



04:00 - 4:45 PM
PRESENTE Y FUTURO DEL SISTEMA JUDICIAL
FRENTE AL TERRORISMO, EL NARCOTRÁFICO,
LA CORRUPCIÓN Y EL CRIMEN ORGANIZADO
Javier Zaragoza
Fiscal de Sala del Tribunal Supremo de España



1. Los primeros años del siglo XXI nos han permitido constatar que las más importantes realidades criminales del último cuarto del siglo XX no sólo no han retrocedido sino que se han convertido en un auténtico desafío para las sociedades modernas basadas en un modelo democrático de convivencia. **Los cuatro pilares que conforman esa gran multinacional del crimen son de sobra conocidos: el narcotráfico, el terrorismo, la corrupción y el crimen organizado.** El crecimiento y la consolidación de estos fenómenos criminales genera riesgos reales y serios para los fundamentos de la sociedad democrática en la que vivimos: la estabilidad política, el desarrollo socioeconómico y la seguridad. Su objetivo no es otro que constituirse en auténticos contrapoderes, antagónicos y paralelos a los poderes legalmente establecidos, circunstancia ésta que revela la magnitud y la dimensión del problema al que nos enfrentamos.



2. La interrelación entre estas graves actividades criminales, como consecuencia de la confluencia de intereses económicos que esos contrapoderes persiguen y de sus coyunturales alianzas frente al Estado democrático como enemigo común, se hace todavía más evidente al comprobar el empleo compartido de medios, estructuras e instrumentos diseñados para lavar el producto de origen criminal. La actividad de lavado se convierte, en consecuencia, en uno de los puntos neurálgicos del funcionamiento de las organizaciones criminales, y la lucha contra esta actividad delictiva en uno de los ejes centrales del combate contra la moderna delincuencia. Así se explica la importancia que en los últimos años ha adquirido en la política criminal internacional la estrategia preventiva y represiva dirigida a combatir eficazmente el lavado de bienes, y su extensión a la lucha contra la financiación del terrorismo. No obstante, queda mucho camino por recorrer en la aplicación real y efectiva de estas estrategias en el plano nacional, y creemos que **resulta necesario implementar y articular respuestas más eficientes que garanticen una mayor eficacia, un adecuado grado de cooperación y la definitiva erradicación de los territorios considerados paraísos fiscales.**

2.a. Las nuevas políticas de prevención del lavado de activos y de la financiación del terrorismo requieren no sólo la sujeción de las profesiones jurídicas y de otros agentes económicos no integrados en el sistema financiero tradicional al marco legal de obligaciones internacionalmente reconocido (debida diligencia, identificación del cliente, información de operaciones sospechosas, “reporting” sistemático, etc.), sino también un mayor control sobre la recepción y envío de donaciones a través de fundaciones y organizaciones no gubernamentales vinculadas al islamismo, y la **adopción de medidas que dificulten la utilización de los sistemas informales de transferencias como el “Hawalla”**. Es una realidad que el envío de remesas, fuera del sistema bancario tradicional y por lo tanto al margen de cualquier control institucional, alcanza cantidades de dinero exorbitantes, y que este



procedimiento ha servido para encubrir transferencias de dinero que han sido empleadas en la financiación de atentados terroristas. La IX Recomendación Especial contra la Financiación del Terrorismo nos obliga a **ampliar las investigaciones sobre estas operaciones respecto a comercios y negocios regentados por individuos de origen musulmán y a establecer sanciones administrativas que permitan acordar su cierre, pero también es preciso facilitar la bancarización de estos movimientos y transferencias**, y ello solo es posible mediante la reducción y abaratamiento de los elevados costes que habitualmente conlleva el empleo de los establecimientos bancarios tradicionales.

2.b. La implementación de la lucha contra la financiación del terrorismo, para el efectivo cumplimiento de la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, exige igualmente la **creación de órganos especializados de prevención, incluso al margen de los órganos jurisdiccionales, con competencias suficientes para ofrecer una respuesta rápida a las informaciones sobre personas (físicas y jurídicas) y/o operaciones sospechosas de estar vinculadas con organizaciones terroristas o su entorno, y a la inclusión de aquellas en las listas internacionales** aprobadas por Naciones Unidas o la Unión Europea. Como mínimo, tales órganos especializados de prevención de la financiación del terrorismo deberían ser dotados de competencias para acordar el bloqueo de cuentas, saldos, posiciones financieras, transacciones y movimientos de capitales, así como la prohibición de apertura de cuentas cuando se trate de personas o entidades vinculadas a grupos u organizaciones terroristas, o cuando las operaciones, movimientos o transacciones se realicen con motivo u ocasión de la perpetración de actividades terroristas o para contribuir a los fines perseguidos por grupos u organizaciones de esa naturaleza.

