

MECANISMOS E INICIATIVAS DE COOPERACIÓN HISPANO-MARROQUÍ CONTRA EL TERRORISMO

SPANISH-MOROCCAN COUNTER-TERRORISM MECHANISMS AND INITIATIVES

Luisa Barrenechea

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. COOPERACIÓN EN SEGURIDAD. III. COOPERACIÓN JUDICIAL. IV. CONSIDERACIONES FINALES

RESUMEN: En el marco de la colaboración antiterrorista la cooperación en seguridad y la cooperación judicial son un pilar básico para, como recoge la Estrategia de la Unión Europea contra el Terrorismo, prevenir, proteger, perseguir y responder a la amenaza terrorista. El objetivo de este trabajo es analizar los instrumentos y mecanismos de la cooperación antiterrorista hispano-marroquí. En primer lugar, tras exponer los actores de la colaboración en seguridad se desarrollan los instrumentos fundamentales de cooperación policial como son los oficiales de enlace o las operaciones conjuntas. En segundo lugar, son puestos de relieve mecanismos destacados de la cooperación judicial hispano-marroquí como los magistrados de enlace o los convenios bilaterales. Ambas actividades policiales y judiciales son la base de la evolución de la colaboración bilateral antiterrorista y de los extraordinarios resultados alcanzados en los últimos años.

ABSTRACT: In the framework of antiterrorist cooperation both security cooperation and judicial cooperation are a basic pillar for, as reflected in the EU Strategy against Terrorism, prevent, protect, pursue and respond to terrorist threats. The aim of this paper is to analyze the instruments and mechanisms of the Spanish-Moroccan antiterrorism cooperation. First of all, after exposing the actors of cooperation in security are explained the basic instruments of police cooperation such as liaison officers or joint operations. Secondly, there are highlighted relevant mechanisms of the judicial Spanish-Moroccan cooperation such as liaison magistrates or the bilateral agreements. Both police and judicial activities are the core basis of the progress of the bilateral anti-terrorism cooperation and of the extraordinary results achieved in recent years.

PALABRAS CLAVE: Cooperación Internacional, Terrorismo, Justicia, Interior, Mecanismos de Cooperación, 11-M

KEYWORDS: International Cooperation, Terrorism, Justice, Interior, Cooperation Mechanisms, 11-M

Fecha de recepción del original: 27 de marzo de 2016. Fecha de aceptación de la versión final: 17 de mayo de 2016.

* Consultora en cooperación internacional y doctora en Derecho Público y Ciencia Política por la Universidad Rey Juan Carlos. Correo electrónico: luisaba@idecnet.com

I. INTRODUCCIÓN

Las relaciones de España con Marruecos han sido un tema ampliamente tratado y objeto de importantes estudios y análisis.¹ Son numerosos los factores de interés entre dos países que están separados únicamente por los 14 kilómetros que dividen el Estrecho de Gibraltar. Las relaciones históricas, políticas y económicas han sido la base de la evolución de las relaciones bilaterales así como de las diversas fases por las que han atravesado.

La relevancia y el volumen de las prioridades compartidas demandan un alto y fructífero nivel en las relaciones bilaterales entre ambos países. Los ámbitos más destacados de la cooperación hispano-marroquí son la cooperación económica (la pesca y los productos agrícolas) y la cooperación en seguridad (inmigración irregular, tráfico ilícito y crimen organizado). La política de seguridad tiene un especial interés por la relevancia que estas cuestiones tienen para el normal funcionamiento democrático y porque en una realidad mundial cada vez más interdependiente nuestro desarrollo y seguridad están ligados inexorablemente al de nuestros vecinos. Desde hace aproximadamente una década ha habido otro tema que ha venido a incluirse como prioritario y de suma importancia en la agenda bilateral, la lucha contra el terrorismo yihadista. Una amenaza que ha afectado duramente a ambos países. En Marruecos el atentado de Casablanca el 16 de mayo de 2003 con 46 víctimas mortales,² y en España el atentado de 11 de marzo de 2004 en Madrid con 191 asesinados,³ fueron clave para que ambos países asumieran que el terrorismo yihadista no podía prevenirse ni contenerse sin la cooperación internacional.

¹ El profesor Bernabé López en el artículo “Un raro y desigual lote de libros sobre España y Marruecos” (*Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, Nº 11, julio/diciembre de 2011) realiza un análisis sobre la bibliografía existente sobre las relaciones bilaterales. Además de analizar bibliografía especializada y de señalar que existe un inventario sobre las relaciones hispano-marroquíes realizado por los profesores Eloy Martín Corrales y Vicente Moga Moreno (coordinado por Bernabé López García y Hernando de Larramendi, ediciones del Oriente y del Mediterráneo, Madrid, 2007), concluye que el interés bibliográfico por los asuntos relativos a las relaciones hispano-marroquíes ha sido muy superior en España a en Marruecos.

² El 16 de mayo de 2003 catorce terroristas suicidas, divididos en cuatro grupos, hacen explotar bombas en cinco objetivos predeterminados. Los ataques son el primer episodio de terrorismo suicida en Marruecos y como señala J. KALPAKIAN (“Building the Human Bomb: The Case of the 16 May 2003 Attacks in Casablanca”, *Studies in Conflict & Terrorism* 28, 2005), los ataques terroristas transformaron Marruecos internamente, sus efectos fueron extensos y colocaron en una complicada situación al movimiento islamista. La selección de los blancos tenía una fuerte carga simbólica: un centro comunitario y un cementerio Judío, el hotel Farah (frecuentado por ejecutivos y turistas, algunos de ellos israelíes), el restaurante italiano Positano (propietario de un judío) y la Casa de España (un centro social y cultural español en el que la clase media marroquí podía consumir alcohol y participar en juegos de mesa). Entre la bibliografía sobre los atentados de Casablanca puede consultarse: KALPAKIAN, J. “Building the Human Bomb: The Case of the 16 May 2003 Attacks in Casablanca”, *Studies in Conflict & Terrorism* 28, 2005, pp.113-127; CHAARANI, A. “La mouvance islamiste au Maroc: du 11 septembre aux attentats de Casablanca”, Editorial Karthala, París, 2004; ALONSO, R. y GARCÍA REY, M. “La evolución del terrorismo yihadista en Marruecos”, *Terrorism and Political Violence*, Nº 19, 2007, pp. 571-592.

³ Con el fin de conocer cómo se formó la red terrorista del 11-M, cuáles fueron sus principales componentes y sus conexiones, véase: REINARES, F. *¡Matadlos! Quién estuvo detrás del 11-M y por qué se atentó en España*, Editorial Galaxia Gutenberg, Madrid, 2014.

Los atentados de Casablanca y Madrid marcan el inicio de una nueva forma de cooperación bilateral en materia antiterrorista. Se trata de una colaboración marcada por una serie de características, entre las que cabe destacar la eficacia de la acción policial y judicial. Dos tipos de cooperación en los que la voluntad política de ambos estados ha sido clave para alcanzar un nivel alto de resultados. Asimismo, lejos de ser estática se trata de una colaboración que continúa fortaleciéndose como se ha puesto de relieve con las operaciones antiterroristas conjuntas llevadas a cabo desde 2014.⁴ No en vano la amenaza terrorista ha evolucionado considerablemente en los últimos años. La prioridad actual centrada en prevenir y contener la amenaza terrorista proveniente del Estado Islámico (EI) y de Al Qaeda el Magreb Islámico (AQMI),⁵ es muy diferente a la prioridad de los años posteriores a los atentados de Casablanca y Madrid en los que el objetivo fundamental de la cooperación antiterrorista bilateral era detener y condenar a los autores de los atentados terroristas allá donde se encontraran.

Es posible hablar de un nuevo modelo de cooperación bilateral que tiene su reflejo en un cambio fundamental en la cooperación judicial y en seguridad. Una colaboración con un alto nivel técnico que, como manifiestan diplomáticos españoles, es la que más se ha desarrollado e incrementado en los últimos años.⁶ Un esfuerzo al que la política exterior española ha contribuido a través del principio de unidad de acción exterior.⁷ La diplomacia española trata de contribuir al desarrollo de la cooperación antiterrorista hispano-marroquí en ese marco de impulsor y coordinador de la acción exterior del Estado.

La clave del empuje ha sido compartir la misma estrategia y objetivos en la lucha contra el terrorismo internacional. El esfuerzo conjunto ha permitido fortalecer las capacidades mutuas y compartir experiencias y mejores prácticas, alcanzando un nivel de eficacia que es alabado y reconocido, no únicamente por España y Marruecos sino también por otros países. En ese sentido cabe destacar que Estados Unidos señala que las disputas territoriales parecen secundarias en la productiva y continua cooperación entre España y Marruecos en materia de lucha contra el terrorismo, tráfico de drogas e inmigración ilegal.⁸

⁴ La última de ellas desarrollada el 23 de febrero de 2016 posibilitó la desarticulación de una célula en Ceuta y Nador destinada a la captación, adoctrinamiento, radicalización y envío de yihadistas para integrarse en el Estado Islámico (EI). Nota de prensa, Ministerio del Interior, 23/02/2016.

⁵ La mayoría de los autores de los atentados de París y Bruselas eran ciudadanos europeos que se habían radicalizado, varios de ellos retornados de zonas en conflicto. El riesgo que entrañan estos retornados es una de las mayores preocupaciones de las autoridades policiales de ambos países. Según últimas cifras facilitadas por autoridades marroquíes se habrían desplazado a Siria e Irak 1.579 personas, de las que habrían regresado 190. *Abc*. Entrevista realizada a Abdelhak El Khayam, director general de la Oficina Central de Investigación Judicial; Disponible en: http://www.abc.es/espana/abci-ceuta-y-melilla-zona-paso-armas-para-terroristas-201605080554_noticia.html

⁶ Entrevistas personales de la autora con representantes diplomáticos en Rabat y en el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) en Madrid. Entre ellas, con el Jefe de Área de Magreb Jaime Iglesias (el 28 de enero de 2015 en Madrid) y con Julio Herráiz, Subdirector General de Asuntos Internacionales de Terrorismo (el 6 de junio de 2011).

⁷ Ley 2/2014 de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. BOE nº 74 de 26/03/2014.

⁸ ARIEFF, A. "Morocco: current issues", Congressional Research Service, Estados Unidos, 2011, pp. 10, 11; disponible en: <http://fpc.state.gov/documents/organization/166791.pdf>

Con el fin de conocer mejor el nivel actual de cooperación antiterrorista es necesario analizar detalladamente la cooperación en seguridad y la cooperación judicial hispano-marroquí. Además, no es posible entender la cooperación judicial y policial de forma independiente puesto que de la eficacia de una dependen los resultados de la otra y, en consecuencia, ambas son responsables de la obtención de resultados positivos en la lucha antiterrorista. La interdependencia entre la cooperación en seguridad y la cooperación judicial ha sido valorada por responsables de la lucha antiterrorista del ámbito judicial y de seguridad.⁹

II. COOPERACIÓN EN SEGURIDAD

La cooperación antiterrorista bilateral tiene un antes y un después de los atentados de Madrid. Tras el 11-M la cooperación entró en una fase de desarrollo imparable que ha demostrado su eficacia con importantes resultados. En los últimos años ha ido progresando creando nuevos instrumentos de colaboración y fortaleciendo algunos que existían con anterioridad.

Durante estos años también se han creado nuevos mecanismos de cooperación en otras áreas de seguridad como la lucha contra la inmigración irregular. Cabe destacar la puesta en marcha en febrero de 2004 de patrullas mixtas marítimas, entre la Guardia Civil y la Gendarmería Real de Marruecos, con el objetivo de vigilar las aguas del Estrecho. Las patrullas mixtas se han demostrado operativas, pues desde su creación ha descendido el número de embarcaciones ilegales que han llegado a las costas españolas. Asimismo, el trabajo en común ha facilitado que agentes de ambos países pudieran conocerse.¹⁰ Es esta una circunstancia que contribuye a fortalecer las relaciones y la confianza entre servicios de seguridad de distintos países.

