

La cooperación judicial antiterrorista entre España y Marruecos

Ángel Llorente *

Tema: La cooperación judicial hispano-marroquí constituye un factor clave en la lucha contra el terrorismo internacional, como se demostró tras los atentados del 11-M.

Resumen: Marruecos y España son dos países vecinos que están obligados a entenderse porque se necesitan mutuamente. Mantener unas buenas relaciones de vecindad es presupuesto de una acción exterior responsable e inteligente, especialmente cuando existen importantes intereses que afectan a la seguridad. La cooperación bilateral ha experimentado un creciente desarrollo en casi todos los sectores, influenciada por el fenómeno de la globalización y por la aproximación de Marruecos a Europa. Existía, no obstante, una laguna en el sector de la Justicia, que las dificultades de interlocución surgidas al inicio de la investigación de la trama marroquí en el 11-M dejaron al descubierto. Puede decirse que en la cooperación judicial hispano-marroquí hay un antes y un después del 11 de marzo de 2004. A raíz de los atentados terroristas se puso en marcha una estrategia conjunta que ha abierto los canales de comunicación necesarios para el establecimiento de una eficaz colaboración. Este modelo puede ser una referencia para el análisis, en la medida que ejemplifica las posibilidades de cooperación entre países europeos y árabes en un ámbito tan crucial como necesario.

Análisis: Llevarse bien con los vecinos es un principio elemental de las relaciones internacionales. En política exterior las circunstancias históricas pueden llevar en un momento dado a cambiar de aliados pero la geografía es una realidad inamovible, ajena a cualquier posibilidad de elección. Esta reflexión lleva a comenzar el análisis con una referencia geoestratégica.

El contexto geopolítico de Marruecos

Marruecos es el país árabe más occidental y forma parte de la región del Magreb. Precisamente de esta peculiar situación geográfica proviene su nombre árabe de *al-Magrib*, que significa *El poniente*. Desde una visión euro-céntrica podría decirse que es la nación más occidental entre las orientales y desde una perspectiva geográfica, norte-sur, la que está situada más al norte del sur del Mediterráneo.

La sociedad marroquí es singular y compleja, como lo son su historia, su cultura y su orografía. No es fácil entenderla desde una mentalidad occidental, sin tener en cuenta el contexto regional y su condición de Estado arabo-musulmán. La Constitución marroquí señala en su preámbulo que “el Reino de Marruecos es un Estado musulmán soberano, cuya lengua oficial es el árabe, que constituye una parte del gran Magreb árabe”. De esta

* Magistrado de enlace con Marruecos desde enero de 2005 hasta octubre de 2010

proclamación se derivan tres factores esenciales para comprender la idiosincrasia marroquí: el importante papel de la monarquía, la geografía y la religión.

Este país magrebí tiene raíces arabo-africanas y está fuertemente ligado a sus tradiciones y a su religión (rama suní del islam, cuyos fieles practican mayoritariamente el rito *maliki*), pero orienta su política exterior hacia Europa, sin renunciar a su cultura y sus costumbres. Por otro lado, los principios islámicos son la base de la legislación marroquí e influyen en las relaciones sociales y en el modo de vida de la población. Es una de las naciones árabes de confesión musulmana que mejor ha sabido conciliar el islam con la tolerancia y las exigencias de una sociedad moderna.

Los dirigentes políticos de Marruecos, siguiendo las orientaciones del Rey Mohamed VI y sin renunciar a sus señas de identidad, han iniciado un complejo y difícil proceso de transición democrática, que es consecuencia de la voluntad de abrirse al mundo occidental, con el convencimiento de que resulta absolutamente necesario para el desarrollo y el progreso, aunque queda todavía mucho trabajo pendiente para profundizar en las reformas políticas y económicas que el país necesita consolidar.

Siendo fuertes sus vínculos con Europa, el análisis del Marruecos actual no debería realizarse, como a veces ocurre, estableciendo comparaciones con los Estados europeos sino con los de su entorno, más concretamente con el llamado gran Magreb del que forma parte y que comprende además los países de Mauritania, Argelia, Túnez y Libia.

