

LA COOPERACIÓN EN ASUNTOS DE INTERIOR Y DE JUSTICIA

Por BELÉN LARA FERNÁNDEZ

La política de Interior y de Justicia en el Tratado de la Unión Europea

El Tratado de la Unión Europea (TUE) incorpora lo que se ha dado en llamar dos nuevos pilares, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), o segundo pilar, y la Política de Interior y de Justicia (PIJ), o tercer pilar. Estas dos nuevas estructuras son independientes del primer pilar, el propiamente comunitario. Esto significa que los dos nuevos ámbitos de acción se enmarcan en el campo de la cooperación entre los gobiernos comunitarios y que la Comisión Europea nada puede decidir sobre ellos.

En lo que se refiere a los asuntos de Interior y Justicia, el TUE constituye un avance alentador. El artículo K.1 enumera una serie de ámbitos de interés común en los que los Estados miembros han de informarse y consultarse mutuamente, con objeto de coordinar su acción: política de asilo, controles en las fronteras exteriores, política de inmigración, lucha contra la toxicomanía, lucha contra la defraudación a escala internacional, cooperación judicial en materia civil y penal, cooperación aduanera y cooperación policial. Asimismo, el TUE recoge dos declaraciones complementarias: una relativa al asilo y otra a la cooperación policial. La política de visados queda regulada por el artículo G.23 y deja de ser un asunto de cooperación para pasar a ser competencia de la Unión. Anteriormente sólo existía un intergubernamentalismo en estas materias, y no siempre entre todos los gobiernos como veremos posteriormente. Además, el propio Tra-

tado estipula que el Consejo Europeo podrá decidir, por unanimidad, la comunitarización de algunas de ellas.

En cuanto al diseño institucional, el Título VI del TUE, denominados «Disposiciones relativas a la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior», refuerza las instituciones de la Unión porque las encomienda la asunción de competencias también en el ámbito de la cooperación, aunque éstas se delimitan negativamente en razón del principio de subsidiariedad: las acciones comunes sólo son posibles:

«En la medida en que los objetivos de la Unión puedan alcanzarse más fácilmente por medio de una acción común que por la acción aislada de los Estados...» (artículo K.3, 2b).

En todo caso, la comunitarización de las materias contenidas en el Título VI no excluye la cooperación bilateral, trilateral o más amplia de los Estados, en la medida en que no obstaculicen la acción común, según establece el artículo K.7.

En el Consejo Europeo extraordinario de Bruselas (octubre de 1993) (1) se destacó que las cuestiones recogidas en el ámbito de la cooperación en asuntos de Interior y de Justicia afectaban directamente a los intereses de los ciudadanos de la Unión, por lo que se establecía que los ministros y los distintos grupos de trabajo se reunieran, a partir de entonces y una vez en vigor el TUE, en el marco de la Unión. Habida cuenta del amplio abanico de temas cubiertos por el Título VI, el trabajo se organizó en tres sectores que, a partir de diciembre de 1993, se han plasmado en tres grupos directores: inmigración y asilo; seguridad y aplicación de la ley, y cooperación policial y aduanera; y cooperación judicial.

La cooperación europea en asuntos de Interior y de Justicia con anterioridad al TUE

Las materias que nutren el Título VI del TUE no suponen una regulación *ex novo*, sino que proceden de acciones más o menos dispersas sin una base habilitante jurídica precisa, pero sí con una base habilitante política. Las acciones concretas no responden a un diseño sistemático colectivo, sino a iniciativas particulares de los Gobiernos de los países miembros durante cada Presidencia. Uno de los métodos que se ha seguido en

(1) *Boletín Oficial de las Comunidades Europeas*, número 11. 1993.

numerosas ocasiones consiste en trasladar al área comunitaria ciertos convenios del Consejo de Europa, con adaptaciones de aplicación, creando así un núcleo privilegiado de cooperación entre los países comunitarios. Otro método utilizado ha sido la ratificación de convenios internacionales y de Naciones Unidas. Veamos, a continuación, los sucesivos pasos que se han ido dando, a nivel intergubernamental, en las políticas de cooperación en asuntos de Interior y de Justicia.