En materia de terrorismo internacional el objetivo principal ha sido incrementar la cooperación directa entre las fuerzas de seguridad de ambos países para cubrir todos los ámbitos de interés bilateral, tanto de análisis de la amenaza como de intercambio de información. Como señalan expertos antiterroristas de la Comisaría General de Información (CGI) de la Policía Nacional, en materia de lucha contra el terrorismo el intercambio de información y la cooperación operativa son los elementos esenciales.¹¹ Con el fin de profundizar en estos ámbitos ha sido necesario reforzar y ampliar las estructuras policiales, facilitando y fomentando el conocimiento y la confianza mutua, así como la proximidad, imprescindible en un trabajo con ese nivel de complejidad e inmediatez en las intervenciones.

⁹ Varios interlocutores de las entrevistas realizadas a lo largo de la investigación han analizado la importancia de la interconexión entre la cooperación judicial y la policial, así como la necesidad de que existan canales fluidos de comunicación entre ambas. Entre ellos, la fiscal Dolores Delgado (entrevista personal realizada el 7 de noviembre de 2014 en Madrid) y un experto antiterrorista en situación de servicios especiales (entrevista personal realizada el 30 de octubre de 2014 en Madrid).

¹⁰ CEMBRERO, I. *Vecinos alejados: los secretos de la crisis entre España y Marruecos*, Galaxia Gutenberg, Madrid, 2006, p. 171.

¹¹ Entrevista personal de la autora con miembros de la Comisaría General de Información (CGI) el 29 de octubre de 2014 en Madrid.

Un componente clave de la eficacia de la cooperación en seguridad ha sido contar con medios de confianza entre las agencias de seguridad de ambos estados. Una situación favorecida porque entre cuerpos de seguridad de distintos países no existen las rivalidades y la competitividad que a veces pueden surgir entre cuerpos policiales de un mismo país. Entre distintos países las competencias están claramente definidas aunque pueden existir otro tipo de dificultades, principalmente las derivadas de la transmisión de la información y del carácter de la misma, aspectos que pueden dificultar considerablemente la eficacia de la colaboración bilateral.

En el ámbito estatal son el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil los responsables de la investigación y persecución de los delitos de terrorismo. Según la Ley Orgánica 2/1986 de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, tienen como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.¹² Existe una distribución territorial de competencias al ejercitar el Cuerpo Nacional de Policía (CNP) las funciones en las capitales de provincia y en los términos municipales y núcleos urbanos, mientras que la Guardia Civil (GC) desarrolla sus funciones en el resto del territorio nacional y su mar territorial.

En los últimos años la coordinación de los dos cuerpos de seguridad en materia antiterrorista ha demostrado ciertas dificultades debido fundamentalmente a la rivalidad que existe entre los Cuerpos.¹³ Tanto el CNP como la GC tienen personal destacado en Marruecos por lo que la cooperación que se desarrolla es bidireccional, de España a Marruecos y de Marruecos a España. Sin embargo, en Marruecos la cooperación antiterrorista está liderada por el CNP, situándose la GC (cuerpo policial de naturaleza militar) en un nivel secundario. La GC colabora desde hace más de una década con la Gendarmería Real Marroquí.¹⁴ El ámbito de mayor cooperación es la lucha contra la inmigración ilegal a través de las patrullas conjuntas, aunque también es importante la cooperación contra el crimen organizado y contra el narcotráfico. Asimismo, se intercambia información en otras materias de seguridad de su competencia como es el caso de la lucha contra el terrorismo.¹⁵ La colaboración es excelente y se ha incrementado en los últimos años de forma considerable.¹⁶ El organismo homólogo del CNP en Marruecos es la *Direction Générale de la Sûreté Nationale* (DGSN). En el ámbito antiterrorista el organismo homólogo de la CGI es la *Direction Générale de la*

¹² LO 2/1986 de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. BOE N° 63 de 14 de marzo de 1986. Los artículos 11 y 12 recogen las funciones del CNP y de la GC.

¹³ LÓPEZ FONSECA, O. “Sigue la bronca Policía-Guardia Civil: Interior les forzó a compartir la última operación terrorista en Melilla”, *Vozpopuli*, 31/05/2014; disponible en: <http://vozpopuli.com/actualidad/44154-sigue-la-bronca-policia-guardia-civil-interior-les-forzo-a-compartir-la-ultima-operacion-yihadista-en-melilla>

¹⁴ CASTAÑEDA BECERRA, J. M. “Gendarmería Real de Marruecos”, *Revista de la Guardia Civil* N° 741, Enero 2006.

¹⁵ Entre las acciones que se llevan a cabo en el ámbito de la cooperación se encuentran: el mantenimiento de oficiales de enlace, reuniones bilaterales de alto nivel, proyectos de asistencia y cursos y visitas a las diferentes unidades de elite

¹⁶ Ministerio del Interior. Nota de prensa de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, 15/09/2006.

Surveillance du Territoire (DGST).¹⁷ La DGST, cuyo cuartel general se encuentra en Témara, tiene como funciones el contraespionaje, la prevención y seguimiento de todas las actividades potencialmente subversivas y la protección del patrimonio económico y científico.¹⁸ Sin embargo, en los últimos años se ha ocupado prioritariamente de luchar contra la proliferación de células terroristas dentro de las ciudades.¹⁹

1. Organización y funciones

La cooperación en seguridad en otros países se lleva a cabo a través de las estructuras permanentes que existen en los mismos, las Consejerías de Interior. En Marruecos, la Consejería de Interior está adscrita a la Misión Diplomática Permanente (Embajada) del Reino de España en Rabat y viene desempeñando una doble función. En primer lugar, una función institucional de delegación del Ministerio del Interior en el país marroquí realizando funciones de relaciones exteriores y de representación. En segundo lugar, una función técnica de asesoramiento y colaboración con la Misión Diplomática y de coordinación y colaboración policial, facilitando y recibiendo información sobre temas de interés bilateral.

Las funciones de la Consejería de Interior están reguladas en el Real Decreto 1300/2006, de 10 de noviembre, sobre organización y funciones de las Consejerías de Interior en las misiones diplomáticas de España,²⁰ modificado por el Real Decreto 1894/2008, de 14 de noviembre.²¹ Entre las competencias figuran informar a los órganos superiores del Ministerio del Interior y al Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA), actual Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO), sobre las actividades de lucha contra el terrorismo.

La Consejería de Interior en Rabat es la mayor del Magreb y, tras la de Francia, la segunda mayor del mundo.²² España tiene destinados en Marruecos un consejero, agregados y oficiales de enlace. La estructura orgánica de la Consejería se determina “en los catálogos de puestos de trabajo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en las relaciones de puestos de trabajo de personal funcionario y en el correspondiente catálogo de personal laboral en el exterior”.²³ El marco legal de su creación es el Real

¹⁷ TEL QUEL. “Enquête. L’homme le plus secret du royaume”, N° 544, 2012 ; disponible en : http://telquel.ma/2012/02/29/enquete-lhomme-le-plus-secret-du-royaume_544

¹⁸ TEL QUEL. “Mohamed Yassine Mansouri. Le nouvel homme fort”, Driss Bennani, N° 444, 23/10/2010 ; disponible en : http://5.153.23.13/archives/444/couverture_444.shtml

¹⁹ En marzo de 2015 se creó el *Bureau central d’investigations judiciaires* (BCIJ), conocido como el FBI marroquí, dependiente de la *Direction Générale de la Surveillance du Territoire* (DGST). El BCIJ es responsable de las investigaciones por delitos de terrorismo. Para mayor información sobre las funciones y competencias véase: <http://www.jeuneafrique.com/mag/247879/politique/maroc-plongee-au-coeur-du-bureau-des-investigations-judiciaires-le-fbi-marocain/>

²⁰ BOE núm. 280, de 23 de noviembre de 2006.

²¹ BOE núm. 276, de 15 de noviembre de 2008.

²² Ministerio del Interior. Nota de prensa. “España cuenta en Francia con 15 oficiales de enlace”, 17/10/2011.

²³ Artículo 2 del Real Decreto 909/2008 de 30 de mayo.

Decreto 909/2008, de 30 de mayo, por el que se crean las Consejerías de Interior en diversas misiones diplomáticas permanentes, entre ellas, la de Marruecos.²⁴

La Consejería está operativa desde 1995 con funciones similares a las que cuenta en la actualidad. Como señala el propio reglamento, se disponía de agregados en aquellos países donde la criminalidad tenía repercusión en nuestro país o donde la importancia de la colonia extranjera residente en España o española en el país de destino lo hacía aconsejable. El objetivo de la norma jurídica de 2008 es reestructurar y potenciar el despliegue en el exterior “en las áreas geográficas donde la esfera del terrorismo internacional de carácter islamista tiene raigambre y en otras que son origen o tránsito de la inmigración ilegal que afecta a nuestro país”.²⁵ En ese contexto Marruecos es un caso claro de área geográfica en la que existían circunstancias que aconsejaban potenciar la Consejería de Interior.

La Consejería se integra en la misión diplomática en Marruecos. Funcional, administrativa y presupuestariamente depende del Ministerio del Interior a través de la Subdirección General de Cooperación Policial Internacional, departamento integrado en la Dirección de Relaciones Internacionales y de Extranjería, en la Secretaría de Estado de Seguridad. Las funciones de la Consejería se desarrollan “sin perjuicio de las facultades de dirección y de coordinación que se atribuyen a los Jefes de las Misiones Diplomáticas”.²⁶

La dirección de la delegación la lleva a cabo un consejero, normalmente un comisario del CNP. El consejero ostenta la jefatura de la Consejería y los agregados asisten a los consejeros en las funciones que se les asignen.²⁷ El consejero se ocupa de todo tipo de asuntos de su competencia, no únicamente de temas de terrorismo. Por el contrario, algunos de los oficiales de enlace están dedicados exclusivamente a temas de lucha contra el terrorismo.²⁸ Es un hecho significativo porque la especialización en lucha

²⁴ Real Decreto 909/2008 de 30 de mayo por el que se crean las Consejerías de Interior en las Misiones Diplomáticas Permanente de España en Alemania, Andorra, Argelia, Argentina, Brasil, Chile, China, Colombia, Cuba, Ecuador, Estados Unidos, El Salvador, Francia, India, Israel, Italia, Marruecos, México, Pakistán, Portugal, Reino Unido, Rusia, Senegal, Turquía y Venezuela. BOE nº 143, 13 de junio de 2008, pp. 27053, 27054.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Real Decreto 909/2008 de 30 de mayo. Artículo 1.2. BOE nº 143, 13 de junio de 2008.

²⁷ Capítulo II “Los Consejeros de Interior y los Agregados” del Real Decreto 1300/2006, de 10 de noviembre, sobre organización y funciones de las Consejerías de Interior en las Misiones Diplomáticas de España.

²⁸ Artículo 7.5 del Real Decreto 1300/2006, de 10 de noviembre, sobre organización y funciones de las Consejerías de Interior en las Misiones Diplomáticas de España. “*Ante servicios de Cuerpos policiales extranjeros, organizaciones y foros internacionales de carácter policial podrán nombrarse Oficiales de Enlace pertenecientes a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, para facilitar la cooperación e intercambio de información entre esas Instituciones internacionales, Cuerpos policiales extranjeros o foros internacionales y los Cuerpos policiales españoles, sin perjuicio de las relaciones existentes entre esos organismos extranjeros y otros Servicios o Administraciones Nacionales, sobre la base de los acuerdos o tratados existentes. Dichos Oficiales de Enlace dependerán funcionalmente del Cuerpo al que pertenezcan a efectos de mantener las relaciones adecuadas con su correspondiente extranjero. Sin perjuicio de ello, estarán integrados, como Agregados, en la Consejería correspondiente y sujetos a las superiores funciones de coordinación que le corresponden al Consejero*”.

contra la amenaza terrorista de los efectivos de la Consejería es un reflejo de la naturaleza de los temas que se llevan.