Las relaciones entre Marruecos y España

Mucho antes de su actual configuración como Estado-Nación, el reino de Marruecos ha compartido con España una historia común, desde los casi ocho siglos de dominación árabe a partir del año 711, que han dejado una huella en nuestra civilización y cultura, hasta la más reciente etapa del protectorado español en el siglo pasado entre 1912 y 1956, fecha esta última en que adquirió la independencia. Pese a ello ha habido un gran distanciamiento entre la sociedad española y la marroquí, culturalmente muy diferentes, fruto del desconocimiento mutuo y de un cierto desinterés, que ha producido malentendidos históricos e importantes diferencias derivadas esencialmente del período colonial y de las fricciones propias de la relación de vecindad.

La causa de este desencuentro, pese a la proximidad y la historia compartida, quizá habría que buscarla en un distinto alineamiento, pues mientras que España forma parte del eje occidental, Marruecos está integrado en el mundo árabe, situándose entre ambos países, además, la frontera que separa el abismo económico norte-sur del Mediterráneo. La diferencia esencial con lo que se conoce como sociedad occidental en el plano jurídico y político estriba, en mi opinión, en que no se ha producido en Marruecos, como en ninguno de los países árabes, una nítida separación entre el Estado y la religión, a diferencia de lo que ocurrió en occidente tras la Revolución Francesa.

Sin embargo, la importancia geopolítica, tanto de Marruecos como del conjunto de los países del Magreb, ha ido en aumento tras la globalización y le ha llevado a convertirse, no solo para España sino para Europa y EEUU, en uno de los países prioritarios para la cooperación estratégica en materia de seguridad: control de fronteras, emigración irregular, crimen organizado y terrorismo. La supresión de las fronteras interiores entre la mayor parte de los países europeos, adoptada en el Acuerdo de Schengen, hizo de Marruecos el vecino de Europa con el norte de África y eje esencial de la política europea

de vecindad. Actualmente ya no es solo el vecino del sur de España, sino también la puerta que comunica África y el mundo árabe con Europa.

España es un socio y aliado fundamental, por las privilegiadas relaciones bilaterales que mantiene y como Estado miembro de la UE que apoyó la concesión a Marruecos del Estatuto avanzado en 2008. Precisamente para contribuir a su desarrollo y dotarlo de contenido, durante presidencia de turno española, se celebró en Granada en marzo de 2010 la primera cumbre de la UE con un país tercero tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

Es cierto, pese a todo, que las relaciones bilaterales se ven afectadas cíclicamente por episodios convulsos derivados, más que de las tensiones propias de la vecindad o de concretos intereses económicos, de una visión distinta del proceso de descolonización, que Marruecos considera inacabado al reclamar la “devolución” de los territorios españoles del norte (las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, junto con las islas Chafarinas y los peñones de Alhucemas y de Vélez de la Gomera, de uso militar) y dar por hecho que el Sahara Occidental forma parte integrante de su territorio nacional. La diferente postura de España respecto al contencioso del Sahara basada en la legalidad internacional y la innegociable soberanía española de los territorios ribereños del mediterráneo, ha provocado ciertas tensiones recurrentes de fuerte impacto en la opinión pública de ambos países, pero que han ido superándose hasta el momento por la existencia de intereses superiores compartidos. Pese a su innegable complejidad, las relaciones bilaterales hispano-marroquíes se han intensificado progresivamente hasta llegar al grado de consolidación actual, ya que los gobiernos son conscientes de que hay intereses recíprocos que es necesario salvaguardar con una actuación responsable, al margen de diferencias coyunturales o estructurales.

Dentro del elenco de intereses ocupa un lugar destacado para Marruecos el colectivo de emigrantes que trabajan en Europa, tanto por las importantes remesas de dinero que envían a su país, como por su influencia en la política interna. Del conjunto de expatriados, que se estima en unos 3,5 millones de inmigrantes, al menos 800.000 residen en España y todos los veranos atraviesan la Península Ibérica más de un millón de marroquíes, para pasar las vacaciones con su familia en su país de origen. Por otro lado, las relaciones económicas son cada vez más importantes, siendo ya España el segundo inversor en Marruecos y Marruecos el principal exportador del Magreb a España.

