

**Comisión de Prevención del Delito
y Justicia Penal****23º período de sesiones**

Viena, 12 a 16 de mayo de 2014

Tema 4 del programa provisional*

**Debate temático sobre cooperación internacional
en asuntos penales****Guía para el debate temático sobre cooperación
internacional en asuntos penales****Nota de la Secretaría***Resumen*

La Secretaría ha preparado la presente nota a modo de guía para el debate temático de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en su 23º período de sesiones, con arreglo a lo dispuesto en la decisión 18/1 de la Comisión, titulada “Directrices para los debates temáticos de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal”. En su decisión 2010/243, el Consejo Económico y Social decidió que el tema principal del 23º período de sesiones de la Comisión sería “Cooperación internacional en asuntos penales”, teniendo presente el párrafo 21 de la Declaración de Salvador sobre Estrategias Amplias ante Problemas Globales: los Sistemas de Prevención del Delito y Justicia Penal y su Desarrollo en un Mundo en Evolución. En la presente nota se propone una serie de cuestiones relacionadas con los temas pertinentes de debate de la Comisión, se esbozan algunas ideas para dar forma al debate y se presenta información de fondo.

* E/CN.15/2014/1.



I. Introducción

1. En la continuación de su 22º período de sesiones, celebrada los días 12 y 13 de diciembre de 2013, la Comisión hizo suyo el siguiente criterio para la organización del debate temático del 23º período de sesiones: el debate temático se celebraría durante una sesión de mañana y otra de tarde y todos los temas se debatirían en ambas sesiones. Por la mañana, el debate se centraría en hacer balance de la experiencia adquirida y de los retos que debían afrontarse y, por la tarde, el debate se centraría en la forma de avanzar y en las medidas adicionales para dar respuesta a los problemas, teniendo presente el párrafo 21 de la Declaración de Salvador sobre Estrategias Amplias ante Problemas Globales: los Sistemas de Prevención del Delito y Justicia Penal y su Desarrollo en un Mundo en Evolución. La Comisión aprobó los siguientes temas:

- a) Modalidades específicas de cooperación internacional en asuntos penales:
 - i) Extradición y asistencia judicial recíproca;
 - ii) Cooperación internacional para fines de decomiso;
 - iii) Utilización de otras formas de cooperación internacional en asuntos penales;
- b) Cómo gestionar la cooperación internacional en varios procedimientos legales en que se ve implicada la misma persona;
- c) Aplicación de instrumentos internacionales que contengan disposiciones sobre cooperación internacional en asuntos penales;
- d) Aprender de las experiencias adquiridas en el plano regional;
- e) Cooperación internacional en la lucha contra las formas nuevas y emergentes de delincuencia;
- f) Prestación de asistencia técnica;
- g) Eliminación de las deficiencias: el camino por recorrer.

2. La Secretaría ha preparado la presente nota con arreglo a lo dispuesto en la decisión 18/1 de la Comisión, titulada “Directrices para los debates temáticos de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal”, en que la Comisión decidió que el debate sobre el tema prioritario se basaría en una guía para el debate que incluiría una lista de cuestiones que habrían de abordar los participantes.

II. Temas de debate

A. Modalidades específicas de cooperación internacional en asuntos penales

Antecedentes

- i) *Extradición y asistencia judicial recíproca*

3. La cooperación internacional en asuntos penales es la piedra angular de las actividades coordinadas de prevención y lucha contra la delincuencia en sus

manifestaciones transnacionales. Las convenciones de las Naciones Unidas contra el delito, como la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y las convenciones y los protocolos universales de lucha contra el terrorismo, han incluido, la mayoría de las veces, disposiciones generales que refuerzan la cooperación internacional entre las partes haciendo especial hincapié en la extradición y la asistencia judicial recíproca.

Extradición

4. En lo que se refiere a la extradición, el artículo 6 de la Convención de 1988, el artículo 16 de la Convención contra la Delincuencia Organizada y el artículo 44 de la Convención contra la Corrupción establecen las normas mínimas básicas para reforzar la eficacia de los mecanismos de extradición en relación con los delitos contemplados por estas convenciones. Estas alientan a los Estados partes a ampliar sus mecanismos de extradición concertando tratados o arreglos bilaterales o multirregionales que permitan ir más allá de esas normas básicas. Las Convenciones también alientan a los Estados partes que no supeditan la extradición a la existencia de un tratado a reconocer los delitos tipificados en las convenciones como causa de extradición entre ellos.

5. Las tendencias y evolución recientes de la legislación y la práctica sobre extradición se han centrado en flexibilizar la aplicación estricta de determinados motivos de denegación de la solicitud de extradición. Además, en general se considera que se cumple con el principio de la doble incriminación mediante el uso de un enfoque basado en el hecho, independientemente de la terminología con que se denomina el delito en cuestión. En este contexto, el artículo 43, párrafo 2, de la Convención contra la Corrupción parece codificar la práctica existente entre los Estados partes en la esfera de la cooperación internacional en asuntos penales, incluida la extradición.