La estructura del Ministerio del Interior en Marruecos se amplió tras el año 2004, concretamente se incrementó con un especialista en terrorismo de la CGI.²⁹ Sin embargo, esta ampliación de medios personales no es exclusivamente por temas de lucha antiterrorista, sino porque las tareas de la Consejería han crecido exponencialmente en los últimos años. En consecuencia puede afirmarse que ha sido necesario fortalecer la plantilla por necesidades del servicio. La presencia de un oficial de enlace en el aeropuerto de Casablanca es un ejemplo de que la ampliación de la Consejería no fue exclusivamente para atender los casos de terrorismo.³⁰ El tránsito de españoles por dicho aeropuerto hacia útil disponer de un oficial de enlace destinado en el aeropuerto Mohamed V en Casablanca. Con ese objetivo se firmó el 16 de noviembre de 2010 un Memorándum de Entendimiento que permitía el intercambio de oficiales de enlace en los aeropuertos de Madrid y Casablanca.³¹ El despliegue del oficial de enlace, un funcionario del CNP, se produjo en enero de 2011.

Sin embargo, los temas que más se han incrementado han sido los de terrorismo por lo que la necesidad de reforzar el personal de la Consejería es fundamentalmente para atender los casos de cooperación antiterrorista bilateral. En este sentido es lógico que el porcentaje de dedicación de la Consejería de Interior en Marruecos a los temas de terrorismo sea superior al tiempo destinado a otros delitos.³² En segundo lugar la cuestión que abarca mayor volumen de trabajo de la delegación es inmigración, seguido de los temas de crimen organizado.³³

La figura del oficial de enlace se ha potenciado y perfeccionado considerablemente en los últimos años. En el Memorándum de Entendimiento firmado por los dos ministerios del Interior, el 16 de diciembre de 2010, se destaca el excelente trabajo que realizan estos policías y, en consecuencia, se propone consolidar su presencia.³⁴ No obstante, los oficiales de enlace son actores fundamentales en las tareas de colaboración policial, de análisis y de transmisión de la información. En el caso de lucha contra el terrorismo tienen un peso específico porque facilitan considerablemente las labores de captación y de transmisión de información, generalmente compleja y sensible. Los oficiales de enlace responden generalmente ante su Cuerpo más que ante el consejero de Interior, lo que, en el caso de Marruecos donde existen oficiales de enlace del CNP y de la GC destinados a terrorismo, puede no ser lo más eficaz para contar con una visión global de los temas.

El hecho de que por cuestiones de soberanía la policía española no pueda investigar en Marruecos, ni la policía de Marruecos en España, hacen necesaria la presencia de

²⁹ Entrevista personal de la autora con un comisario de la CGI el 29 de octubre de 2014 en Madrid.

³⁰ En reciprocidad hay un oficial de enlace marroquí en el aeropuerto de Madrid-Barajas.

³¹ Ministerio del Interior (2011). Nota de prensa, 17/01/2011.

³² Entrevista personal de la autora con representantes de la Consejería de Interior en Rabat en octubre de 2011.

³³ *Ibíd.*

³⁴ Ministerio del Interior. Nota de prensa, 17/01/2011.

oficiales de enlace que permiten agilizar y facilitar el intercambio de información. Aunque es una función esencial, tiene sus propios cauces de funcionamiento en los que la relación directa entre operativos no suele ser habitual que se produzca.³⁵ Por ejemplo, en el caso de operaciones antiterroristas conjuntas como las desarrolladas en 2014 los operativos esperan indicaciones de los superiores y raramente contactan directamente con sus homólogos, salvo autorización expresa de su superior.³⁶

2. Instrumentos de cooperación

Los instrumentos de cooperación que existen con Marruecos son muy distintos a los que existen con los otros dos países vecinos de España (Francia y Portugal), así como con el resto de estados miembros de la Unión Europea (UE) y del espacio Schengen. Es una cuestión lógica puesto que la pertenencia al mismo organismo regional conlleva una serie de estrategias y mecanismos de cooperación específicos. Así, por ejemplo, con Francia existen mecanismos de cooperaciones permanentes y temporales. Los más destacados son los Equipos Conjuntos de Investigación (ECI), las patrullas mixtas ferroviarias y las comisarías europeas.

Los ECI son un importante instrumento de cooperación policial que tiene como función la obtención de pruebas esenciales sobre las actividades y los bienes patrimoniales de los grupos criminales instalados en España.³⁷ En el año 2006 había cinco ECIs hispano-franceses, para luchar contra ETA, e incluso un ECI con Grecia y otro con Italia con el objetivo de esclarecer las acciones anarco-insurreccionalistas que afectaban a estos países.³⁸ Un dato que contrasta con los 10 ECIs constituidos en 2014, (siete por tráfico de drogas, dos para blanqueo de capitales, uno para investigaciones contra la propiedad intelectual/industrial, uno para fraude del IVA y uno para tráfico de seres humanos), ninguno de ellos por delitos de terrorismo.³⁹

Otro instrumento de cooperación policial son las Comisarías Europeas que permiten que durante periodos de mayor afluencia de personas de un país europeo a otro, o con ocasión de eventos importantes, policías de los dos países trabajen conjuntamente con el fin de atender a los ciudadanos de su nacionalidad. Junto con los anteriores mecanismos de cooperación existe otro instrumento de cooperación con nuestros países vecinos europeos, las persecuciones transfronterizas, conocidas como “persecuciones en caliente”. El Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 1990 regula ciertos derechos de investigación y persecución transfronteriza que implican la presencia de autoridades policiales de un Estado en el territorio de otro Estado miembro para

³⁵ Entrevistas personales de la autora con miembros del Cuerpo Nacional de Policía (CNP) el 30 de octubre de 2014 y el 27 de noviembre de 2014.

³⁶ *Ibíd.*

³⁷ Los Equipos Conjuntos de Investigación están regulados en la Ley 11/2003, de 21 de mayo, reguladora de los equipos conjuntos de investigación penal en el ámbito de la UE. BOE nº 122 de 22 de mayo de 2003.

³⁸ Ministerio del Interior. Nota de prensa, Dirección General de la Policía y Guardia Civil. 18/08/2006.

³⁹ Ministerio de Justicia, “Memoria de la Fiscalía General del Estado del año 2014”, Centro de Estudios Jurídicos, 2015, pp. 579, 580; disponible en:

https://www.fiscal.es/memorias/memoria2015/FISCALIA_SITE/recursos/pdf/MEMFIS15.pdf

continuar la vigilancia iniciada en el Estado de origen de un hecho delictivo de los previstos en el propio convenio.⁴⁰ No obstante, su eficacia es limitada, pues se restringe a las fronteras terrestres, se circunscribe a un catálogo de delitos y su extensión a un número reducido de kilómetros.⁴¹

La cooperación en seguridad con Marruecos se desarrolla a través de otra serie de mecanismos específicos adaptados al contexto hispano-marroquí. Un ejemplo de mecanismo eficaz para la lucha contra la inmigración irregular es el Equipo Conjunto de Análisis de Cooperación Policial y las patrullas marítimas hispano-marroquíes.⁴² Si bien estos mecanismos no se han creado ni desarrollado con el objetivo de lucha contra el terrorismo han demostrado su eficacia en la lucha contra la inmigración irregular.

Los principales mecanismos de cooperación antiterrorista son las reuniones bilaterales de carácter periódico, el trabajo e intercambio de los oficiales de enlace y los Centros de Cooperación Policial (CCP), así como las subcomisiones técnicas en diversas áreas de cooperación bilateral, entre ellas el subcomité dedicado a la lucha contra el terrorismo y la radicalización y el intercambio de información. Además, existen otra serie de acciones de cooperación bilateral como son las formativas, a las que nos referiremos más adelante.

Junto con los anteriores existe un mecanismo de cooperación que no está institucionalizado, pero que ha supuesto un salto cualitativo en el nivel de cooperación antiterrorista bilateral. Nos referimos a la puesta en marcha por primera vez en 2014 de operaciones antiterroristas conjuntas hispano-marroquíes. Operación conjunta quiere decir que se llevan a cabo las intervenciones de forma simultánea en España y en Marruecos, estando presentes durante las mismas policías españolas de la CGI en Marruecos y especialistas de la DGST en España.⁴³ En el marco de estas operaciones antiterroristas son conjuntos los objetivos, el operativo e incluso los comunicados, que son consensuados a nivel de ministro y difundidos de forma simultánea en los dos países.⁴⁴ La presencia de policías españoles en Marruecos y de miembros de las fuerzas de seguridad marroquíes en España durante las operaciones antiterroristas demuestra el alto nivel de cooperación y de confianza entre Servicios. Las operaciones conjuntas son

⁴⁰ En junio de 1991 España firmó el Convenio y fue publicado en el BOE nº 81 de 5 de abril de 1994. Entró en vigor el 26 de marzo de 1995.

⁴¹ En el caso de Portugal por el Acuerdo de Albufeira de 30 de noviembre de 1998 (BOE de 18 de febrero de 2000) la persecución se puede extender a 50 kilómetros y a dos horas (desde el inicio de la operación). En el caso de Francia el Convenio de Cooperación Transfronteriza en materia Policial y Aduanera entre el Reino de España y la República Francesa de 7 de julio de 1998 (BOE de 18 de septiembre de 2003) limita la persecución a 10 kilómetros.

⁴² El Equipo Conjunto de Análisis de Cooperación Policial fue creado en abril de 2013 en una reunión mantenida en Rabat entre el director de la policía, Ignacio Cosidó, y su homólogo marroquí, Bouchaid Rmail. Concebido como un órgano funcional cuyo objetivo es garantizar la máxima flexibilidad y rapidez de las gestiones, con base en una colaboración y coordinación mutuas. El Equipo tiene la misión de compilar, intercambiar, analizar y explotar los datos de investigaciones transnacionales incoadas en España o Marruecos. El acuerdo estará en vigor durante un año y se prorrogará tácitamente cada año.

⁴³ *Ibíd.*

⁴⁴ Entrevista personal de la autora con miembros de la Comisaría General de Información (CGI) el 24 de octubre de 2014 en Madrid.

fundamentales para obtener resultados más efectivos puesto que al trabajar simultáneamente en los dos países se desarticula completamente el entramado terrorista.⁴⁵ Este tipo de intervenciones conjuntas evita la fuga de información, lo que perjudicaría avanzar en la operación, así como posibles huidas o destrucción de información y pruebas.⁴⁶

| Mecanismos de Cooperación Antiterrorista entre España y Marruecos | | |
|--|--|------------------------|
| <i>Antes del 11-M</i> | <i>Después del 11-M</i> | <i>Características</i> |
| <i>Nivel no Operativo</i> | | |
| Reuniones bilaterales | | Intensificaron |
| Oficiales de enlace | | Incrementaron |
| | Centros de Cooperación Policial | Nuevo |
| | Subcomisiones Técnicas - Comité Estratégico Policial (subcomité de terrorismo) | Nuevo |
| Formación | | Incrementa |
| <i>Nivel Operativo</i> | | |
| Operaciones de colaboración | | Incrementaron |
| | Operaciones Conjuntas | Nuevo |

Fuente: elaboración propia

Las reuniones que de forma periódica se desarrollan a todos los niveles de los Ministerios del Interior, desde nivel de Ministros a Directores de los Servicios, son un importante instrumento de cooperación en materia antiterrorista. Los encuentros tienen como objetivo fortalecer las relaciones bilaterales antiterroristas en los ámbitos de interés común y son un buen instrumento para fortalecer la confianza y el conocimiento mutuo. A nivel más operativo, de comisarios y mandos intermedios, con el fin de intercambiar información se llevan a cabo encuentros y reuniones tanto en Madrid como en Rabat y se utilizan permanentemente otros canales de comunicación como el teléfono o el correo electrónico.

En los últimos años se ha dado impulso a un mecanismo de cooperación bilateral permanente que permitirá agilizar también los temas antiterroristas, sobre todo en lo que se refiere a intercambio de información.⁴⁷ El 18 de febrero de 2011 el Consejo de Ministros aprobó un Acuerdo entre España y Marruecos en materia de cooperación policial transfronteriza que pretendía ser un marco genérico de cooperación en materia

⁴⁵ *Ibíd.*

⁴⁶ *Ibíd.*

⁴⁷ *El Mundo*. “Las comisarías hispano-marroquíes se limitarán a intercambiar información”, 28/05/2012; disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/05/28/espana/1338208647.html>

de lucha contra el terrorismo y delincuencia transnacional.⁴⁸ El Acuerdo tiene como objetivo fortalecer la cooperación para combatir de una manera más eficaz el terrorismo y la delincuencia, especialmente en su forma organizada, mediante la creación de Centros de Cooperación Policial (CCP). El Acuerdo “es el resultado de la experiencia adquirida por la cooperación desarrollada entre los servicios encargados de las misiones policiales de ambos Estados”.⁴⁹

Los Centros de Cooperación Policial, situados en Algeciras y Tánger, fueron inaugurados en mayo de 2012. Marruecos es el tercer país en el que España los ha establecido, tras Francia y Portugal, y el primer país de fuera de la UE, siendo para el Ministro del Interior español una “apuesta de futuro para las relaciones bilaterales de España y Marruecos”.⁵⁰ Si bien el funcionamiento de los mismos es similar a los establecidos en Francia y Portugal, la diferencia fundamental con estos últimos es que en los dos países europeos los Centros son además de policiales aduaneros, así como que en los creados con Marruecos no se contemplan las persecuciones transfronterizas.