3. La internacionalización del crimen exige la internacionalización de la respuesta institucional, en los diferentes ámbitos supranacionales. Se han



producido avances normativos sustanciales en las últimas décadas en el contexto de Naciones Unidas: buena muestra de ello son los Convenios de 1988 contra el narcotráfico, de 1999 contra la financiación del terrorismo, de 2000 contra el crimen organizado y de 2003 contra la corrupción. Estos instrumentos normativos internacionales sientan las bases jurídicas precisas para que **el tratamiento preventivo y represivo de tan graves manifestaciones criminales en todos los Estados se desarrolle en términos de homogeneidad y eficacia**, por lo que la no ratificación de estos convenios y su no incorporación a los derechos nacionales demuestra una evidente falta de compromiso con la comunidad internacional y una preocupante irresponsabilidad política.

4. La identidad de intereses económicos, políticos y jurídicos en algunos ámbitos supranacionales ha permitido la creación de **espacios jurídicos comunes** en los que los avances en materia de cooperación contra la delincuencia han sido muy superiores, propiciando incluso una casi absoluta **judicialización de la cooperación internacional contra el crimen**. Sería deseable, pues, que en otros contextos regionales, identificados en algunos casos por sólidos vínculos históricos y culturales, se avanzara también en esta dirección como paso previo a la formulación de un **espacio jurídico universal** que excluya la impunidad y que asegure una respuesta verdaderamente eficaz contra todas esas gravísimas actividades criminales.

5. La globalización de la justicia es una necesidad de primer orden para abordar el problema de la delincuencia transnacional y de los crímenes contra los derechos humanos (genocidio, crímenes de lesa humanidad, terrorismo, etc.), ya que las respuestas nacionales son en muchas ocasiones insuficientes y están condicionadas por los intereses políticos del momento. Desde el reconocimiento de que una de las bases esenciales del Estado de Derecho es la tutela y protección de los derechos fundamentales del individuo, no es aceptable en ningún caso que la respuesta de la sociedad democrática contra



determinadas formas de criminalidad se produzca al margen de la ley y de la jurisdicción, con violación de los derechos más elementales e irrenunciables del ser humano (en estos términos se expresa el Plan de Acción para la Lucha contra la Delincuencia Organizada aprobado por el Consejo de la Unión Europea celebrado en Amsterdam en Junio de 1997). Resulta evidente, pues, que para conseguir mayores niveles de eficacia contra estas graves formas criminales es absolutamente necesario **el fortalecimiento de un sistema de justicia global que asegure la aplicación efectiva del principio de jurisdicción universal en su persecución.**

6. Este imparable proceso de internacionalización de la justicia, que demuestra la importancia del sistema judicial en la doble función de combatir eficazmente el crimen y hacer respetar los derechos del individuo, se viene desarrollando en dos vertientes. **En el ámbito de los delitos contra los derechos humanos y contra la comunidad internacional, la vigencia del principio de justicia universal se ha visto culminada con la creación por el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional para la investigación y el enjuiciamiento del genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra y el crimen de agresión.** No es ocioso reconocer que la puesta en marcha de este Tribunal –aún con competencias sensiblemente limitadas- es, sin duda alguna, el acontecimiento judicial más relevante de las últimas décadas, y que la impronta de independencia reconocida a sus instituciones permite augurar que su actuación no se apartará de los parámetros de imparcialidad y de sujeción a la legalidad, sea cual sea el asunto y sus circunstancias, por lo que debe hacerse acreedor a un mayor respaldo y ratificación.

7. En el ámbito de la respuesta contra el terrorismo y la criminalidad organizada transnacional, muchos de cuyos comportamientos están también sometidos al principio de universalidad en su persecución por las legislaciones nacionales, **este proceso de globalización judicial ha tenido sus más destacados avances en el campo de la cooperación internacional, en tanto que piedra**



angular de la lucha contra estos crímenes. Estos avances han modificado positivamente la tradicional visión de la cooperación jurídica internacional, considerada en otras épocas como una manifestación irrenunciable de la soberanía de cada país. A modo de resumen, podemos indicar que los cambios se han materializado en tres aspectos: la aparición de órganos y estructuras supranacionales con competencias para mejorar y coordinar la actuación policial y judicial; la simplificación de los cauces de comunicación y transmisión de las solicitudes de ayuda judicial; y la implementación y el perfeccionamiento de nuevos instrumentos de cooperación y técnicas especiales de investigación.