El Grupo Trevi

El Grupo Trevi, compuesto por los ministros de Interior y Justicia, fue creado en el año 1975 por los entonces nueve Estados comunitarios. Su objetivo inicial consistía en intercambiar información sobre actos de terrorismo; intercambiar datos sobre los planes y actividades terroristas con ayuda recíproca; intercambiar experiencias técnicas, intercambiar funcionarios de policía y mejorar su formación; y cooperar para la protección de la aviación civil y para la protección y seguridad de las poblaciones.

Antes de su disolución por la entrada en vigor del TUE, el Grupo Trevi aprobó en junio del año 1993 la creación de la Unidad de Drogas de EUROPOL (2), que se puso en funcionamiento en enero de 1994 con sede en La Haya.

El Acuerdo de Schengen

El 14 de junio de 1985, los países del Benelux junto con Alemania y Francia firmaron en Schengen (Luxemburgo) el «Acuerdo relativo a la supresión gradual de controles en las fronteras», a fin de acelerar la consecución de la libre circulación de personas, mercancías y servicios entre los firmantes. La filosofía que inspiraba este Acuerdo estaba basada en el binomio libertad de circulación y seguridad pública.

Para conseguir la manera real y efectiva tales objetivos, el 19 de junio de 1990 suscribieron un Convenio de Aplicación, articulando un sistema común de información. A los cinco Estados iniciales se unieron Austria, España (3), Grecia, Italia y Portugal. Entró en vigor en el año 1993.

(2) Ministerial Agreement on the Establishment of the Europol Drugs Unit, Copenhagen, 2 de junio de 1993, (SECE 1.78).

(3) El Protocolo de Adhesión de España al Tratado de Schengen está publicado en el *Boletín Oficial del Estado* de 30 de julio de 1991; el instrumento de ratificación del Convenio de Aplicación se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* de 5 de abril de 1994.

Cooperación judicial

En el ámbito de la cooperación judicial se firmaron varios acuerdos que, a pesar de su diversidad material, presentan una estructura formal idéntica: se adoptan en Conferencia Intergubernamental; el depositario es el Estado miembro bajo cuya Presidencia se abre a la firma; no están sujetos al control del Tribunal de Justicia; y necesitan ser ratificados para entrar en vigor. Estos convenios son:

- Convenio entre los Estados miembros de las Comunidades Europeas sobre *non bis in idem*.
- Acuerdo relativo a la simplificación y a la modernización de las formas de transmisión de las solicitudes de extradición.
- Acuerdo relativo a la aplicación del Convenio del Consejo de Europa sobre traslado de personas condenadas.
- Acuerdo sobre transmisión de procedimientos en materia penal.
- Convenio sobre la simplificación de los procedimientos relativos al cobro de créditos alimentarios.
- Convenio sobre ejecución de las condenas penales extranjeras.

El Convenio de Dublín

Los ministros de Interior y Justicia constituyeron el Grupo *ad hoc* de Inmigración con el objetivo de proyectar un control homogéneo en las fronteras exteriores, coordinar la política de visados, mejorar los intercambios de información sobre los servicios de inmigración, cooperar en la lucha contra el fraude en la documentación de viaje y atribuir a uno solo de los Estados miembros el examen de las eventuales demandas de asilo que se hubieran de formular en cualquiera de ellos.

Este Grupo elaboró el Convenio de Dublín, que se firmó el 15 de junio de 1990, por el que se determina el Estado miembro responsable de examinar una demanda de asilo. Un solo Estado tiene la competencia de realizar el examen, conforme a su legislación nacional, en función de la mayor o menor vinculación del solicitante con dicho Estado por razón de contar en él con familia directa, ser residente en él, contar con un visado de entrada o tránsito, o por haber entrado irregularmente a un Estado al que se le atribuye la responsabilidad. El Convenio no ha entrado en vigor y no ha podido aplicarse.