El objetivo de los CCP es el desarrollo de la cooperación transfronteriza en materia policial para prevenir y coordinar la lucha contra el terrorismo y la criminalidad transfronteriza.⁵¹ Los Centros se hacen cargo de la recogida e intercambio de información, respetando las legislaciones relativas a la protección de datos en cada Estado; de la prevención y coordinación de la lucha contra el terrorismo y la criminalidad transfronteriza y de la coordinación de medidas operativas conjuntas en los ámbitos citados.⁵² Los funcionarios destinados a estas comisarías conjuntas que se encuentran en el territorio del otro país no son competentes para la ejecución de medidas policiales y están sujetos a la legislación civil y penal del país de destino. Cada CCP cuenta con ocho agentes del país vecino, estando destinados en el CCP de Tánger cuatro miembros del CNP y cuatro de la GC.

Otra acción de cooperación policial es la celebración y financiación de cursos de formación y la donación de material. La formación abarca desde los clásicos cursos de cooperación judicial como blanqueo de capitales o financiación del terrorismo, hasta cursos de seguridad ciudadana, intervención policial, desactivación de explosivos, formación de formadores, etcétera.⁵³ La especialización es otro importante componente pues cabe destacar que algunos miembros de las fuerzas de seguridad marroquíes

⁴⁸ Acuerdo publicado en el BOE nº 116 de 15 de mayo de 2012.

⁴⁹ LA MONCLOA. Acuerdo con Marruecos en materia de cooperación transfronteriza. Referencia del Consejo de Ministros, 18/02/2011.

⁵⁰ *Rtve.es*. “España y Marruecos inauguran comisarías conjuntas y refuerzan la cooperación policial”, 28/05/2012; disponible en: <http://www.rtve.es/noticias/20120528/madrid-rabat-dan-salto-cooperacion-policial-comisarias-conjuntas/532033.shtml>

⁵¹ Artículo 3 del Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno del Reino de Marruecos en materia de cooperación policial transfronteriza, hecho ad referendum en Madrid el 16 de noviembre de 2010. BOE nº 116 de 15 de mayo de 2012.

⁵² Artículo 5 del Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno del Reino de Marruecos en materia de cooperación policial transfronteriza, hecho ad referendum en Madrid el 16 de noviembre de 2010. BOE nº 116 de 15 de mayo de 2012.

⁵³ Entrevista personal de la autora con el anterior Jefe de la División de Cooperación Internacional de la Dirección General de la Policía, Francisco Javier Albadalejo, el 27 de noviembre de 2014 en Madrid.

reciben formación en la Academia de Policía de Ávila, centro de formación y perfeccionamiento de los miembros de la policía.⁵⁴ Durante ese periodo de formación reciben acciones formativas en varios temas relacionados con la lucha contra el terrorismo como explosivos.

En el ámbito formativo podemos incluir la realización de seminarios conjuntos y de jornadas de intercambio de experiencias. La realización de este tipo de acciones son habituales, señalando a título de ejemplo el seminario de dos días llevado a cabo en 2014 en Marrakech sobre radicalización violenta.⁵⁵ Durante la celebración de los mismos, además de analizar y debatir sobre las amenazas comunes se facilitan las relaciones personales entre agentes de los dos países, clave para favorecer la colaboración bilateral.⁵⁶

En el marco del primer seminario policial hispano-marroquí "Nuevos retos, más cooperación", celebrado en Córdoba en diciembre de 2013, se estableció la creación de un Comité Estratégico Policial para acordar las líneas estratégicas en materia de cooperación operativa entre servicios de ambos países.⁵⁷ El Comité, presidido conjuntamente por ambos directores generales y con reuniones ordinarias anuales, tiene como objetivo acordar las líneas estratégicas que guiarán la cooperación operativa entre ambas organizaciones policiales. Establece las medidas necesarias para la aplicación de estas líneas estratégicas y evalúa en cada momento la aplicación y ejecución de las mismas, definiendo nuevas medidas en función del análisis y de las nuevas circunstancias. Es un marco estable de cooperación del que forman parte un Comité de Dirección, integrado por un punto focal de cada país encargado de coordinar y preparar las reuniones del Comité Estratégico, y cuatro subcomités: formación policial, ciberdelincuencia, crimen organizado y terrorismo. La CGI ha designado un representante que forma parte del Subcomité de terrorismo. Un responsable de la Dirección General de la Policía considera que a pesar de ser un mecanismo reciente va a ser eficaz porque va a permitir organizar y sistematizar la cooperación, así como disponer de una visión global de la misma.⁵⁸

Respecto a la donación de materiales, el gobierno español colabora con algunos países africanos, entre ellos Marruecos, en mejorar los equipos policiales y las infraestructuras de seguridad. De 2005 a 2010 la cifra de material policial donado a Marruecos fue de 374.041 euros, de un total de 36.805.459 euros destinados a estos fines.⁵⁹ En los últimos

⁵⁴ *Europapress*. "Aspirantes a policía de Marruecos se formarán el próximo curso en la Escuela de Policía de Ávila", 28/08/2014; disponible en: <http://www.europapress.es/castilla-y-leon/noticia-aspirantes-policia-marruecos-formaran-proximo-curso-escuela-policia-avila-20120828121403.html>

⁵⁵ Cuerpo Nacional de Policía. Nota de Prensa, "El director de la Policía y su homólogo marroquí acuerdan profundizar en la cooperación policial entre ambos países", 08/03/2014.

⁵⁶ Entrevista personal de la autora con el anterior Jefe de la División de Cooperación Internacional de la Dirección General de la Policía, Francisco Javier Albadalejo, el 27 de noviembre de 2014 en Madrid, y entrevistas personales con miembros de la CGI el 24 de octubre de 2014 en Madrid.

⁵⁷ Cuerpo Nacional de la Policía. Nota de Prensa. "El director de la Policía y su homólogo marroquí acuerdan la creación de un Comité Estratégico Policial", 01/12/2013.

⁵⁸ Entrevista personal de la autora con el responsable policial el 27 de noviembre de 2014 en Madrid.

⁵⁹ *La Gaceta*. "El gobierno "regala" a Marruecos 374.000 euros en material policial", 27/02/2011.

años la cantidad destinada a cooperación policial con Marruecos con cargo al presupuesto de la Secretaría de Estado de Seguridad se ha triplicado pasando de 33.637 euros en 2012, 69.260 euros en 2013 a 108.733,85 euros en 2014.⁶⁰ Sin embargo, se trata de una cifra no destinada generalmente a lucha antiterrorista sino a control de la inmigración irregular, la investigación del tráfico de inmigrantes y trata de personas, la investigación de falsedades documentales y la operación del Paso del Estrecho.⁶¹

3. Características

En la actualidad la cooperación antiterrorista bilateral es muy buena y, en algunos aspectos, excelente.⁶² Para un experto antiterrorista “en un baremo del uno al diez la cooperación antiterrorista hispano-marroquí está actualmente en un ocho”,⁶³ señalando otro especialista que “la cooperación antiterrorista con Marruecos no podría ser mejor”.⁶⁴ Una apreciación que se realiza atendiendo al contexto y a la realidad de Marruecos, un país en algunos aspectos completamente diferente a España.

A esa conclusión, buen nivel de colaboración antiterrorista, se puede llegar no únicamente porque así lo han manifestado los actores de la cooperación, sino por los resultados obtenidos en los últimos años en este ámbito. Cabe citar, a título de ejemplo, las ocho operaciones conjuntas desarrolladas desde 2014.⁶⁵ Estas operaciones han permitido la detención de 64 sospechosos de terrorismo y la desarticulación de varias células destinadas a la captación, reclutamiento y el envío de combatientes terroristas extranjeros a zonas en tensión.⁶⁶

A esta fructífera cooperación han contribuido varios factores entre los que cabe destacar el impulso e interés político de ambos países y la relación de confianza que se ha generado entre los cuerpos de seguridad a través de un trato fluido y permanente durante los últimos años.⁶⁷ Las relaciones de confianza tras más de diez años de trabajo intenso están dando sus frutos.

⁶⁰ *Europapress*. “Interior triplica en dos años el presupuesto para cooperación policial con Marruecos, que supera los 108.000 euros”, 20/01/2015; disponible en: <http://www.europapress.es/epsocial/inmigracion-00329/noticia-interior-triplica-dos-anos-presupuesto-cooperacion-policial-marruecos-supera-108000-euros-20150120143836.html>

⁶¹ *Ibíd.*

⁶² Entrevista personal de la autora con miembros del Cuerpo Nacional de Policía (CNP) destinados en la Comisaría General de Información (CGI) el 29 de octubre de 2014 en Madrid.

⁶³ *Ibíd.*

⁶⁴ Comentario realizado por el Inspector Jefe del Cuerpo Nacional de Policía, adscrito a la Comisaría General de Información (CGI), José Antonio Vázquez Osuna, en la ponencia “La evolución del terrorismo en los países del Magreb” en el II Foro Elcano sobre Terrorismo Global el 18 de noviembre de 2015, Casa Árabe, Madrid, disponible en: <http://www.casaarabe.es/casa-arabe-tv#>

⁶⁵ Ocho operaciones conjuntas (siete promovidas por el CNP y una por la GC). Disponible en: http://politica.elpais.com/politica/2016/03/29/actualidad/1459267608_602310.html

⁶⁶ Véase comunicado conjunto hispano-marroquí de 1 de septiembre de 2015: <http://www.interior.gob.es/documents/10180/4534430/Comunicado+conjunto+Espa%C3%B1a-Marruecos.+Rabat.%201+de+septiembre+de+2015/8ec782b5-4e6f-4e19-81f3-14d209a4eb55>

⁶⁷ Entrevista personal de la autora con miembros del CNP destinados en la CGI el 29 de octubre de 2014 en Madrid.

No obstante, a pesar de las buenas relaciones también existen algunas dificultades que conviene reflejar. Me refiero a inconvenientes que provienen fundamentalmente del alto nivel de politización del reino marroquí. Una realidad que repercute en la naturaleza de la información antiterrorista (nivel, tipo y oportunidad) y en su transmisión a las instancias españolas. Hasta hace aproximadamente cinco años y en algunas ocasiones los canales de comunicación se habían visto ralentizados por el elevado nivel de jerarquía y dependencia de las fuerzas de seguridad marroquíes de las instancias superiores.⁶⁸

Aunque se ha avanzado enormemente, aún quedan retos para seguir progresando, pues como señalan expertos policiales aún hay margen de mejora.⁶⁹ Un mando de la Dirección General de la Policía manifiesta que la firma de un Convenio de Cooperación bilateral con rango de Tratado Internacional en materia de Seguridad podría facilitar la cooperación al formalizar la cooperación e incluir, por ejemplo, la posibilidad de creación de equipos conjuntos.⁷⁰ Señala este experto que en estos momentos la cooperación bilateral es eficaz, si bien se caracteriza por su carácter informal. Actualmente se está negociando un convenio bilateral que permitiría dotar de formalidad a la cooperación.⁷¹ La regulación debería ser elaborada cuidadosamente pues una reglamentación muy al detalle podría limitar y perjudicar los mecanismos actuales de cooperación, que de forma informal están obteniendo resultados positivos.⁷²

En el plano operativo un objetivo de la cooperación sería ir a la creación de Equipos Conjuntos de Investigación (ECI). Un analista considera que los ECI serían positivos porque permitirían trabajar conjuntamente en todas las fases de la investigación, incluso en los interrogatorios.⁷³ Un miembro de la CGI va más allá al plantear la posibilidad de integrar un oficial de enlace dentro del Servicio homólogo.⁷⁴ Supondría incorporar un miembro de la *Direction Générale de la Surveillance du Territoire* (DGST) en la estructura de la Comisaría General de Información (CGI) y recíprocamente que un oficial de enlace perteneciente a la Comisaría General de Información (CGI) trabajará directamente en la sede de la *Direction Générale de la Surveillance du Territoire* (DGST). Es una propuesta a la que únicamente se podría llegar si el nivel de confianza entre Servicios fuera máximo.