6. Al parecer, muchos Estados son cada vez menos renuentes a extraditar a sus nacionales. No obstante, si bien muchos Estados Miembros ahora permiten la extradición de sus nacionales, otros tienen todavía limitaciones constitucionales o legislativas. Para hacer frente a estas situaciones, las convenciones mencionadas contienen disposiciones encaminadas a asegurar que la denegación de la extradición por motivos de nacionalidad no proporcione inmunidad. Por ejemplo, el artículo 16, párrafo 10, de la Convención contra la Delincuencia Organizada y el artículo 44, párrafo 11, de la Convención contra la Corrupción disponen que si el Estado requerido se niega a extraditar a un fugitivo argumentando que es su nacional, ese Estado tiene la obligación de juzgar a esa persona. Esto ilustra el principio de extraditar o juzgar (*aut dedere aut judicare*). En los casos en que se solicita la extradición con el propósito de hacer cumplir una condena, el Estado requerido también puede hacer cumplir la condena impuesta de conformidad con las disposiciones de su legislación nacional (véanse el artículo 16, párrafo 12, de la Convención contra la Delincuencia Organizada y el artículo 44, párrafo 13, de la Convención contra la Corrupción).

7. La entrega de una persona para su juicio en el Estado requirente, a condición de que la pena impuesta se cumpla en el Estado requerido, puede resolver el problema planteado cuando no se considere aconsejable ejercer la acción penal.

La Convención contra la Delincuencia Organizada (artículo 16, párrafo 11) y la Convención contra la Corrupción (artículo 44, párrafo 12) disponen que la extradición o entrega condicional, cuando así lo permita el derecho interno, satisface la obligación de “extraditar o juzgar”. Esta solución permite que el caso sea juzgado donde se produjo el daño social y donde se encuentran las víctimas y los testigos. La devolución del condenado al Estado de la nacionalidad ofrece claras ventajas humanitarias y de rehabilitación, de modo que la extradición o entrega condicional puede constituir una resolución mutuamente beneficiosa que merece una mayor consideración. Puede conseguirse mediante la combinación de un tratado de extradición y un tratado sobre el traslado de personas condenadas en el extranjero.

8. Las diferentes prácticas de enjuiciamiento en los sistemas de derecho anglosajón y de derecho civil dificultan la cooperación interregional e internacional eficaz. En la esfera de la extradición, estas diferencias son aún mayores con respecto a los requisitos pertinentes en materia de pruebas para conceder un pedido de extradición. Tanto la Convención contra la Delincuencia Organizada (artículo 16, párrafo 8) como la Convención contra la Corrupción (artículo 44, párrafo 9) instan a los Estados partes a simplificar los requisitos en materia de pruebas establecidos en sus procedimientos nacionales de extradición.

9. Hay prácticas divergentes en relación con el tiempo necesario para conceder un pedido de extradición. En la gran mayoría de los Estados Miembros la duración de los procedimientos de extradición está sujeta a factores como la disponibilidad de recursos judiciales contra la decisión de extradición en la etapa judicial del proceso, en la etapa ejecutiva (contra la decisión ministerial que permite la extradición), o en ambas; procedimientos de asilo simultáneos que podrían estar pendientes en el Estado requerido; y la complejidad del caso. En un número cada vez mayor de Estados Miembros existe un proceso de extradición simplificado, por el cual la persona buscada puede aceptar su extradición al Estado requirente, lo cual agiliza mucho el proceso.

Asistencia judicial recíproca

10. El artículo 18 de la Convención contra la Delincuencia Organizada y el artículo 46 de la Convención contra la Corrupción son ejemplos característicos de lo que podría denominarse un “minitratado de asistencia judicial recíproca”.

11. La experiencia en la aplicación de estos artículos ha llevado al reconocimiento de la contribución potencial de las autoridades centrales como la vía más directa para mejorar la práctica de la asistencia recíproca. Las convenciones mencionadas disponen que se designe una autoridad central con la responsabilidad y las facultades para acceder a las solicitudes de asistencia recíproca o transmitir las a las autoridades competentes para darles curso.

12. Uno de los problemas principales en la práctica de la asistencia judicial recíproca es que a menudo el Estado requerido tarda en responder por distintas causas. Estas demoras pueden obedecer a muchos motivos, entre otros, escasez de personal capacitado, dificultades lingüísticas y demoras en la traducción y diferencias en los procedimientos que deben seguirse para ejecutar las solicitudes. La Convención contra la Delincuencia Organizada (artículo 18, párrafos 13 y 24) y la Convención contra la Corrupción (artículo 46, párrafos 13 y 24) hacen hincapié

en la importancia de la rapidez del trato de las solicitudes de asistencia judicial recíproca.