El Comité Europeo de Lucha Anti-Droga (CELAD)

La lucha contra la droga entraña una gran dispersión de energías y actividades frente a un tráfico internacional perfectamente organizado. El

CELAD, integrado por todos los países comunitarios, fue creado por el Consejo Europeo de Estrasburgo de diciembre del año 1989. Se elaboró un documento que, además de unas consideraciones generales con acciones para reducir la demanda y reprimir el tráfico ilícito de estupefacientes, establecía un plan europeo de lucha contra la droga que debía suponer una coordinación eficaz de los diversos planes nacionales y la creación de un centro de datos. El CELAD fue sustituido por un grupo de coordinadores al entrar en vigor el TUE.

Convenio sobre fronteras exteriores

Para que la libre circulación de personas por el territorio comunitario pudiera ser un hecho, se hacía necesario llegar a un acuerdo sobre el control de las fronteras exteriores de la Comunidad. Para ello se elaboró el Convenio relativo al control de las personas en el cruce de las fronteras exteriores, persiguiendo el objetivo de la armonización en relación al paso y control de las fronteras externas. En él se preveía que todas aquellas personas no nacionales de algún país comunitario, pero con permiso de residencia en alguno de ellos, estuviesen exentas del visado obligatorio para circular por los demás. También establecía que los Estados debían de llegar a un acuerdo en torno al futuro común de las personas consideradas no admisibles por varios de ellos. Este Convenio debería haberse firmado en junio de 1991, pero no pudo ser a causa del enfrentamiento entre España y el Reino Unido por el contencioso relacionado con el estatuto de Gibraltar. El Consejo Europeo de Florencia, celebrado los días 21 y 22 de junio de 1996, se lamentaba de que no hubieran podido resolverse los últimos problemas pendientes y pedía que se intensificaran los esfuerzos para resolverlos antes de finales de año (4).

El desarrollo de la cooperación europea

Tras la entrada en vigor del TUE, el 1 de noviembre de 1993, se elaboró un plan de acción que ha dado como resultado un desarrollo muy importante de la cooperación en las materias de Interior y de Justicia. Esta circunstancia ha motivado que en la apertura de la Conferencia Intergubernamental de revisión del TUE (Turín, 31 de marzo de 1996) se haya dado

(4) Consejo Europeo, conclusiones de la Presidencia, Florencia, 21 y 22 de junio de 1996, SN 300/96.

máxima prioridad a la comunitarización de la PIJ. Entre los avances conseguidos se podrían citar:

- La política común de visados, por la cual se crea un visado único para los ciudadanos de 125 países (5) cuyos nacionales lo necesitan. Se establece que el visado es válido para una estancia máxima de tres meses en cualquier país de la Unión.
- Armonización legislativa sobre inmigración (admisión para unión familiar, control de la inmigración ilegal, criterios de inadmisibilidad), derecho de asilo (solicitudes de asilo manifiestamente infundadas) y líneas de actuación sobre la presión migratoria, para controlar los flujos migratorios y mejorar las políticas de integración de los inmigrantes.
- La creación de un Observatorio Europeo de las Drogas y de una Red Europea de Información sobre Drogas y Toxicomanías (6); con la aplicación de una estrategia global para hacer frente a los traficantes e impedir el blanqueo de los beneficios ilícitos. En marzo de 1996 se organizó un seminario de seguimiento en el que se realizó un estudio comparativo de las legislaciones nacionales sobre la droga y de su aplicación, a fin de lograr rápidamente la armonización de dicha legislación.
- La cooperación policial con prestación de asistencia y la posibilidad de efectuar «persecuciones en caliente» (los agentes de un país pueden perseguir más allá de sus fronteras a un delincuente), siempre que por urgencia del caso no pueda advertirse previamente a las autoridades del Estado afectado.
- La creación de EUROPOL (7), con sede en La Haya, que aunque no se configura como «un FBI» a la europea, pues no es un cuerpo con competencias directas en el territorio de los Quince, tampoco se limita a realizar intercambios de datos con las policías estatales, sino que las coordina y ayuda. En EUROPOL, cooperan todos los servicios policiales, ya sean de ámbito nacional, Gendarmerías, Cuerpos de Aduana, Policía de fronteras, Guardia Civil española... España ha logrado que se acepte la

(5) La relación de países cuyos nacionales necesitan el visado está publicada en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, número C 11, de 15 de enero de 1994.