Cabe destacar que en el marco de la cooperación antiterrorista la clave es el intercambio de información. Por ello, cualquier mecanismo de cooperación bilateral que permita mejorar los actuales canales de información y comunicación, así como la calidad de la información que se transmita, contribuirá a restar posibilidades a los terroristas.

⁶⁸ Entrevista personal de la autora con un experto en terrorismo el 24 de marzo de 2011 en Madrid.

⁶⁹ Entrevistas personales de la autora con expertos policiales españoles en el marco de la investigación.

⁷⁰ Entrevista personal de la autora con el mando policial el 25 de noviembre de 2014 en Madrid.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² *Ibid.*

⁷³ Entrevista personal de la autora con el experto antiterrorista el 30 de octubre de 2014 en Madrid.

⁷⁴ Entrevista personal de la autora con un miembro de la CGI en enero de 2011 en Madrid.

III. COOPERACIÓN JUDICIAL

La cooperación judicial hispano-marroquí es un factor clave en la lucha contra el terrorismo internacional, como se demostró tras los atentados del 11-M.⁷⁵ Puede decirse que en este ámbito, al igual que en el de seguridad, hay un antes y un después de los atentados de Madrid. El refuerzo de la cooperación judicial bilateral se produce a partir de 2004, coincidiendo con el año en que se producen los atentados de Madrid, actos que obligan a potenciar esa cooperación.⁷⁶ Como señalaron los ministros de justicia de Marruecos y de España, la necesidad de una política de cooperación se ha hecho aún más patente tras los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid, ya que se puso de manifiesto la conveniencia de asegurar un intercambio efectivo y, en tiempo real, de la información relativa a los procedimientos penales en curso.⁷⁷

Es posible afirmar que la necesidad de la cooperación antiterrorista se manifestará tras dichos atentados, pero no exclusivamente. Los atentados del 11-M pusieron de relieve que el incipiente terrorismo yihadista afectaba a ambos países y hacían suponer que la evolución del mismo iba a hacer necesario fortalecer la cooperación judicial antiterrorista, proceso que se vio acelerado por los atentados de Casablanca y de Madrid.

Los atentados de Casablanca no habían dado lugar a un refuerzo de la cooperación judicial a pesar de que uno de los blancos del ataque era español y a que hubo cuatro víctimas españolas.⁷⁸ Aunque se abrió una causa en el Juzgado de Instrucción N° 5 de la Audiencia Nacional por este atentado, el sumario 9/2003, no se pusieron en marcha nuevos mecanismos de cooperación judicial ni se reforzaron los que ya existían. Como apunta un fiscal antiterrorista de la Corte de Apelación de Rabat “tras los atentados de Casablanca no había presión para trabajar con España porque los autores del atentado eran marroquíes”.⁷⁹ Completamente distinto fue el escenario tras el 11-M. Una vez iniciada la investigación judicial se hizo patente que ese procedimiento judicial iba a demandar unos instrumentos de cooperación judicial con Marruecos de los que en esas fechas no se disponía. Los datos que surgieron y que iban a requerir intercambios de información eran los vínculos entre algunos de los autores de Casablanca y de Madrid y la nacionalidad marroquí de algunos de ellos.

Con anterioridad al año 2004 existía un marco jurídico que no se correspondía con el nivel óptimo de interlocución que requiere la cooperación antiterrorista entre países

⁷⁵ LLORENTE, A. “La cooperación judicial antiterrorista entre España y Marruecos”, Real Instituto Elcano, ARI 174/2010, 20/12/2010.

⁷⁶ Entrevistas personales de la autora a diversos actores de la cooperación judicial bilateral. Entrevistas personales con diez jueces y fiscales españoles y marroquíes, realizadas tanto en Madrid como en Rabat en el marco de la investigación.

⁷⁷ *Eldía.es*. “Ángel Llorente tomó posesión como magistrado de enlace con Marruecos”, 21/01/2005; disponible en: <http://web.eldia.es/vivir/2005-01-21/3-Angel-Llorente-tomo-posesion-magistrado-enlace-Marruecos.htm>

⁷⁸ *Ibíd.*

⁷⁹ Entrevista personal de la autora con el fiscal antiterrorista de la Corte de Apelación de Rabat, Yahia El Hassan el 22 de marzo de 2011 en Rabat.

vecinos que comparten un alto nivel de amenaza terrorista.⁸⁰ La explicación del primer magistrado de enlace español, Ángel Llorente, es que aunque la base jurídica existía faltaba confianza.⁸¹ Existían convenios bilaterales de asistencia judicial en materia penal y de extradición desde el 30 de mayo de 1997.⁸² Dichos convenios permitieron durante varios años que la cooperación judicial en materia penal funcionara de forma eficaz, especialmente en el ámbito de la criminalidad organizada. Sin embargo, es a raíz de la complejidad y magnitud de la causa judicial derivada del atentado del 11 de marzo de 2004 cuando se constata la necesidad de realizar ciertas adaptaciones y ampliaciones surgidas de las nuevas circunstancias.⁸³

Un hecho que ha facilitado la cooperación judicial es la existencia en ambos países de tribunales especializados en el enjuiciamiento de delitos de terrorismo, en España la Audiencia Nacional y en Marruecos la Corte de Apelación de Rabat. Desde la perspectiva jurídica el hecho de que la investigación judicial y el enjuiciamiento de los delitos de terrorismo sea competencia exclusiva de un único órgano judicial es una novedad del sistema español de lucha contra el terrorismo que ha conseguido que respecto a otros países la respuesta contra el yihadismo sea en España más rápida y eficaz.⁸⁴ La especialización de estos tribunales en los que se centralizan las investigaciones por terrorismo, y en consecuencia los mecanismos de cooperación como las extradiciones o las comisiones rogatorias, permite agilizar los procedimientos y unificar criterios. Además, el que en dichos órganos judiciales trabajen jueces y fiscales especializados en terrorismo facilita también la cooperación judicial en este ámbito.

Cabe destacar que el sistema judicial y penal marroquí se está adaptando progresivamente a los sistemas europeos.⁸⁵ La situación está evolucionando y los procesos judiciales en Marruecos se están tramitando con estándares similares a los europeos, lo que ha permitido que se estén aceptando pruebas recogidas en Marruecos como las periciales.⁸⁶ Asimismo, los procesos judiciales se están llevando a cabo con bastante agilidad. Todas estas son circunstancias que están contribuyendo a que los mecanismos de cooperación unifiquen criterios.⁸⁷ No obstante, persisten algunas diferencias como lo refleja el magistrado Javier Gómez Bermúdez, al considerar que las

⁸⁰ LLORENTE, A. “La cooperación judicial antiterrorista entre España y Marruecos”, Real Instituto Elcano, ARI 174/2010, 20/12/2010.

⁸¹ *Ibíd.*

⁸² Convenio bilateral de extradición entre el Reino de España y el Reino de Marruecos. BOE nº. 151/1997, de 25 de junio de 1997.

⁸³ LLORENTE, A. “La cooperación judicial antiterrorista entre España y Marruecos”, Real Instituto Elcano, ARI 174/2010, 20/12/2010.

⁸⁴ GÓMEZ BERMÚDEZ, J. *No destruirán nuestra libertad. De cómo España se ha convertido en modelo de lucha contra el terrorismo islamista sin recortar los derechos ni las libertades*, Ediciones Planeta, Madrid, 2010, pp. 201-212.

⁸⁵ Entrevista personal de la autora con la fiscal especializada en terrorismo de la Audiencia Nacional Dolores Delgado, el 7 de noviembre de 2014 en Madrid.

⁸⁶ *Ibíd.*

⁸⁷ *Ibíd.*

principales divergencias están relacionadas con las garantías procesales y el estándar de la prueba.⁸⁸

1. Organización y funciones

La clave de la cooperación judicial bilateral se encuentra en la figura de los magistrados de enlace. Los contactos directos que se producen entre las autoridades judiciales del estado de acogida y el magistrado de enlace contribuyen a impulsar y acelerar los procesos civiles y penales, incluyendo los de terrorismo, que requieren de cooperación bilateral. Además, favorecen el conocimiento de los sistemas judiciales pues asesoran a los jueces nacionales sobre el sistema del país con el que se va a desarrollar la acción de cooperación judicial.

En el marco de la UE el intercambio de los magistrados de enlace se creó por la Acción Común 96/277/JAI de 22 de abril de 1996, adoptada por el Consejo para la creación de un marco de intercambio de magistrados de enlace que permitiera mejorar la cooperación judicial en la UE.⁸⁹ Dentro de la UE es un mecanismo de cooperación habitual que goza de gran eficacia y utilidad en la lucha contra la criminalidad y el terrorismo. No obstante, “la diferencia de la cooperación judicial entre la UE y la cooperación con Marruecos es que la primera está más evolucionada puesto la figura del magistrado de enlace se ha seguido de una serie de medidas como la creación de la red judicial Eurojust, mientras la relación con Marruecos es bilateral”.⁹⁰

En España la figura del magistrado de enlace está regulada por la Ley 16/2006 de 26 de mayo, que regula el estatuto de miembro nacional de Eurojust y sus relaciones con este órgano de la UE. Los magistrados de enlace son miembros de la Carrera Judicial o del Ministerio Fiscal, con al menos cinco años de servicio. El hecho de que sean magistrados o fiscales de carrera facilita la relación con sus colegas en el país de acogida.⁹¹ Dependen orgánicamente de la misión diplomática a la que están asignados y funcionalmente del Ministerio de Justicia. El gobierno crea o suprime puestos de magistrado de enlace mediante Real Decreto y a propuesta del Ministro de Justicia. España dispone de magistrados de enlace en Francia, Italia, Marruecos y Reino Unido, y es país de acogida para magistrados de enlace de Francia, Italia, Reino Unido y Marruecos. Todos ellos países con los que España, por distintas circunstancias, tiene un importante volumen de asuntos de cooperación judicial.

En el caso de Marruecos la creación de magistrados de enlace es fruto de una decisión bilateral de los gobiernos de España y Marruecos, adoptada en el ámbito de la Comisión Mixta entre los Ministros de Justicia de ambos países, en una reunión mantenida en Rabat de 19 de mayo de 2004, pocos meses después del 11-M. En dicho encuentro se

⁸⁸ Entrevista personal de la autora con el magistrado Javier Gómez Bermúdez el 9 de diciembre de 2014 en Madrid.

⁸⁹ Diario Oficial L 105 de 27.04.1996.

⁹⁰ DE VEGA, L. “Entrevista a Ángel Llorente, magistrado de enlace en Marruecos”, *Abc*, 21/01/2006; disponible en: <http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/madrid/abc/2006/01/21/022.html>

⁹¹ Entrevista personal de la autora con la Subdirectora General de Cooperación Jurídica Internacional, Paula Monge, el 23 de diciembre de 2014 en Madrid.

expresó la voluntad de intercambiar magistrados de enlace, como instrumento crucial para la mejora de la cooperación judicial entre ambos estados. Intención que se materializó en la designación efectuada en septiembre de ese mismo año de dos magistrados de enlace, un magistrado español y una magistrada marroquí.⁹² Desde su creación en 2004 es un mecanismo que ha tenido continuidad ya que la presencia de los magistrados de enlace en España y Marruecos ha sido ininterrumpida, al contrario de lo que sucede con otros países donde la presencia no ha sido regular.⁹³ Un hecho que demuestra que el trabajo del magistrado de enlace en Rabat es vital y que Marruecos es un país estratégico a efectos de cooperación jurídica internacional.⁹⁴

En Marruecos la figura del *magistrat de liaison* es reciente y poco conocida.⁹⁵ El primer magistrado de enlace que se instaló en Marruecos fue de Francia, en julio de 2003, en reciprocidad se instaló un magistrado marroquí en Francia, seguidos por los magistrados de enlace de España y Bélgica.⁹⁶ Son todos ellos países de la UE con los que Marruecos tiene una intensa relación judicial por el elevado número de ciudadanos marroquíes que residen en los mismos.