Evolución de la cooperación judicial antiterrorista hispano-marroquí

España ha venido desplegado en Marruecos a través de su embajada una intensa y creciente actividad diplomática en casi todos los órdenes de la cooperación: política, social, económica, comercial, cooperación al desarrollo, policial, militar, educativa y cultural. Casi todos los departamentos ministeriales han contado con sus correspondientes consejerías sectoriales en la misión diplomática de Rabat, a excepción, hasta hace poco, del Ministerio de Justicia.

En contraste con la tradicional cooperación policial que se lleva a cabo eficazmente desde hace mucho tiempo a través de los consejeros y agregados de Interior y de la Guardia Civil, se había avanzado muy poco en el ámbito de la colaboración judicial. Se firmaron el 30 de mayo de 1997 los convenios bilaterales de asistencia judicial en materia penal y de extradición, pero no se pusieron los medios necesarios para una efectiva aplicación.

La conmoción por los atentados del 11-S cometidos en 2001 en territorio norteamericano por terroristas de al-Qaeda, concienció a la comunidad internacional sobre la amenaza real que para la paz y seguridad mundial suponía esta clase de terrorismo y la necesidad de mejorar la cooperación policial y judicial. En el seno de Naciones Unidas se aprobó por el Consejo de Seguridad la Resolución 1373, instando a todos los Estados a cooperar para impedir y combatir el terrorismo y dando inicio a una nueva estrategia de la comunidad internacional.

Tras los atentados perpetrados en EEUU, la UE aceleró la cooperación y la creación de nuevos marcos institucionales para afrontar el terrorismo en el territorio de todos sus Estados miembros. El Consejo Europeo, reunido el 21 de septiembre de 2001 en sesión extraordinaria a raíz de los atentados del 11-S, aprobó un plan de acción contra el terrorismo basado en cinco puntos. El primero consistió en reforzar la cooperación policial y judicial entre los Estados miembros, aprobando la creación de la orden de detención europea así como en la adopción de una definición común del terrorismo, mientras que el último tenía por objeto coordinar la acción global de la UE en materia de lucha contra el terrorismo y la creación de la Unidad Europea de Cooperación Judicial, Eurojust, que se constituyó en febrero de 2002.

Frente a una estrategia de seguridad de los EEUU que considera un nuevo tipo de guerra el combate frente al terrorismo, lo que justifica acciones militares y actuaciones preventivas en el exterior, la posición europea se ha caracterizado por reforzar la cooperación policial y judicial entre sus Estados miembros en lugar de recurrir a la amenaza militar, así como por el respeto de los Derechos Humanos.

Los atentados terroristas de Casablanca cometidos el 16 de mayo de 2003 en la Casa de España y en otros lugares por islamistas radicales, que causaron la muerte de cuatro ciudadanos españoles, pese a que fueron dirigidos contra un establecimiento e intereses españoles en Marruecos, no dieron lugar a una actuación específica para reforzar la cooperación judicial bilateral.

Esa cierta incuria contrasta con el contexto europeo e internacional en que ya se había identificado la cooperación judicial como uno de los pilares básicos para la lucha antiterrorista, dado que supone un avance cualitativo respecto a la policial, pues esta última consiste principalmente en el intercambio de información sobre movimientos de determinadas personas o actividades de grupos criminales y tiene un carácter esencialmente preventivo. La cooperación policial es más sencilla e informal que la judicial y no está sujeta a requisitos procesales tan estrictos. Sin embargo, cuando fructifica y constata la existencia del delito y de los posibles partícipes se judicializa, siendo el Poder Judicial quien asume la investigación de la actividad criminal y dirige la actuación de la policía. La cooperación judicial no se limita a la información, sino que se amplía además a la investigación, desarticulación y represión del terrorismo y la delincuencia transnacional. Es, por otra parte, muy compleja técnicamente y requiere de juristas especializados, con conocimientos de Derecho Internacional y lenguas extranjeras.

