de Alemania, Rumania, Suecia, Turquía, y la antigua Unión Soviética. El mismo autor también menciona (op. cit. pp. 530-531) otros Estados que admiten el referido principio, de Asia (China [Taiwán], Corea, Filipinas, Irak, Israel, Japón, Tailandia), de África (Egipto, Etiopía) y de América (Canadá, Estados Unidos de América, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela).

⁴ Así, E. BACIGALUPO ZAPATER, en su artículo, publicado antes de la Sentencia, “Jurisdicción penal nacional y violaciones masivas de derechos humanos cometidas en el extranjero”, *Revista Canaria de Ciencias Penales*, núm. 5, julio 2000, pp. 7-12; también publicado en E. BACIGALUPO ZAPATER (Director), *El Derecho Penal Internacional*, Cuadernos de Derecho Judicial VII-2001, Madrid, 2001, Consejo General del Poder Judicial, pp. 201-223. Por su parte, y con posterioridad a la Sentencia en cuestión, L. RODRÍGUEZ RAMOS / J. GIL DE LA FUENTE, “Límites de la jurisdicción penal universal española (A propósito de los casos *Pinochet* y *Guatemala*)”, *La Ley*, de 26 de mayo de 2003, pp. 1-4, coinciden con el resultado de la Sentencia, pero discrepan parcialmente de su fundamentación.

⁵ Se han manifestado a favor de la jurisdicción universal española bien con carácter general bien en relación con el caso *Pinochet*: J. A. CARRILLO SALCEDO, “Presentación”, en J. A. CARRILLO SALCEDO (Coordinador), *La criminalización de la barbarie. La Corte Penal Internacional*, Madrid, 2000, Consejo General del Poder Judicial, pp. 19-20; A. REMIRO BROTONS, “La responsabilidad penal individual por crímenes internacionales y el principio de jurisdicción universal”, en C. ESCOBAR HENÁNDEZ (Editora), *Creación de una jurisdicción penal internacional*, Madrid, 2000, pp. 193-235.

⁶ Publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, VII Legislatura, Serie A: Proyectos de Ley, 13 de junio de 2003, núm. 156-1.

“Cuando se presentare una denuncia o querrela ante un órgano judicial o del Ministerio Fiscal o una solicitud en un Departamento ministerial, en relación con hechos sucedidos en otros Estados, cuyos presuntos autores no sean nacionales españoles y para cuyo enjuiciamiento pudiera ser competente la Corte, dichos órganos se abstendrán de todo procedimiento, limitándose a informar al denunciante, querellante o solicitante de la posibilidad de acudir directamente al Fiscal de la Corte, que podrá, en su caso, iniciar una investigación. En iguales circunstancias, los órganos judiciales y el Ministerio Fiscal se abstendrán de proceder de oficio.”

Por último, el panorama se diversifica porque últimamente han surgido otros instrumentos de auxilio judicial internacional distintos de la extradición, como la transmisión de procedimientos en materia penal, la ejecución de condenas extranjeras o el traslado de personas condenadas. Ciertamente, tales instrumentos pueden representar una alternativa a la extradición en sentido estricto, pero también es verdad que a veces se entremezclan con esa clásica extradición y la suplen hasta cierto punto, con la finalidad de paliar el fracaso de la cooperación internacional, que en definitiva es un fracaso de la justicia penal.

III. AGRADECIMIENTOS

La elaboración de este trabajo ha sido posible gracias a una ayuda del Instituto de Estudios Jurídicos Internacionales de mi Universidad, la Rey Juan Carlos de Madrid, que financió una parte sustancial de este trabajo como Proyecto de investigación. Quiero agradecer asimismo la colaboración de D^a Beatriz García Sánchez, Profesora Titular Interina de Escuela Universitaria en Derecho Penal, de la misma Universidad, quien intervino en el mismo Proyecto mediante la búsqueda de información, de textos normativos (con inclusión de los Proyectos y los debates parlamentarios), de resoluciones del Tribunal Constitucional, y de otros materiales. Por último, quiero expresar mi satisfacción por el hecho de que el Servicio de Publicaciones de la misma Universidad junto con el Centro de Estudios Ramón Areces S.A. hayan aceptado coeditar esta obra.