Las funciones del magistrado de enlace español en Rabat son similares a la de los otros magistrados de enlace,⁹⁷ si bien existen una serie de especificidades. Una de ellas es que la actividad está más institucionalizada, es decir, en Marruecos existen unas vías de comunicación que pasan por los ministerios de Justicia respectivos mientras que en Europa se permite el contacto directo entre autoridades judiciales.⁹⁸ Otra diferencia respecto a los magistrados de enlace en Europa es que el de Rabat ha dirigido el proyecto de cooperación al desarrollo de apoyo a la modernización de la justicia marroquí, proyecto ADL, financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

La Fiscalía, específicamente la de la Audiencia Nacional, realiza una intensa actividad de cooperación judicial internacional.⁹⁹ El 17 de enero de 2007 se firmó en Rabat el primer protocolo para el intercambio de información judicial sobre actividades

⁹² Los primeros magistrados de enlace fueron en Rabat el magistrado Ángel Llorente Fernández de la Reguera y en Madrid la magistrada Naziha Harrak.

⁹³ Entrevista personal de la autora con la Subdirectora General de Cooperación Jurídica Internacional, Paula Monge, el 23 de diciembre de 2014 en Madrid.

⁹⁴ *Ibíd.*

⁹⁵ JAOUAD IDRISSEI-QAITONI. “La coopération judiciaire euro-marocaine: Le magistrat de liaison”, *L’Année du Maghred. Dossier: Le Maghred avec ou sans l’Europe ?*, 2013, pp. 251-261.

⁹⁶ *Ibíd.*

⁹⁷ Funciones recogidas en la Disposición Adicional Primera de la Ley 16/2006 de 26 de mayo. Concretamente recoge: “*Los magistrados de enlace tendrán, promoverán y facilitarán la cooperación jurídica en materia civil y penal entre España y el Estado ante el que están acreditados y favorecerán el contacto directo entre las autoridades judiciales y administrativas competentes. Asimismo, ejercerán todas aquellas funciones que les atribuyan el derecho de la Unión Europea, los convenios internacionales o lo acordado en términos de reciprocidad*”.

⁹⁸ DE VEGA, L. “Entrevista a Ángel Llorente, magistrado de enlace en Marruecos”, *Abc*, 21/01/2006; disponible en: <http://hemeroteca.abc.es/nav/Navigate.exe/hemeroteca/madrid/abc/2006/01/21/022.html>

⁹⁹ Entrevista personal de la autora con la fiscal de la Audiencia Nacional Dolores Delgado, punto focal del Cuatripartito, el 7 de noviembre de 2014 en Madrid.

terroristas (operaciones, detenciones, etcétera) entre las fiscalías de tres países competentes en casos de terrorismo, la Fiscalía del Tribunal de Gran Instancia de París (Francia), la Fiscalía de la Corte de Apelación de Rabat (Marruecos) y la Fiscalía de la Audiencia Nacional (España). Los países que firmaron el protocolo tenían en común la preocupación por el terrorismo yihadista y el compartir, entre algunos de ellos, procesos sobre terrorismo. En el protocolo se incluía la designación de puntos de contacto en cada una de las fiscalías para la transmisión y recepción de información.¹⁰⁰ El protocolo se amplió con la incorporación el 18 de junio de 2009 de la Fiscalía de Bélgica, dando lugar al conocido como “Cuatripartito”, Grupo Cuatripartito de Fiscalías Antiterroristas.

El objetivo general del Cuatripartito es crear una célula común para el intercambio de información en tiempo real sobre las investigaciones que se siguen en los países que lo componen.¹⁰¹ Más específicamente las funciones del Cuatripartito abarcan el intercambio de información operativa procedente de operaciones judiciales en materia de lucha contra el terrorismo y la prestación de apoyo para la agilización de las comisiones rogatorias. Es interesante resaltar que entre las funciones del mismo se encuentra la evaluación del estado de la cooperación entre los países miembros y la puesta en común de estrategias. El equipo está integrado por un fiscal, punto de contacto, y por un suplente por cada país. La información se canaliza de la forma más rápida posible con el empleo de las nuevas tecnologías. El Cuatripartito se reúne en sesión plenaria una vez al año, con presencia de los jefes de las fiscalías, y en sesiones ordinarias como mínimo cuatrimestralmente. El orden del día de las reuniones incluye materias como las reformas legislativas, el estado de la cooperación, investigaciones procesales, entre otras. Por ejemplo, en la reunión celebrada en octubre de 2014 uno de los temas destacados fue la amenaza proveniente del Estado Islámico.¹⁰²

2. Instrumentos de cooperación

| Mecanismos de Cooperación Antiterrorista entre España y Marruecos | | |
|--|--------------------------|------------------------|
| <i>Antes del 11-M</i> | <i>Después del 11-M</i> | <i>Características</i> |
| Reuniones Bilaterales | Magistrados de Enlace* | Intensifican |
| Convenios Bilaterales* | | Nuevo |
| Formación | Cuatripartito - Fiscalía | Modifican |
| | Proyecto ADL – Justicia* | Nuevo |
| | | Incrementa |
| | | Nuevo |

Fuente: elaboración propia

*Mecanismo no exclusivamente empleado en cooperación antiterrorista

¹⁰⁰ FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO. “Memoria anual”, 2007, pp. 452, 453.

¹⁰¹ Entrevista personal de la autora con la fiscal de la Audiencia de Nacional Dolores Delgado, el 7 de noviembre de 2014 en Madrid.

¹⁰² *Casaarabe.es*. “Fiscales antiterroristas se reúnen en Casa Árabe en Córdoba contra el yihadismo”. 13/10/2014; disponible en: <http://www.casaarabe.es/noticias-arabes/show/fiscales-antiterroristas-se-reunen-en-casa-arabe-en-cordoba-contra-el-yihadismo>

En el ámbito legal un importante instrumento de cooperación son los convenios y tratados bilaterales. En el caso de la cooperación entre España y Marruecos en los últimos años se han puesto en marcha convenios bilaterales de asistencia judicial en materia penal y de extradición,¹⁰³ reemplazando a los de 1997. La negociación de los nuevos convenios fue compleja y exigió un importante esfuerzo pues se incluían cambios relevantes que había que consensuar.¹⁰⁴

Entre las novedades destacadas del Convenio bilateral de Extradición podemos citar:

- Modificación de los motivos para denegar la extradición: entre los motivos para denegar la extradición figuran la nacionalidad del reclamado (artículo 3.1: *“ninguno de los dos Estados concederá la extradición de sus nacionales respectivos”*) o la naturaleza política del delito, con la advertencia de que no se considerarán delitos políticos, en ningún caso, los delitos de terrorismo.¹⁰⁵ Es importante destacar que el Convenio recoge que sin perjuicio de la no extradición de sus nacionales cabe la posibilidad de emprender acciones contra este en el Estado requerido (artículo 3.3: *“No obstante, la Parte requerida se compromete a proceder judicialmente, en la medida en que tenga competencia para juzgarlos, contra sus propios nacionales que hayan cometido en el territorio del otro Estado infracciones castigadas como delitos en ambos Estados, cuando la otra Parte le transmita bien por vía diplomática, bien directamente, por medio de las autoridades centrales del Ministerio de Justicia, una solicitud de iniciación de actuaciones judiciales acompañada de los expedientes, documentación, objetos e informaciones que obren en su poder. Se informará a la Parte requirente del resultado que haya tenido su solicitud”*). En base a esta regulación es por la que se puede juzgar en Marruecos a marroquíes implicados por delitos de terrorismo cometidos en España, como sucedió con cuatro implicados en el 11-M.¹⁰⁶ En reciprocidad se podría juzgar en España a españoles por delitos de terrorismo cometidos en Marruecos.

- Regulación de un procedimiento abreviado de extradición: el artículo 13 bis señala que *“El Estado requerido, si su legislación se lo permite, podrá conceder la extradición después de haber recibido una solicitud de detención preventiva, siempre que la persona reclamada acepte explícitamente, ante la autoridad competente, ser extraditada.”* Se amplía el plazo máximo para recibir la solicitud formal de extradición de 30 a 40 días, período que en ocasiones se consideraba escaso.

En lo relativo al Convenio de Asistencia Jurídica en materia penal cabe destacar:

¹⁰³ Convenio de extradición entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, hecho en Rabat el 24 de junio de 2009. BOE nº 238 de 2 de octubre de 2009.

Convenio entre el Reino de España y el Reino de Marruecos relativo a la asistencia judicial en materia penal, hecho en Rabat el 24 de junio de 2009. BOE nº 238 de 2 de octubre de 2009.

¹⁰⁴ Diversas conversaciones telefónicas con el primer magistrado de enlace Ángel Llorente en 2011 y 2012.

¹⁰⁵ Título III del Convenio “Motivos para denegar obligatoriamente la extradición”. Artículos 3 a 8 del Convenio.

¹⁰⁶ Hicham Ahmidam, Abdelilah Hriz, Mohamed Belhadj y Abdelazziz El Merabet.

- El convenio otorga carta de naturaleza a una práctica que venía realizándose entre ambos países,¹⁰⁷ pero que no estaba regulada en el anterior tratado. Se trata de la autorización para que la autoridad interesada pueda desplazarse al Estado requerido para estar presente en la ejecución de la solicitud, e incluso participar en el interrogatorio, junto con las autoridades del Estado, o formular *in situ* diligencias complementarias.¹⁰⁸

- Se incorpora la posibilidad del traslado temporal de personas detenidas (incluidos sospechosos o investigados) para la práctica de diligencias de instrucción en una investigación abierta (figura diferente a la de la extradición, pues esta tiene por objeto el enjuiciamiento o ejecución de una condena).¹⁰⁹ La entrega temporal es una figura jurídica muy habitual entre los países de la UE, por ejemplo con los condenados de la organización terrorista Euskadi Ta Askatasuna (ETA) entre Francia y España.¹¹⁰ Sin embargo, la primera vez que se empleó con Marruecos fue en el marco del proceso del 11-M, en el caso de Hassan El Haski. Por el precedente que supuso este caso y por el interés que tiene para la cooperación bilateral puede ser considerado un hito de la cooperación antiterrorista hispano-marroquí.

En el marco de estos dos Convenios se incluyen la regulación de importantes mecanismos de cooperación como las extradiciones y las entregas temporales, ambas empleadas en cooperación antiterrorista entre España y Marruecos.

Junto con las anteriores cabe destacar otro instrumento de asistencia jurídica internacional habitualmente empleado en la cooperación hispano-marroquí: las comisiones rogatorias internacionales. Por comisión rogatoria se entiende el instrumento por el cual la autoridad judicial de un Estado (Estado requirente) solicita de la autoridad competente de otro Estado (Estado requerido) la ejecución, dentro del territorio de su jurisdicción, de un acto de instrucción o de otros actos judiciales, especialmente la

¹⁰⁷ Ministerio de Justicia. Nota de Prensa, “El Ministro de Justicia firma con Marruecos un nuevo Convenio de Asistencia Judicial y otro de Extradición”. 24/06/2009.

¹⁰⁸ Artículo 5.5 del Convenio: “*Si la Parte requirente lo solicitara expresamente, la Parte requerida le informará de la fecha y del lugar de ejecución de la solicitud de asistencia mutua. Si las autoridades competentes de la Parte requerida lo consienten, las autoridades competentes de la Parte requirente, sus representantes o las personas mencionadas en la solicitud, así como las personas designadas por la autoridad central de la Parte requirente, podrán asistir a la ejecución de la misma, en la medida en que la legislación de la Parte requerida lo autorice, las autoridades de la Parte requirente o las personas mencionadas en la solicitud, podrán interrogar a un testigo o perito. Los gastos de viaje y estancia de las personas que asistan a la ejecución serán sufragados por la Parte requirente*”.