Estrategia de cooperación judicial tras los atentados del 11-M

Cuando se produjeron en Madrid los terribles atentados del 11 de marzo de 2004 se encendieron todas las alertas. La causa se judicializó inmediatamente, asumiendo la instrucción el juez de guardia de la Audiencia Nacional. Los primeros avances de la

investigación judicial pusieron de relieve que las personas implicadas en la preparación y ejecución de los atentados eran miembros de células terroristas de tipo yihadista –una clase de terrorismo inédita hasta ese momento– y también que la mayoría de ellos eran inmigrantes marroquíes residentes en España. Quedó de manifiesto igualmente que existían conexiones entre los implicados y su país de origen, surgiendo entonces la necesidad de solicitar la cooperación de la Justicia marroquí. Estas circunstancias pusieron al descubierto las dificultades operativas existentes, debidas fundamentalmente a la falta de interlocución. A pesar de la proximidad geográfica y de los avances diplomáticos, quedó patente que existía un gran distanciamiento en el ámbito judicial, fruto de la inacción y el desconocimiento mutuo.

Para afrontar esta situación se llevaron a cabo varios encuentros entre los entonces ministros de Justicia de España y Marruecos quienes, siguiendo el precedente francés, anunciaron en septiembre de 2004 la designación de magistrados de enlace, con la finalidad de facilitar el intercambio de información judicial entre los dos países y mejorar la colaboración en los trabajos de investigación de los delitos relacionados con el terrorismo y la delincuencia organizada. En aquel momento ya se señaló que la necesidad de una política de cooperación se hacía más patente tras los atentados del 11 de marzo.

Esta decisión formaba parte de una actuación más amplia que el gobierno español puso en marcha con rapidez, obligado por los dramáticos acontecimientos. La estrategia partía básicamente de la constatación de tres elementos: (1) la necesidad de establecer con Marruecos una línea rápida y eficaz para conseguir una cooperación judicial efectiva; (2) la existencia de una inequívoca voluntad política de colaboración del gobierno marroquí; y (3) el alto grado de desconocimiento de los sistemas jurídicos de ambos países por los actores de la cooperación, es decir, jueces y fiscales.

Se acordó entonces con el ministro de Justicia de Marruecos que le sería presentado por su homólogo español un plan de acción que contribuyera en general al fortalecimiento del proceso de modernización emprendido por la Justicia marroquí, pero que iría destinado específicamente a la mejora de la cooperación judicial internacional y de la asistencia jurídica a ciertos colectivos vulnerables. Para elaborar este documento se constituyó en el seno del Ministerio de Justicia una comisión integrada por las distintas instituciones del sector público de la Justicia en España: Consejo General del Poder Judicial, Fiscalía General del Estado, Escuela Judicial y Centro de Estudios Jurídicos. Se incorporaron también a este grupo representantes de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y de la fundación pública FIIAPP, ya que el plan de acción, una vez aprobado, se convertiría en un proyecto de cooperación al desarrollo, financiado por la AECID y gestionado por dicha fundación. También formaron parte de la comisión representantes de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Canarias, por su vecindad con Marruecos.

El plan de acción aprobado en el seno de dicha comisión se transformó finalmente en el “proyecto ADL”, que en árabe significa Justicia. Al frente de este proyecto se puso al magistrado de enlace, a quien se nombró también consejero de cooperación jurídica de la embajada de Rabat, con objeto de proporcionarle los medios que se consideraron necesarios, material e institucionalmente, para tomar contacto con los actores de la Justicia marroquí de los que depende la cooperación judicial internacional y poder trabajar conjuntamente con ellos, dado que iban a tener una activa participación en el desarrollo del proyecto.

La filosofía de esta estrategia era muy simple: para el éxito de la cooperación judicial se necesita crear un clima de confianza entre sus protagonistas y para alcanzarlo hace falta que los jueces y fiscales españoles y marroquíes conozcan las leyes y los sistemas judiciales del otro país, conozcan las lenguas, se conozcan personalmente, trabajen juntos y reflexionen en común. Esta fórmula bien llevada conduce al conocimiento, al entendimiento y a la posibilidad de que existan contactos directos entre las autoridades judiciales.