(6) *Boletín Oficial de las Comunidades Europeas*, número 11. 1991.

(7) El Convenio Constitutivo de EUROPOL se firmó el 26 de julio de 1995 bajo Presidencia española y aún debe ser ratificado por todos los Estados para que entre en vigor. Se espera que esto suceda a finales del año 1997, una vez salvado el veto británico a la facultad de que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se pronunciase con carácter prejudicial sobre la interpretación del Convenio de EUROPOL. El Reino Unido podrá acudir a sus magistrados nacionales.

inclusión de las actividades terroristas en el ámbito del Convenio de EUROPOL.

- La puesta en marcha del Sistema de Información de Schengen, que permite disponer de descripciones de personas y de objetos sobre una base de datos común, donde cada Estado parte integra los que considera pertinentes. La presencia de una persona en el fichero de Schengen permite retenerle 24 horas para verificar si se le busca por algún delito en alguno de los países miembro.
- La aplicación armonizada de la definición de refugiado.
- La creación de un marco de intercambio de magistrados de enlace, que permite mejorar la cooperación judicial entre los Estados de la Unión (8).
- La firma del Convenio de Extradición (9) (Dublín, 27 de septiembre de 1996), cuya entrada en vigor se producirá 90 días después de haber sido ratificado por los Parlamentos nacionales de todos los Estados miembros. Este Convenio constituye un avance en el terreno de los principios, ya que supone la desaparición definitiva del concepto de delito político en el área de la Unión Europea (UE) y suprime la consideración de «políticos» para los delitos de terrorismo. Empero, el Convenio no supondrá demasiados avances prácticos, pues permite a los países formular reservas al aplicar los preceptos sobre la extradición por delitos como asociación de malhechores o colaboración con banda armada. Además, puede resultar ineficaz porque en él se establece como principio central el de la doble incriminación, es decir, el que exista en el Estado al que se requiera la entrega de un delincuente el mismo delito en su Código Penal por el que se le quiere juzgar en el país que formula la solicitud de entrega. En definitiva, no se acaba con la posibilidad de que un Estado de la UE conceda asilo político a un nacional de otro país comunitario, pero se imposibilita que ese asilo pueda otorgarse en el caso de que haya acusaciones de terrorismo.

El 14 de octubre de 1996, el Consejo aprobaba una resolución (10) sobre el establecimiento de las prioridades de cooperación en materia de Justicia y asuntos de Interior, para el periodo comprendido entre el 1 de julio de

(8) *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, número L 105, de 22 de abril de 1996.

(9) El texto íntegro del Convenio relativo a la extradición entre los Estados miembros de la Unión Europea aparece publicado en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* número C 313, de 23 de octubre de 1996.

(10) *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* número C 319, de 26 de octubre de 1996.

1996 y el 30 de junio de 1998. Durante estos dos años, las acciones se concentrarán prioritariamente en las cuestiones siguientes: lucha contra el terrorismo con la creación y mantenimiento de un directorio de competencias, técnicas y conocimientos antiterroristas especializados para facilitar la cooperación antiterrorista entre los Estados miembros; lucha contra la delincuencia organizada, definiendo un marco de orientación común sobre funcionarios de enlace para agilizar la recogida e intercambio de información; lucha contra la droga, fomentando la cooperación con los Estados latinoamericanos comprometidos en proyectos financiados con presupuesto comunitario; mejora de la cooperación judicial en materia civil y en materia penal, para la cual se aprueba para el periodo 1996-2000 un programa de fomento e intercambios para profesionales de la Justicia, denominado GROTIUS, mejora de la cooperación en materia de asilo e inmigración; refuerzo de los controles de personas en las fronteras exteriores, con la organización común de misiones de asistencia y de misiones de información efectuadas con anterioridad al cruce de la frontera; lucha contra el racismo y la xenofobia garantizando una cooperación judicial efectiva y estableciendo una excepción al principio de la doble incriminación para todos los actos conducentes a la discriminación; y lucha contra la corrupción y el fraude en detrimento de los intereses financieros de la Comunidad. Asimismo, se considera prioritario establecer acciones de carácter horizontal para prevenir la delincuencia y para luchar contra el tráfico de personas.