7.a. **La aparición de órganos y estructuras supranacionales** en el ámbito de la Unión Europea, lógica consecuencia de la idea del espacio judicial europeo, **ha mejorado sensiblemente el funcionamiento de los sistemas judiciales nacionales y la coordinación entre ellos para las investigaciones relativas a la delincuencia grave, en particular respecto al terrorismo, el tráfico de drogas y la corrupción.** En el ámbito policial estas iniciativas se han traducido en la creación de EUROPOL, como Oficina Europea de Policía, con importantes funciones operativas y de coordinación entre las policías nacionales. Y en el plano judicial en el nacimiento de la RED JUDICIAL y de EUROJUST, la primera de ellas como una estructura de cooperación directa y sin intermediarios entre Autoridades judiciales (que funciona a través de la designación de puntos de contacto en cada país), y el segundo como un órgano compuesto por magistrados, fiscales y/o policías de todos los países que integran la Unión con competencias para coordinar las investigaciones criminales que afecten a varios países con miras a la obtención de resultados más positivos. En este contexto se inscribe, como un paso más en la internacionalización de la respuesta judicial, el proyecto de poner en funcionamiento una Fiscalía Europea con jurisdicción en todo el territorio de la Unión para la persecución de los casos de corrupción y fraude que afectan a los intereses comunitarios



7.b. El establecimiento de **cauces de comunicación directos entre Autoridades judiciales para la transmisión y cumplimiento de las solicitudes de auxilio judicial** representa igualmente un gran avance que ha contribuido notablemente a dar una mayor efectividad a las investigaciones penales para los casos de delincuencia grave, muy especialmente en las conectadas con el terrorismo y la corrupción. La relación directa entre responsables judiciales, con una independencia garantizada por estatuto constitucional, ha eliminado las interferencias e intromisiones de los poderes políticos al excluir cualquier capacidad de decisión sobre la efectiva promoción y prestación de la asistencia judicial, una materia que sólo desde planteamientos arcaicos puede entenderse vinculada con la soberanía de los Estados

7.c. La asistencia judicial del siglo XXI poco tiene que ver, no sólo en las formas sino también en los contenidos, con la de otras épocas. Los convenios y las iniciativas internacionales han obligado a la implementación de técnicas especiales de investigación (entregas vigiladas, infiltración de funcionarios policiales, interceptación de comunicaciones, vigilancias electrónicas, etc.), especialmente útiles en la lucha contra el crimen organizado, a la incorporación de instrumentos de cooperación más ágiles y modernos, así como al perfeccionamiento y renovación de modalidades ya conocidas. La clave de tan importantes cambios ha sido la aceptación del **principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales**, acuñado por el Consejo de la Unión Europea celebrado en Tampere (Finlandia) en Octubre de 1999, que se ha traducido en la adopción de un procedimiento de entrega de delincuentes mucho más rápido que la extradición (ORDEN EUROPEA DE DETENCION), en la ejecución inmediata de resoluciones sobre embargo preventivo de bienes y aseguramiento de pruebas, y en la inminente puesta en marcha de un sistema idéntico para las órdenes de decomiso o confiscación procedentes de otros Estados.



8. La eficacia de los sistemas judiciales nacionales en el combate contra las más graves formas de delincuencia depende en buena medida de la existencia de **órganos especializados en la investigación y persecución de tales delitos**. Así lo recuerda expresamente el art. 36 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción aprobada en Mérida en Diciembre de 2003. Parece obvio, pues, que **todas las estructuras judiciales nacionales deberían incorporar autoridades u órganos especializados y dedicados en exclusiva a tales responsabilidades**. En el marco de este principio se inscribe el diseño en España de una estructura judicial especializada con jurisdicción nacional y con una importante experiencia de casi 30 años en la persecución y enjuiciamiento del terrorismo, el narcotráfico organizado, los grandes crímenes económicos y los delitos contra la comunidad internacional: la Audiencia Nacional fue creada en 1977, y desde entonces hasta el momento actual ha cumplido su función investigando y enjuiciando a miles de narcotraficantes, cientos de terroristas y blanqueadores, a influyentes personajes de la política y de las finanzas relacionados con la corrupción, e incluso a algunos altos funcionarios de gobiernos extranjeros acusados de genocidio y de crímenes de lesa humanidad. No es ocioso recordar en este foro que este órgano judicial central, reconocido internacionalmente como ejemplo de eficacia, ha servido de modelo para otras jurisdicciones.