¹⁰⁹ Artículo 13 del Convenio: Traslado temporal de personas detenidas para la práctica de diligencias de instrucción. “*En caso de acuerdo entre las autoridades competentes de las dos Partes, la Parte requirente que hubiera solicitado una medida de instrucción que requiera la presencia de una persona detenida en su territorio, podrá trasladar temporalmente a dicha persona al territorio de la Parte requerida. El acuerdo entre las autoridades competentes de las dos Partes regulará las modalidades del traslado temporal de la persona y el plazo en el que deberá ser devuelta al territorio de la Parte en el que estuviera anteriormente detenida*”.

¹¹⁰ BUESA, M. “Recuento estadístico de las actividades terroristas de ETA y de la política antiterrorista”. Documento de Trabajo N° 5, Cátedra de Economía del Terrorismo, Universidad Complutense de Madrid, septiembre 2009. En la página 21 una tabla refleja que entre 2000 y 2009 se llevaron a cabo 181 entregas temporales y extradiciones de Francia a España.

práctica de una diligencia probatoria.¹¹¹ La diligencia objeto de la comisión puede ser desde solicitar la declaración del investigado o de un testigo, la realización de un reportaje fotográfico, la reconstrucción de un hecho, la presentación de un documento o la emisión de un dictamen pericial, entre otras.

La denuncia oficial, figura jurídica que permite pedir el enjuiciamiento de un imputado (actual investigado) en otro país, es un instrumento solicitado a Marruecos con varios de los detenidos por el atentado del 11-M en el país magrebí. Las denuncias oficiales requieren una forma y un procedimiento específico regulado en el Convenio entre el Reino de España y el Reino de Marruecos relativo a la Asistencia Judicial en Materia Penal.¹¹² Un requisito importante de la denuncia oficial es la traducción al idioma del país que la recibe, por ello las denuncias oficiales cursadas a Marruecos se traducen a francés y/o árabe.¹¹³

Las reuniones hispano-marroquíes que se desarrollan entre los distintos organismos de cooperación judicial son también cauces de colaboración. Se celebran periódicamente reuniones institucionales entre los Ministerios de Justicia de ambos países, el Consejo General del Poder Judicial y la Corte Suprema del Reino de Marruecos, y la Fiscalía General del Estado y el Fiscal General del Rey ante la Corte de Casación.¹¹⁴ En estos encuentros se valoran y se analizan las líneas de colaboración bilateral.

¹¹¹ AGUILAR BENÍTEZ DE LUGO, M. “Comisiones rogatorias y obtención de pruebas en el extranjero”, Ministerio de Justicia, Boletín de información nº 1905, 2001.

¹¹² Convenio entre el Reino de España y el Reino de Marruecos relativo a la asistencia judicial en materia penal, hecho en Rabat el 24 de junio de 2009. BOE nº 238 de 2 de octubre de 2009. Artículo 16 “Forma y contenido de la solicitud de asistencia judicial”, artículo 17 “Procedimiento” y artículo 18 “Transmisión de las solicitudes de asistencia mutua”.

¹¹³ Artículo 26 del Convenio entre el Reino de España y el Reino de Marruecos relativo a la Asistencia Judicial en Materia Penal: “1. La solicitud de asistencia judicial y cualquier documento anejo deberán estar redactados en la lengua de la Parte requirente y se acompañarán de una traducción en la lengua de la Parte requerida o en lengua francesa. 2. Toda traducción que acompañe a una solicitud de asistencia deberá ir certificada conforme por una persona expresamente habilitada para ello según la legislación de la Parte requirente. 3. La ejecución de la solicitud de asistencia mutua estará redactada en la lengua de la Parte requerida”.

¹¹⁴ El Consejo del Poder Judicial colabora fundamentalmente con la Corte Suprema del Reino de Marruecos y con el Instituto Superior de la Magistratura. Ambas instituciones han canalizado en Marruecos las actividades del proyecto de cooperación ADL-Fortalecimiento y Modernización de la Administración de Justicia, entre cuyos resultados cabe destacar la creación de la Red Marroquí de Cooperación Judicial Internacional, la Red de Centros de Formación Jurídica de España, Marruecos y otros Países Árabes, así como los convenios entre los centros de formación jurídica de España y Marruecos o el convenio entre las Fiscalías antiterroristas de la Corte de Apelación de Rabat y la Audiencia Nacional. El Consejo General del Poder Judicial y la Corte Suprema del Reino de Marruecos suscribieron en 1999 un convenio de cooperación en el que se incluyó la realización de actividades que implicaran la ejecución conjunta de investigaciones, publicaciones y estudios que pudieran contribuir a la mejora de los conocimientos de los jueces españoles y marroquíes. En el marco de este acuerdo se celebran encuentros bilaterales con importantes delegaciones (principalmente magistrados y fiscales del Tribunal Supremo y de la Corte Suprema de Marruecos) en los que se abordan materias de interés bilateral y se realizan talleres de trabajo, algunos de ellos sobre derecho penal y terrorismo. Fruto de estos encuentros se emiten recomendaciones, algunas de ellas relativas a la lucha contra el terrorismo y a la necesidad de intensificar la cooperación judicial bilateral en esta materia. La Fiscalía General del Estado desarrolla una progresiva actividad en al ámbito internacional que en el caso concreto de Marruecos se ha

Por último, las acciones formativas son otro medio de cooperación bilateral. En el caso hispano-marroquí el proyecto ADL-Fortalecimiento y modernización de la Administración de Justicia en Marruecos ha sido el instrumento que ha canalizado un importante número de intervenciones en esa área.¹¹⁵ Las acciones han consistido desde clases de español y de español jurídico para jueces y fiscales marroquíes, capacitación en cooperación jurídica internacional o seminarios sobre conocimiento de los sistemas judiciales español y marroquí, entre otras.¹¹⁶

3. Características

La cooperación judicial en casos de terrorismo es actualmente buena porque se ha desarrollado extraordinariamente en los últimos años dando lugar a una colaboración estrecha y fructífera. Así lo considera tanto la Autoridad Central, el Ministerio de Justicia, como los jueces y fiscales que ejercen funciones en el ámbito de la cooperación bilateral.¹¹⁷ Como señalaba el magistrado de enlace de 2005 a 2011, Ángel Llorente, “el Gobierno de Marruecos, el Ministerio de Justicia y el Poder Judicial colaboran de una manera ejemplar en las investigaciones que se desarrollan en España, especialmente en materia antiterrorista. Ha habido comisiones rogatorias muy complicadas y prácticas de pruebas periciales muy complejas. Se ha intercambiado información y documentación muy trascendente en materia de terrorismo”.¹¹⁸

Figura clave para mejorar la cooperación judicial antiterrorista ha sido la creación de los magistrados de enlace. Dichos expertos judiciales han contribuido considerablemente a favorecer los contactos entre autoridades judiciales así como a agilizar los mecanismos de cooperación por casos de terrorismo, especialmente las comisiones rogatorias. Los magistrados tienen también una labor de asesoramiento a los jueces del país de acogida sobre la legislación y características procesales de su país. Para llevar a cabo esas funciones es importante que el magistrado de enlace cuente con el perfil adecuado:

canalizado fundamentalmente a través de acciones de información e investigación. Asimismo, el Fiscal General del Estado mantiene encuentros con el Fiscal General del Rey ante la Corte de Casación y con el Presidente de la Corte Suprema de Marruecos (en mayo de 2014 el Sr. Mustapha Meddah, Fiscal General del Rey ante la Corte de Casación, realizó una visita de trabajo a Madrid invitado por el Fiscal General del Estado). Estos encuentros contribuyen a fortalecer la relación bilateral entre las Fiscalías y, en consecuencia, entre los fiscales de los dos países.

¹¹⁵ El interés por colaborar con Marruecos en la modernización y reforma del sistema judicial determinó la identificación de un proyecto de formación de magistrados y de modernización del sistema judicial marroquí. La cooperación judicial contra el terrorismo no era el objetivo del proyecto ADL - Fortalecimiento y modernización de la Administración de Justicia en Marruecos, pero el mismo se precipitó a raíz del atentado terrorista

¹¹⁶ ECORYS ESPAÑA. “Informe final de evaluación: Evaluación Final del Proyecto ADL-Fortalecimiento y Modernización de la Administración de Justicia de Marruecos”, 22/09/2009, pp. 35-38; disponible en:

http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/ev_otc_marruecos_fortalecimiento_y_modernizacion_admon_justicia_de_marruecos_eval_final_2009.pdf

¹¹⁷ Entrevistas personales de la autora con responsables del Ministerio de Justicia y con jueces y fiscales antiterroristas españoles y marroquíes. Entre los magistrados y fiscales: Olga Sánchez, Yahya El Hassan, Javier Gómez Bermúdez, Abdelkader Chentouf, Nazira Harrak y Dolores Delgado.

¹¹⁸ DE VEGA, L. “Entrevista a Ángel Llorente, magistrado de enlace en Marruecos”, *Abc*, 21/01/2006.

persona con sólida experiencia profesional, alta capacidad para las relaciones institucionales y conocimiento del idioma del país de acogida.

Los canales de cooperación son muy eficaces como lo demuestran datos concretos. Por ejemplo, el 100% de eficacia de las denuncias oficiales cursadas a Marruecos. En el proceso judicial del 11-M se presentaron cuatro denuncias oficiales que finalizaron con la condena de cuatro marroquíes en su país de origen por el atentado de Madrid.¹¹⁹ La celebración de esos juicios demuestran la sintonía y colaboración entre ambos países, como quedó reflejado en un medio de comunicación español al titular un artículo sobre los mismos: “El juicio del 11-M se traslada a Marruecos”.¹²⁰

Es destacable el buen nivel de confianza y de relación interpersonal e institucional al que se ha llegado entre los actores de la cooperación judicial bilateral. La buena relación entre los responsables, fundamentalmente entre los magistrados y fiscales de la Audiencia Nacional y de la Corte de Casación de Rabat, ha contribuido a facilitar la puesta en marcha de los mecanismos de colaboración y, en consecuencia, a obtener resultados de esa intervención conjunta.

En el ámbito de la Fiscalía la cooperación se ha fortalecido considerablemente con la creación del Cuatripartito. El trabajo del Cuatripartito no tiene una repercusión inmediata pero es un mecanismo que tras unos años de desarrollo está demostrado su eficacia porque está contribuyendo a agilizar los instrumentos de cooperación y a unificar criterios entre las fiscalías.¹²¹ Entre los mecanismos que se han beneficiado de este cauce de colaboración son las comisiones rogatorias que se han visto agilizadas. Otra iniciativa, por ejemplo, es que tras el atentado de 22 de marzo de 2016 en Bruselas se activó el protocolo de colaboración directa previsto por el Cuatripartito para estas situaciones.¹²² El Cuatripartito es un mecanismo reconocido y valorado por los países participantes, e incluso por otros actores como Naciones Unidas, organización que está analizando la posibilidad de crear un mecanismo similar entre los países del Sahel.¹²³ Supondría reconocer que este instrumento puede ser un medio eficaz de cooperación entre fiscalías que comparten objetivos comunes.

A esas buenas relaciones ha contribuido en alguna medida el proyecto ADL - Fortalecimiento y modernización de la Administración de Justicia en Marruecos puesto que un número elevado de las actividades del mismo eran acciones conjuntas que han facilitado las relaciones interpersonales entre magistrados y fiscales. Intervenciones sencillas como que jueces y magistrados marroquíes se beneficiaran de clases de español

¹¹⁹ Hicham Ahmidam, Abdelilah Hriz, Mohamed Belhadj y Abdelazziz El Merabet.

¹²⁰ CEMBRERO, I. “El juicio del 11-M se traslada a Marruecos”, *El País*, 04/12/2008, disponible en: http://elpais.com/elpais/2008/12/04/actualidad/1228382233_850215.html

¹²¹ Entrevista personal de la autora con la fiscal de la Audiencia Nacional Dolores Delgado, punto focal del Cuatripartito, el 7 de noviembre de 2014 en Madrid.