Como citábamos anteriormente, en la Conferencia de revisión del TUE una de las principales batallas se desarrollará en torno a la comunitarización de las políticas de seguridad interior que permitan culminar la libertad de circulación de las personas. Ello supondría tomar decisiones por mayoría y no por unanimidad, otorgar derecho de iniciativa a la Comisión y el control jurisdiccional al Tribunal de Justicia. El Reino Unido ya ha manifestado que estas cuestiones, al afectar a la soberanía nacional, deben continuar tomándose por unanimidad.

Los asuntos de Interior y de Justicia en la Conferencia Euromediterránea

También después de Maastricht, la UE ha ido aprobando distintas acciones comunes dirigidas a diferentes áreas geográficas (Rusia, Suráfrica, la antigua Yugoslavia, Oriente Próximo...). En todos estos casos la intervención europea se ha simultaneado con la presencia e intervención de otros

países y de las Organizaciones Internacionales. En la Conferencia de Barcelona el papel de la UE ha sido diferente: los Quince han tomado la iniciativa y ello significa que tienen la voluntad firme de llevar a término una política propia en el Mediterráneo. La Conferencia es, en este sentido, una expresión genuina de la nueva Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión, que tiene una clara percepción de la importancia estratégica del Mediterráneo para su futuro.

La posición de la UE respecto a la Conferencia Ministerial Euromediterránea, que se celebró en Barcelona los días 27 y 28 de noviembre de 1995, en lo tocante a los asuntos de Interior y de Justicia, quedó plasmada en el Consejo Europeo de Cannes de junio de 1995 (11): conseguir una mayor cooperación con los países ribereños en los ámbitos del tráfico de estupefacientes, el terrorismo y la delincuencia internacional, así como en la solución de los problemas migratorios. Para reducir las presiones migratorias (en Europa viven 5.000.000 de musulmanes de origen mediterráneo) se apuesta por fomentar la educación de los jóvenes y alfabetizar a los adultos; desarrollar programas de formación profesional; intensificar la movilidad entre investigadores y docentes; favorecer el desarrollo económico y social; y cooperar en los controles fronterizos para evitar la inmigración clandestina.

En cuanto al tráfico de drogas, se subraya la necesidad de una estrecha cooperación tanto a nivel policial como a nivel aduanero, reforzada por una necesaria cooperación judicial con una mejora de los procedimientos de extradición. También se apuesta por la cooperación para luchar contra los fenómenos racistas y xenófobos y por la elaboración de un programa de acción contra la corrupción. En la Declaración Final se acuerda aumentar la cooperación para reducir las presiones migratorias y controlar la inmigración ilegal a través de acuerdos bilaterales; incrementar la cooperación para prevenir y combatir el terrorismo; y luchar conjuntamente contra el tráfico de estupefacientes, contra la delincuencia internacional y contra la corrupción. Cabe resaltar que se hace hincapié en la correlación estructural de la ayuda al desarrollo y la seguridad político militar.

Las bases de la cooperación han quedado establecidas, y los representantes de los países han de ir reuniéndose periódicamente para avanzar

(11) Consejo Europeo, conclusiones de la Presidencia, Cannes, 26 y 27 de junio de 1995, SN 211/95 ES, pp. 15 y ss.

en la consecución de objetivos. Se reforzarán tanto la cooperación bilateral y multilateral como la cooperación descentralizada.