9. La especialización funcional es todavía más necesaria e imprescindible en el Ministerio Público. **La investigación y persecución de estos fenómenos criminales requiere la constitución de Fiscalías especializadas integradas por funcionarios con un alto grado de preparación, formación y capacitación según la materia criminal de que se trate**. En este contexto se entiende la creación en 1977 de la Fiscalía de la Audiencia Nacional esencialmente para los delitos de terrorismo, en 1988 de la Fiscalía Especial Antidroga para los delitos de narcotráfico organizado y lavado de bienes de esa procedencia, y en 1995 de la Fiscalía Especial Anticorrupción para los delitos



económicos vinculados con la corrupción. Para el eficaz funcionamiento de las mismas se ha articulado una **estructura territorial de Fiscales especializados, al objeto de garantizar una adecuada coordinación de la acción represora del Estado en estas materias**. Una de las grandes ventajas de este sistema es la concentración de la acción policial desarrollada por las Unidades centrales especializadas contra las más importantes organizaciones criminales.

10. **El sistema judicial tiene una gran responsabilidad en el combate contra el terrorismo, y no se puede sustraer a su control la lucha contra esta actividad criminal por muy peligrosa que sea.** Sólo mediante la aplicación de la ley, función esencial del sistema judicial, puede combatirse cualquier tipo de criminalidad, incluido el terrorismo, de modo que las limitaciones y restricciones de los derechos fundamentales, seguramente necesarias frente a las formas más graves de delincuencia, requieren un estricto control por parte de la jurisdicción de manera que permita compatibilizar valores tan esenciales como la libertad y la seguridad, el respeto a los derechos básicos del ser humano y la tutela de nuestro modelo democrático de sociedad, la legitimidad que se deriva de la sujeción de los poderes públicos al imperio de la ley y la eficacia en la prevención y represión del crimen. Desde este prisma, **debe destacarse especialmente la actuación del sistema judicial español, encarnado en los órganos judiciales especializados de la Audiencia Nacional, en la persecución y resolución de los procesos penales seguidos contra el terrorismo de origen islamista, como consecuencia de la amplia experiencia adquirida contra el terrorismo de ETA durante los últimos 30 años.**

10.a. El desarrollo de la causa penal 35/2001 del Juzgado Central de Instrucción nº 5 es un buen ejemplo de que la aplicación de ley por los Tribunales en el marco de un proceso penal ha demostrado la efectividad del sistema legal, y que la lucha contra el terrorismo no puede sustraerse al



proceso penal y a la intervención judicial. **En el citado procedimiento se ha enjuiciado a los miembros de un grupo terrorista islámico vinculado con Al Qaeda, alguno de los cuales había tenido conexiones con los autores del atentado del 11-S en Nueva York** (la acción terrorista más sangrienta de la historia). La sentencia de fecha 26-9-2005 dictada por la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional ha condenado a elevadas penas de prisión a 18 de los acusados por los delitos de integración en organización terrorista, colaboración con organización terrorista y conspiración para cometer homicidio terrorista, debiendo destacarse muy especialmente dos reflexiones:

- el Tribunal ha empleado fundamentalmente dos datos objetivos para considerar probada la pertenencia al grupo criminal terrorista: **1) el reclutamiento, envío y asistencia de “mujahidines”(soldados de la “guerra santa”) a campos de entrenamiento de Bosnia, Indonesia y Afganistán para recibir adiestramiento en el manejo de armas, explosivos y en tácticas terroristas ;y 2) el hallazgo de documentos con instrucciones para la fabricación de explosivos con elementos de uso comercial no sujetos a restricción.**

- la naturaleza terrorista del grupo criminal juzgado se sustenta en la finalidad que persiguen: **desestabilizar el orden mundial en aras a conseguir imponer a todos una religión y una forma de vida con desprecio absoluto a los más elementales derechos humanos.**