Durante la fase de ejecución del proyecto se llevaron a cabo numerosas estancias de jueces y fiscales en los respectivos países para conocer los sistemas jurídicos, se organizaron unos 40 cursos y seminarios conjuntos, trasfronterizos e internacionales, se constituyeron grupos de expertos sobre temas de interés común, se editaron publicaciones conjuntas, se concedieron más de 200 becas a jueces y funcionarios del Ministerio de Justicia para el aprendizaje del español y lenguaje jurídico, se tradujeron al árabe y al español textos legales básicos y jurisprudencia. Todo este cúmulo de actividades tenía como finalidad última que la cooperación judicial hispano-marroquí no solo recuperase el tiempo perdido, sino que se convirtiera en un modelo de referencia entre un país de la UE y un país árabe.

Ha sido el proyecto bilateral español más importante del sector Justicia en cuanto a presupuesto y acciones en el que, bajo la coordinación de los Ministerios de Justicia, han participado por primera vez todas las instituciones públicas del ámbito de la Justicia, tanto de España como de Marruecos, habiendo colaborado por el lado marroquí el Instituto Superior de la Magistratura y la Corte Suprema. Su presupuesto ha rondado los 3 millones de euros con un plazo de ejecución de cuatro años. Han sido beneficiarios unos 1.500 jueces y fiscales marroquíes y 100 mauritanos. Se han conseguido importantes resultados, entre los que destaca la creación de la Red Marroquí de Cooperación Judicial Internacional, que es la primera que se constituye en un país árabe, y la Red de Centros de Formación Jurídica de España, Marruecos y Otros Países Árabes (Argelia, Libia y Kuwait).

Las actividades de este programa han propiciado además las relaciones y la colaboración entre las institucionales participantes. Se suscribieron, por ejemplo, convenios entre los centros de formación jurídica de España y Marruecos y un protocolo de cooperación entre las fiscalías antiterroristas de la Corte de Apelación de Rabat y la Audiencia Nacional. Este último acuerdo inspiró el protocolo de colaboración tripartito que se firmó en Rabat en enero de 2007 entre las Fiscalías de Rabat, París y de la Audiencia Nacional para intercambiar informaciones operativas en asuntos concretos de terrorismo, al que se sumó también Bélgica una vez designó un magistrado de enlace en Marruecos, ya que la transmisión de esa información sensible en el marco de ese acuerdo se realiza a través de estos últimos.

La cooperación en el proceso judicial del 11-M

Tanto España como Marruecos disponen de órganos jurisdiccionales especializados de ámbito nacional con competencias exclusivas en delitos de terrorismo, que son la Audiencia Nacional y la Corte de Apelación de Rabat, respectivamente. Esta circunstancia favorece la cooperación judicial en este tipo de delitos, ya que su investigación y enjuiciamiento está centralizada y la información se concentra en un reducido grupo de jueces y fiscales, con alto grado de especialización y con conocimientos específicos en materia de cooperación judicial internacional.

En lo que respecta a la cooperación en el 11-M es de señalar que Marruecos cumplimentó un total de nueve comisiones rogatorias correspondientes a esa causa y que, en las tres ocasiones que se solicitó, se autorizó el desplazamiento de los jueces de instrucción de la Audiencia Nacional para estar presentes en su ejecución, hecho insólito hasta ese momento. Se han presentado por los jueces españoles cuatro denuncias oficiales para que procesados por el 11-M de nacionalidad marroquí y detenidos en su país fueran juzgados en Marruecos, ya que el convenio bilateral no permite la extradición de nacionales. Tres de ellos han sido condenados por la Corte de Apelación de Rabat a importantes penas de prisión y el cuarto está en prisión preventiva a la espera de juicio.

En sentido inverso, la cooperación de la Justicia española ha sido absoluta: valga como ejemplo que uno de los condenados por el 11-M fue entregado temporalmente a Marruecos para que fuera juzgado por terrorismo. Una vez celebrado el juicio fue devuelto a España para cumplir la condena impuesta en nuestro país. El juez antiterrorista marroquí se ha desplazado en varias ocasiones a la Audiencia Nacional para la práctica de diligencias acordadas en comisiones rogatorias internacionales. Por otra parte, España es con diferencia el país del mundo que más extradiciones ha concedido a Marruecos por terrorismo.