La cooperación hispano-franco-italiana

En la actualidad, la cooperación entre estos tres países en materias de Interior y de Justicia se realiza dentro del marco legal establecido tanto por tratados bilaterales como por tratados multilaterales, ya sean éstos a nivel de la UE, del Consejo de Europa o de Naciones Unidas. Empero, los canales de cooperación no están institucionalizados, ni existen unas estructuras organizadas competencialmente para cada materia de cooperación, siendo así que la cooperación progresa en función de las relaciones políticas y de las negociaciones personales que se desarrollan en cada momento concreto para cada asunto particular.

Así, el 3 de junio de 1996, los Gobiernos español y francés firmaron un acuerdo para crear cuatro comisarías de policía que operarán conjuntamente en la frontera franco-española en cuestiones relativas a la lucha antiterrorista, flujos migratorios ilegales, narcotráfico y delincuencia en general. Sus funciones específicas serán la recogida y difusión de información y el reforzamiento de la eficacia de las acciones comunes. El 18 de julio de este mismo año, se celebró un seminario ministerial franco-español a fin de dar un nuevo impulso a la cooperación antiterrorista. También podemos hacer referencia a la decisión tomada por los Gobiernos de España, Francia e Italia de crear un órgano consultivo permanente para analizar y desarrollar una estrategia mediterránea tanto en el plano político como en el de las relaciones exteriores y en los aspectos de seguridad y defensa. Este mecanismo de consultas permanentes se dedicará a impulsar el diseño trazado en la Conferencia de Barcelona.

Entre los acuerdos bilaterales que España ha firmado con Francia y con Italia podemos citar:

- Convenio sobre Extradición entre España y Francia de 14 de diciembre de 1877, ratificado el 25 de junio de 1878.
- Convenio de Asistencia Judicial en Materia penal entre España y Francia, de 9 de abril de 1969.
- Canje de notas de 9 de febrero y 19 de marzo de 1990, constitutivos de los acuerdos entre España y Francia por los que se modifican los acuerdos de 25 de agosto de 1969 y 12 de marzo de 1985 sobre creación de oficinas de controles nacionales yuxtapuestos en Cerbére y Port-Bou.

- Convenio sobre el traslado de personas condenadas, de 21 de marzo de 1983 y circular del Ministerio de Justicia francés sobre la aplicación del convenio, de 24 de febrero de 1986.
- Acuerdo entre el ministro de Interior del Gobierno del Reino de España y el ministro encargado de la seguridad del Gobierno de Francia, de 29 de mayo de 1987, relativo a la cooperación en la lucha contra el terrorismo, tráfico de estupefacientes y la criminalidad organizada. Crea un Comité franco-español de cooperación para la lucha contra el terrorismo, el tráfico de estupefacientes y el crimen organizado, presidido por ambos ministros. Es, por tanto, un acuerdo departamental que permite el intercambio rápido de informaciones detalladas y el intercambio periódico de las mejoras técnicas que permitan una mayor eficiencia en esta lucha, a través de unos funcionarios de enlace. Su duración es ilimitada, pudiendo ser denunciado con tres meses de antelación en caso de que alguno de los dos países sienta amenazada su soberanía o su seguridad.
- Convenio sobre asistencia judicial penal y extradición entre España e Italia de 22 de mayo de 1973, ratificado por instrumento de 27 de julio de 1977.
- Convenio con Italia de 22 de mayo de 1973 sobre asistencia judicial en material civil y mercantil ratificado por instrumento de 22 de julio de 1977.
- Acuerdo de cooperación entre el Reino de España y la República de Italia en la lucha contra la droga, firmado en Roma el 3 de junio de 1986, y canje de notas complementario por el que se establece la cláusula de entrada en vigor del Acuerdo, de 30 de abril de 1987 la española, y de 3 de enero de 1989 la italiana.
- Acuerdo de cooperación en la lucha contra el terrorismo y la criminalidad organizada entre el Reino de España y la República de Italia, firmado en Madrid el 12 de mayo de 1987. Este acuerdo se hace eco de la necesidad de una coordinación más activa y a través de él se constituyó un Comité bilateral para la lucha contra el terrorismo y la criminalidad organizada. Está publicado en el *Boletín Oficial del Estado* número 63 de 13 de marzo de 1992.
- Instrumento de ratificación del Tratado entre el Reino de España y la República de Italia para la represión del tráfico ilícito de droga en el mar, firmado en Madrid el 23 de marzo de 1990. Su entrada en vigor data del 6 de mayo de 1994, fecha en que apareció publicado en el *Boletín Oficial del Estado*.