¹²² El objetivo es unir esfuerzos mediante la transmisión en tiempo real de las informaciones que van surgiendo sobre los atentados. La información se transmite a través de los puntos de contacto de cada país. Disponible en: <http://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/atentados-terroristas-bruselas-22-marzo-2016>

¹²³ *Ibíd.*

en el Instituto Cervantes han facilitado la interlocución. Esas relaciones de colaboración y de confianza desarrolladas durante la ejecución del proyecto han permitido acelerar la cooperación judicial entre España y Marruecos en áreas importantes, como el terrorismo, el crimen organizado y la inmigración ilegal.¹²⁴

Una vez creados los mecanismos de cooperación el objetivo es obtener la mayor eficacia de los mismos. Para ello los actores de la colaboración judicial están trabajando en agilizar los mecanismos de cooperación como las comisiones rogatorias y las extradiciones puesto que la lentitud resta eficacia a la Justicia. En el caso de las comisiones rogatorias se trata de agilizar los trámites y canalizar la información de los procesos en tiempo real. En el caso de las extradiciones el propósito es que la persona responda lo antes posible de un delito o cumpla su condena en el país en el que es reclamado.

Si bien la cooperación judicial hispano-marroquí es buena hay espacio para la mejora. Ángel Llorente, anterior magistrado de enlace español, proponía que la red judicial marroquí se conectará con la red española y la red europea.¹²⁵ Consideraba el experto que al no disponer en Marruecos de instituciones como Eurojust era necesario buscar otros cauces de colaboración.

Un fiscal de la Audiencia Nacional propone que sería más eficaz que la persona, independientemente de si es nacional español o marroquí, fuese juzgada en el país en el que se cometió el delito y donde están las pruebas incriminatorias. Considera el fiscal que la entrega de una persona a efectos de procesamiento mejoraría la eficacia del procedimiento y del sistema. Una propuesta que, según el fiscal de la Audiencia Nacional, no excluiría que la persona, una vez procesada, fuese trasladada a su país de origen para el cumplimiento de la condena. No obstante, actualmente esta propuesta no sería posible al tener que llevarse a cabo a través de la extradición, mecanismo que según el actual Convenio Bilateral de Extradición no se contempla para nacionales. Distinto supuesto es el de personas con doble nacionalidad, española y marroquí, situación no recogida en el Convenio bilateral por lo que se podría interpretar en otro sentido. No obstante, es una situación que no podría darse actualmente porque con Marruecos no existe convenio de doble nacionalidad.

A casos en los que las pruebas incriminatorias están en el país del que no se es nacional se refiere el fiscal jefe de la Audiencia Nacional, Javier Zaragoza, cuando apunta que los convenios bilaterales de 2009 “están ya un tanto obsoletos”.¹²⁶ En concreto señala: “Queremos incluir nuevos instrumentos y técnicas de investigación como la formación de equipos conjuntos de investigación o el uso de agentes encubiertos permitiendo la entrega de nacionales y agilizando al máximo los canales de traslado e intercambio de

¹²⁴ ECORYS ESPAÑA. “Informe final de evaluación: Evaluación Final del Proyecto ADL-Fortalecimiento y Modernización de la Administración de Justicia de Marruecos”, 22/09/2009, pp. 82, 83.

¹²⁵ DE VEGA, L. “Entrevista a Ángel Llorente, magistrado de enlace en Marruecos”, *Abc*, 21/01/2006.

¹²⁶ IRUJO, J. M. “Agentes secretos marroquíes combaten a la yihad en España”, *El País*, 04/01/2015. Disponible en: http://politica.elpais.com/politica/2014/12/29/actualidad/1419876499_947344.html

información”.¹²⁷ Acciones que considera el fiscal jefe de la Audiencia Nacional permitirían mejorar la eficacia contra el terrorismo yihadista.

El mecanismo de la extradición tiene un componente jurídico y un componente político y se basa en el principio de confianza entre países. España permite en algunos supuestos la extradición de sus nacionales pero para ello tienen que darse dos circunstancias: que un tratado internacional lo prevea y que exista reciprocidad.¹²⁸ En el caso de Marruecos actualmente no se producen ninguna de las dos.¹²⁹ El artículo 721 del Código de Procedimiento Penal marroquí no permite la extradición de sus nacionales, si bien una reforma de octubre de 2003 lo admite si hay una convención bilateral o multilateral. Sin embargo aunque el Convenio bilateral de Extradición fuera reformado y el mismo permitiera la entrega de nacionales, tendría además que darse la reciprocidad para que nacionales españoles fueran extraditados a Marruecos.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Con carácter general es un hecho que la cooperación antiterrorista bilateral ha permitido la detección y el desbaratamiento de células terroristas, la puesta a disposición judicial y la condena por delitos de terrorismo de un número relevante de personas. En un marco más específico como el de los atentados de Madrid los resultados son claramente eficaces y pueden considerarse hitos en la cooperación antiterrorista hispano-marroquí. En concreto, la detención y enjuiciamiento en Marruecos de cuatro personas por los atentados de Madrid,¹³⁰ y el empleo por primera vez del instrumento de la entrega temporal que permitió que una persona que estaba cumpliendo condena en España por el 11-M fuese juzgada en Marruecos por el atentado de Casablanca.¹³¹ La detención y puesta a disposición judicial de varios autores de Casablanca por el mecanismo de la extradición ha sido otro resultado positivo de la cooperación bilateral.¹³² Todos ellos son resultados tangibles y evaluables alcanzados gracias al esfuerzo de numerosos actores y al empleo de diversos instrumentos de cooperación, dando lugar a importantes precedentes en la cooperación antiterrorista bilateral.

En los últimos años se han fortalecido una serie de mecanismos de cooperación que ya existían y se han creado otros instrumentos que se han considerado clave para mejorar la cooperación antiterrorista.

En el ámbito de la seguridad la necesidad de cooperar con Marruecos, un país que no pertenece a la UE, ha obligado a implementar una serie de mecanismos de cooperación

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ Entrevista personal de la autora con la Subdirectora General de Cooperación Jurídica Internacional, Paula Monge, el 23 de diciembre de 2014 en Madrid.

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ Hicham Ahmidam, Abdelilah Hriz, Mohamed Belhadj y Abdelazziz El Merabet.

¹³¹ Hassan El Haski.

¹³² Abdelaziz Benyaich (condenado a ocho de prisión por integración en organización terrorista en la sentencia que condenó a la célula de Abu Dahdah, Sentencia 36/2005, de 26 de septiembre de 2005, Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, sección 3ª), Hicham Tensamani Jad y Abdelalim Akoudad.

adaptados a esa singularidad. La cooperación se fortalece a través de diversas vías: intensificando la interlocución, incrementando los oficiales de enlace en la Consejería de Interior en Rabat y creando los Centros de Cooperación Policial (CCP). A nivel operativo la colaboración se acrecienta significativamente y en 2014 se da un salto cualitativo con la realización de tres operaciones conjuntas que permitieron la detención de 23 personas en intervenciones simultáneas en los dos países.¹³³ Hasta la actualidad se han llevado a cabo ocho operaciones conjuntas con 41 detenidos en Marruecos y 23 en España.¹³⁴ Unos instrumentos de cooperación antiterrorista actualmente eficaces como lo demuestran tanto las cifras de acciones de colaboración como de detenidos en operaciones conjuntas.

En el ámbito judicial los mecanismos de cooperación bilateral se han fortalecido considerablemente a raíz del atentado de los trenes en Madrid. Cabe destacar: a) la creación de la figura de los magistrados de enlace que se ha demostrado imprescindible para agilizar los instrumentos de cooperación en casos de terrorismo; b) la reforma de los tratados bilaterales de extradición y de asistencia judicial en materia penal. Entre otras medidas los nuevos convenios incluyen el compromiso de proceder contra los propios nacionales por delitos cometidos en el otro estado, se regula un procedimiento abreviado de extradición y la presencia de autoridades judiciales del otro país en la ejecución de comisiones rogatorias; c) la creación del “Cuatripartito” entre fiscalías especializadas, entre ellas la de la Audiencia Nacional y la de la Corte de Apelación de Rabat; d) el incremento del nivel de interlocución entre los diferentes actores de la cooperación judicial hispano-marroquí.

La eficacia de los mecanismos de cooperación judicial es muy elevada. A título de ejemplo podemos citar los instrumentos empleados en el proceso judicial del 11-M. Cabe destacar un 100% de eficacia de las denuncias oficiales (España cursó cuatro denuncias oficiales a Marruecos y las cuatro progresaron hasta finalizar en condenas penales) y una eficacia cercana al 90% de las comisiones rogatorias puesto que de las nueve que se solicitaron solo una de las mismas no pudo realizarse completamente porque la persona se negó a facilitar una muestra de ADN,¹³⁵ hecho que permite la legislación marroquí. Por el contrario una de las comisiones rogatorias fue clave para la condena de Abdelilah Hriz, uno de los huidos del 11-M. En cuatro de las comisiones rogatorias se produjo el precedente de la presencia de autoridades judiciales españolas durante su ejecución en Rabat.

Además, en el marco de los procesos del 11-M y de Casablanca se empleó por primera vez con Marruecos un mecanismo muy habitual en la UE como es la entrega temporal de una persona para ser juzgada por un delito cometido en otro país. La entrega temporal

¹³³ Operación Azteca (14 de marzo de 2014), operación Farewell (26 de septiembre de 2014) y Operación Kibera (16 de diciembre de 2014). En ellas se detuvieron 10 personas en España y 13 en Marruecos.

¹³⁴ *El País*. “España y Marruecos exportan su modelo de cooperación antiyihadista”, 30/03/2016; disponible en: http://politica.elpais.com/politica/2016/03/29/actualidad/1459267608_602310.html

¹³⁵ Es el caso de Saad Huseine que en el marco de una comisión rogatoria realizada por el juez del Olmo se amparó en la legislación marroquí y se negó a dar una muestra de ADN que hubiera permitido cotejarla con algunas muestras encontradas en los escenarios de los atentados de Madrid.

de Hassan El Haski permitió su condena en Marruecos por el atentado de Casablanca mientras estaba cumpliendo condena en España por el 11-M.

El mecanismo de la extradición es también habitual entre los dos países. El hecho es que son contadas las ocasiones que España ha denegado una extradición por terrorismo a Marruecos, únicamente en el caso de ciudadanos de nacionalidad española.¹³⁶ En otro proceso, también de ciudadanos españoles, fue la Audiencia Nacional la que consideró que los hechos ya habían sido investigados y decretó el sobreseimiento de los mismos.¹³⁷

En conclusión, los instrumentos actuales de cooperación antiterrorista hispano-marroquí son eficaces. Una característica que permite a España presentar esta cooperación antiterrorista como un modelo de referencia y que ha recibido el reconocimiento de la UE.¹³⁸ Sin embargo, ello no quiere decir que no puedan adaptarse a nuevas amenazas o prioridades pues si bien el nivel actual de cooperación antiterrorista es bueno aún hay margen de mejora. En el ámbito de la seguridad y en el judicial hay una serie de medidas o mecanismos que pueden incrementar los resultados como por ejemplo la firma de un convenio de cooperación bilateral en materia de seguridad que facilite la creación de equipos conjuntos o agilizar aún más los mecanismos de cooperación judicial como las comisiones rogatorias.

Son propuestas que, en todo caso, deberían acompañarse de otro tipo de acciones encaminadas a prevenir la radicalización. La respuesta en seguridad y judicial son parte fundamental para combatir el terrorismo internacional, pero no exclusivamente. La solución tiene que venir de una multiplicidad de medidas, entre ellas económicas, sociales y educativas. La magnitud de la amenaza precisa un enfoque multifacético y global en el que además de las instituciones públicas se involucre a la sociedad en su conjunto.

¹³⁶ Mohamed El Bay, melillense, fue detenido junto con Ali Aarass (de nacionalidad belga-marroquí), en abril de 2008 por su presunta participación en una red terrorista que las autoridades marroquíes habían desmantelado meses antes. El Consejo de Ministros aprobó el 19 de diciembre de 2010 la extradición de Ali Aarass pero denegó la de Mohamed El Bay en base a su nacionalidad española.

¹³⁷ Es el caso de los melillenses Nabil Mohamed Chaib y Rachid Abdellah Mohamed, detenidos el 26 de junio de 2012 en Melilla por supuestos delitos de implicación en un asesinato, pertenencia a banda organizada y terrorismo.

¹³⁸ Disponible en: <http://marcaespana.es/actualidad/cooperaci%C3%B3n-hispano-marroqu%C3%AD-contra-el-terrorismo-un-modelo-seguir>