La experiencia acumulada en el desarrollo de una cooperación operativa tan exigente como la antiterrorista, puso a prueba la eficacia de los convenios bilaterales. Aunque se demostraron bastante eficaces y se aprovecharon al máximo sus potencialidades, se detectaron algunos aspectos susceptibles de mejora, los cuales fueron abordándose en el marco de un proceso de revisión y negociación que culminó con la redacción de unos nuevos convenios de asistencia judicial en materia penal y de extradición, firmados el 24 de junio de 2009 en Rabat, por los ministros de Justicia (BOE, 2/X/2009).

Conclusión: La cooperación judicial internacional ha adquirido una gran importancia estratégica a nivel mundial para la prevención, investigación y enjuiciamiento de la delincuencia transnacional, cuya forma más grave son los delitos de terrorismo. El sistema europeo, partiendo del respeto de los Derechos Humanos, ha conseguido desarrollar instrumentos y estructuras operativas pioneras en este ámbito, como la orden europea de detención, los equipos conjuntos de investigación dirigidos por jueces que controlan la actuación policial, el intercambio de magistrados de enlace, la Red Judicial Europea y Eurojust. España es uno de los Estados europeos con mayor experiencia en cooperación judicial antiterrorista. La Audiencia Nacional es de los órganos judiciales centrales especializados en la instrucción y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo más antiguos que existen y constituye un modelo de referencia para otros países.

Los atentados terroristas del 11-M, como ocurriera a escala global con los perpetrados el 11-S, hicieron aflorar las importantes carencias de la cooperación judicial hispano-marroquí y las dificultades de interlocución, pese a lo avanzado de las relaciones de colaboración en otros ámbitos. La constatación de esta realidad llevó a planificar una estrategia específica para construir una cooperación jurídica sólida y duradera. Se pusieron los medios técnicos necesarios, pero se intentó sobre todo crear un clima de confianza basado en el diálogo, el conocimiento y el respeto mutuo, desde el convencimiento de que la cooperación judicial, fundamentalmente por sus implicaciones de soberanía, no puede imponerse, hay que ganársela.

La colaboración entre España y Marruecos demuestra que en un ámbito tan sensible y complejo como el jurídico, con voluntad y buena planificación, se puede avanzar mucho y lograr buenos resultados. Sin embargo, no debe caerse en la complacencia de creer que lo más difícil está hecho. Bien al contrario, la sostenibilidad es esencial y está necesitada de un trabajo continuo. Convendría no solo consolidar y mejorar los resultados alcanzados, sino también aprovechar estas enseñanzas para potenciar la presencia española en la región, extendiéndola a otros países del Magreb que nos es más próximo, como Argelia y Mauritania, dado que la lucha antiterrorista en España está experimentando un giro de norte a sur. El terrorismo doméstico de ETA tiende a remitir, mientras que la amenaza del terrorismo internacional de inspiración yihadista va en aumento, sobre todo desde que el Grupo Salafista por la Predicación y el Combate magrebí se integró en la estructura de al-Qaeda en 2006, pasando a denominarse Al Qaeda en la Tierra del Magreb Islámico (AQMI), el cual ha tomado el Sahel como zona de refugio, apoyo logístico y acción para atentar contra intereses occidentales. Precisamente en esta línea se inscribe la participación española en el programa de apoyo a la lucha antiterrorista en la región del Sahel, que comprende los países de Mauritania, Malí y Níger, en el marco del Instrumento de Estabilidad de la Comisión Europea. La presencia de España junto con Francia, a través de expertos policiales y judiciales, para contribuir a reforzar las capacidades que permitan hacer frente a estos desafíos en la zona no solo es útil, sino también muy bien valorada por las autoridades locales. Sin duda va a permitir además aprovechar otras experiencias y, sobre todo, mantener contactos y capacidad de influencia en una región en la que la amenaza terrorista se viene intensificando, especialmente por los vínculos de colaboración que se están estableciendo entre células terroristas y bandas armadas de delincuencia común.

Ángel Llorente

Magistrado de enlace con Marruecos desde enero de 2005 hasta octubre de 2010