- Acuerdos bilaterales en materia de extradición entre Francia e Italia. Convención de extradición, de 12 de mayo de 1870 y Convención sobre ayuda extrajudicial, de 12 de enero de 1955.

Entre los acuerdos multilaterales que afectan a estos tres países, en función de la decisión comunitaria de que todos sus miembros ratifiquen determinados convenios de Consejo de Europa o de otros Organismos Internacionales, y para la materia que nos ocupa, podemos citar: el Convenio de Ginebra para prevención y represión del terrorismo, que se firmó en el año 1937 bajo los auspicios de la Sociedad de Naciones y que nunca llegó a entrar en vigor; el Convenio de Naciones Unidas sobre el estatuto de los refugiados de 1951, modificado por el Protocolo de Nueva York de 1967; el Convenio Europeo de Extradición de 1957, ratificado en 1982 por España (12), el Convenio Europeo de Asistencia Judicial en Materia Penal de 1959; y el Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo de 27 de enero de 1977, firmado por España el 26 de abril de 1978 y ratificado en mayo de 1980.

Asimismo, en las páginas anteriores veíamos los acuerdos firmados por estos tres países en el marco de la UE, en alguno de los cuales nos centraremos a modo de ejemplo para conocer en que punto se encuentra la cooperación hispano-franco-italiana en los asuntos de Interior y de Justicia.

Recogíamos que el Convenio de Aplicación de Acuerdo de Schengen establecía el derecho de persecución. Pues bien, este derecho se ejerce según la modalidad elegida por cada país. Francia y España han acordado un derecho de persecución en 10 kilómetros, pero los agentes que realizan la persecución no pueden interceptar a la persona perseguida y sólo es aplicable para determinadas infracciones, mientras que España y Portugal lo han establecido para 50 kilómetros o por un periodo de tiempo de dos horas, y Francia con Bélgica, Luxemburgo y Alemania no tiene límites ni de tiempo ni de espacio. Con Italia, que es su otro país fronterizo, no existe acuerdo al no ser este país miembro de pleno derecho de Schengen (13).

Por lo que se refiere a la práctica de la cooperación policial, ya queda dicho que no existen unos canales institucionalizados. Formalmente, y en base a tratados bilaterales, la información se centraliza a través de INTERPOL,

(12) La ratificación española de este Convenio está publicada en el *Boletín Oficial del Estado* número 223 de 17 de septiembre de 1982.

(13) «La seguridad interior en la Unión Europea», *Cuadernos de la Guardia Civil* número 14. 1995.

en cuya sede los delegados de EUROPOL actúan de manera coordinada como un apéndice especial de la policía mundial. En la práctica, la cooperación funciona de forma totalmente informal entre los servicios de policía de los diferentes países, siendo las buenas relaciones personales y de amistad entre funcionarios determinantes a la hora de conseguir resultados.

También podemos fijarnos en cómo funciona la cooperación en un tema de máxima importancia para España: la extradición de terroristas. Mientras que Italia tiene una Ley sobre Medidas para la Lucha contra la Criminalidad Terrorista y Organizada de 18 de diciembre de 1979, en Francia no existe ninguna ley penal que contemple los delitos específicos de terrorismo. Existía desde el año 1963 un Tribunal de Seguridad del Estado para el conocimiento de este tipo de delitos, entre los cuales estarían comprendidas las conductas terroristas, que Mitterrand suprimió el 4 de agosto de 1981. Así pues, el Convenio hispano-francés de extradición no incluye una mención específica de los delitos de terrorismo. Sólo puede consentirse la extradición para los hechos considerados delitos no prescritos en ambos países y nunca se concederá por motivos políticos o conexos. Indudablemente, este es el mayor problema para lograr la extradición de los terroristas españoles en territorio francés ya que son considerados como delincuentes políticos, a pesar de que las peticiones de extradición efectuadas por las autoridades españolas se refieren a terroristas que han cometido graves delitos de carácter común con posterioridad a la instauración del régimen democrático. Es manifiesta una clara discriminación respecto a España, en relación con el tratamiento que se da en los mismos supuestos a los terroristas italianos y alemanes (14).