10.b. La investigación objeto de la causa penal 20/2004 del Juzgado Central de Instrucción nº 6, seguida respecto al gravísimo atentado cometido el 11-M en Madrid, demuestra de igual manera la efectividad y la necesidad de la actuación judicial en el esclarecimiento de estos graves crímenes. Meses de intensas indagaciones en sede judicial han permitido, pese a la muerte por suicidio de los autores materiales del atentado en la explosión que ellos mismos provocaron el 3 de Abril de 2004 en una vivienda cercana a Madrid en la que estaban ocultos, identificar y poner a disposición de la justicia a **más de un centenar de personas vinculadas directa o indirectamente con el**



núcleo central autor del atentado, cuyos miembros formaban parte del Grupo Islámico Combatiente Marroquí, vinculado con otros atentados anteriores e ideológicamente dependientes de Al Qaeda: desde los integrantes de este grupo terrorista sin participación activa en el atentado, hasta los suministradores de los teléfonos y explosivos empleados en el mismo (los vínculos entre quienes facilitaron los explosivos y algunos miembros del grupo ejecutor del atentado se habían creado por anteriores operaciones de tráfico ilícito de hachís, actividad criminal a la que se venían dedicando habitualmente), e incluso los simples colaboradores que han coadyuvado facilitando medios de cualquier naturaleza.

10.c. La prevención e investigación del terrorismo descansa en buena parte en el adecuado y eficaz funcionamiento de los servicios de inteligencia. La obtención de información y el análisis de esta contribuyen decisivamente a la identificación de presuntos integrantes y colaboradores de los grupos terroristas, facilitando así la evitación de atentados y otras acciones de esa naturaleza, a la par que constituyen en ocasiones un elemento esencial de apoyo a la valoración por los Tribunales de las pruebas indiciarias o circunstanciales que se consiguen reunir en los procesos penales. No obstante, **es preciso deslindar con claridad mediante un marco jurídico apropiado la actividad de inteligencia que debe mantenerse en todo caso bajo absoluto secreto, de aquella otra que puede ser incorporada a una investigación oficial y conocida por los acusados y sus defensas.** El distinto tratamiento, regulación y condiciones de uso de la información de inteligencia en los ordenamientos jurídicos nacionales puede constituir un serio obstáculo para el empleo compartido de esta información con servicios de inteligencia extranjeros y para la efectiva cooperación entre los mismos. El **diseño de un futuro Centro de Análisis e Inteligencia Antiterrorista bajo la supervisión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas**, un necesario paso en la respuesta global contra un terrorismo extremadamente globalizado, sería



factible mediante la homogeneización de los sistemas jurídicos nacionales en el tratamiento y empleo de la actividad de inteligencia.

11. La lucha contra la corrupción pasa inevitablemente por un **fortalecimiento de los sistemas institucionales nacionales con responsabilidad en la prevención y represión de estas conductas**. Ese proceso de fortalecimiento se fundamenta en varios principios: la independencia y profesionalización de los integrantes del Poder Judicial y del Ministerio Público para asegurar una investigación del fenómeno de la corrupción de modo imparcial y libre de injerencias políticas; el establecimiento de procedimientos adecuados de selección, formación y capacitación de los funcionarios y cargos públicos con responsabilidades en esta materia; la adopción de códigos de conducta en el marco de los poderes públicos que sirvan para prevenir y dificultar el enriquecimiento ilícito y el soborno de los funcionarios; y la inclusión de medidas especiales de vigilancia en el sistema financiero respecto a las personas que hayan desempeñado funciones públicas prominentes y a cuantas personas físicas y/o jurídicas estén relacionadas directa o indirectamente con aquellas.

12. Pero la eficacia en la lucha contra la corrupción depende igualmente, en buena medida, de las posibilidades de **recuperación de los activos generados por la corrupción en favor de los Estados que han sido víctimas de estos comportamientos**. El capítulo V de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción aprobada en Mérida (México) en Diciembre de 2003 reconoce como principio general la restitución a sus legítimos propietarios y a los Estados afectados de los bienes y activos derivados de la corrupción, y es necesario dotar de mayor efectividad a este principio permitiendo particularmente **la disposición y asignación de los mismos a programas que promuevan el fortalecimiento y la mejora de la respuesta institucional en el combate contra la corrupción, así como la creación de órganos especializados en su prevención y represión**. En la



ejecución de esta tarea pueden desempeñar una función especialmente relevante las organizaciones intergubernamentales.