La demanda de extradición ha de efectuarse por vía diplomática y tradicionalmente es un procedimiento que resulta pesado y lento aunque la solicitud de extradición afecte a traficantes de droga o a delincuentes comunes y no a personas relacionadas con grupos terroristas. La entrada en vigor del Convenio Europeo de Extradición acabará con esta lacra, aunque Francia y Alemania se han reservado el derecho a no extraditar a sus nacionales, si bien deberán juzgarles por los delitos de que son acusados en otro Estado miembro.

(14) Ministerio del Interior «La extradición de terroristas en el Convenio hispano-francés A-T02(04)», 4 de noviembre de 1983.

Conclusiones

En los asuntos de Interior y de Justicia, como en el resto de las materias recogidas en el TUE, se padece la esquizofrenia que produce una vocación comunitaria frustrada por los problemas de soberanía de los Estados miembros. Este mal queda atenuado por el juego de la geometría variable, que consiste en aprovechar las ventajas que proporciona el hecho de disponer de dos estructuras distintas pero que inciden fundamentalmente en los mismos temas y en los mismos territorios. Aunque a largo plazo la PESC y la PIJ serán absorbidas por el pilar comunitario, su comunitarización no supondrá la exclusión de la cooperación bilateral, trilateral o más amplia entre los Estados de la Unión.

En este marco, la creación de un eje España-Francia-Italia que actúe en el Mediterráneo incrementando la cooperación en los asuntos de Interior y de Justicia, entre sí y con el resto de los países ribereños, ha de contemplarse desde la perspectiva de reforzamiento de la construcción europea, con el consiguiente reforzamiento de la PESC.

No obstante, aún quedan escollos que salvar, pues los intereses de los países europeos no parecen convergentes: mientras Francia pretende tener una política independiente en el Mediterráneo, Alemania y el Reino Unido no muestran interés en la cuestión mediterránea, y España e Italia tienen necesidad de un espacio mediterráneo estable y próspero, si bien Italia más allá de sus intereses estrictamente comerciales, está paralizada por sus problemas políticos internos. El Gobierno francés es consciente de que una política europea en el Mediterráneo sólo es posible si Francia acepta comprometerse plenamente con ella, y utiliza esta circunstancia para defender sus intereses. En palabras del ministro francés de Asuntos Exteriores, la política mediterránea reforzará el papel central de Francia en la política exterior de la Unión (15).

En este contexto, España puede y debe ser el país que de ejemplo. Como consecuencia del clima de entendimiento surgido en Barcelona, España y Marruecos firmaron el 20 de abril de 1996 un acuerdo —aún pendiente de ratificar— para que los presos cumplan las penas en su propio país, y se

(15) Declaración del Gobierno francés a la Asamblea Nacional sobre la Conferencia de Barcelona, realizada por Hervé de Charette, ministro de Asuntos Exteriores, el 21 de noviembre de 1995.

está elaborando otro convenio sobre reconocimiento y aplicación de sentencias sobre los menores de edad, cuya meta es que se cumplan las sentencias de cualquiera de los dos países sobre la custodia de menores.

El camino recorrido para la construcción europea a través de la cooperación es largo, el camino que resta por recorrer también. Habrá que vencer muchos obstáculos, que sólo podrán ser superados si algunos de los países comunitarios cooperan y se coordinan para actuar como punta de lanza que arrastre a los demás. La cooperación entre España, Francia e Italia es indispensable para que la UE mire hacia el Mediterráneo.