13. Un factor decisivo que es condición para una respuesta rápida a las solicitudes de asistencia judicial recíproca es la flexibilidad de su ejecución. Según el artículo 18, párrafo 17, de la Convención contra la Delincuencia Organizada y el artículo 46, párrafo 17, de la Convención contra la Corrupción, se dará cumplimiento a la solicitud con arreglo al derecho interno del Estado requerido. Sin embargo, en esos artículos se establece también que, en la medida en que ello no lo contravenga y sea factible, se dará cumplimiento a la solicitud de conformidad con los procedimientos especificados en ella.

ii) *Cooperación internacional para fines de decomiso*

14. Hace relativamente poco que los acuerdos internacionales comenzaron a incluir disposiciones sobre asistencia en la identificación, la localización y el embargo o la incautación del producto del delito con miras a su eventual decomiso (que puede considerarse una forma especial de asistencia judicial recíproca). Esto se debe a la necesidad de centrarse en el producto del delito y el motivo económico, que dan lugar al rápido crecimiento de la delincuencia.

15. El decomiso de activos basado en pruebas reunidas en el exterior o en una orden o condena de un tribunal extranjero exige la adopción de decisiones en cuanto al destino final de esos activos. En el artículo 5, párrafo 5 b), de la Convención de 1988 se propone que un Estado parte que decomise activos o bienes considere la posibilidad de compartirlos con organismos intergubernamentales de lucha contra el tráfico ilícito y el uso indebido de narcóticos o sustancias sicotrópicas o con otros Estados partes. La Convención contra la Delincuencia Organizada, con su amplia aplicación a todo tipo de delito grave cometido por un grupo con fines de lucro, contiene la misma disposición e insta también a que se devuelvan los bienes decomisados al Estado parte requirente de manera que se pueda pagar una indemnización a las víctimas del delito. El Acuerdo Modelo sobre la Repartición del Producto del Delito o los Bienes Decomisados se elaboró bajo los auspicios de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal y fue aprobado por el Consejo Económico y Social en su resolución 2005/14. La Convención contra la Corrupción es la primera convención que introduce el concepto de una devolución incondicional del producto del delito decomisado siempre que se reúnan ciertos requisitos.

16. La recuperación de activos es una forma relativamente nueva de cooperación internacional. Se introdujo en el capítulo V de la Convención contra la Corrupción, que dispone que los Estados partes se prestarán la más amplia cooperación y asistencia entre sí a este respecto. La Convención hace hincapié en mecanismos eficaces para prevenir el blanqueo del producto de prácticas corruptas y la recuperación de activos desviados por medio de estas prácticas, e incluye disposiciones específicas sobre la restitución y disposición de activos (artículo 57). La recuperación de activos también está relacionada con otros ámbitos que trata la Convención. Por ejemplo, las disposiciones sobre prevención y detección de transferencias del producto del delito (artículo 52) complementan las medidas para prevenir el blanqueo de dinero (artículo 14), mientras que las disposiciones sobre cooperación internacional para fines de decomiso (artículos 54 y 55) guardan estrecha relación con las disposiciones sobre cooperación internacional (capítulo IV), en particular en lo que se refiere a la asistencia judicial recíproca

(artículo 46). La complementariedad entre las disposiciones de la Convención sobre recuperación de activos y la asistencia judicial recíproca es de particular importancia, ya que con frecuencia los infractores tratan de ocultar el producto de sus actividades ilícitas en más de una jurisdicción con el fin de frustrar los esfuerzos de los organismos encargados de hacer cumplir la ley por localizar, incautar y, a la postre, decomisar esos fondos. En conjunto, estas disposiciones establecen un marco singular e innovador para la recuperación de activos, pero ello depende en gran medida de su aplicación efectiva por los Estados partes.

iii) *Utilización de otras formas de cooperación internacional en asuntos penales*

17. Con el crecimiento de los viajes y la migración internacionales, es cada vez más común que países de todo el mundo condenen y sentencien a prisión u otras formas de privación de libertad a nacionales extranjeros. El traslado de personas condenadas a cumplir una pena a su país de origen para que cumplan su condena se basa en principios humanitarios y, generalmente, en el consentimiento.

18. Los Estados Miembros suelen celebrar acuerdos bilaterales o multilaterales sobre el traslado de presos. La Convención contra la Delincuencia Organizada, en su artículo 17, y la Convención contra la Corrupción, en su artículo 45, alientan este criterio. En la práctica, parece que las convenciones multilaterales también se utilizan ampliamente en esta esfera, especialmente a nivel regional.

19. Una alternativa relativamente nueva en la justicia penal transnacional consiste en la remisión de las actuaciones penales de un Estado a otro. Esto sería una solución adecuada en los casos en que el segundo Estado estuviera en mejores condiciones de llevar adelante los procesos o cuando el acusado tuviera vínculos más cercanos con ese Estado, por ejemplo, por ser ciudadano o residente. También podría usarse como herramienta procesal adecuada para aumentar la eficiencia y eficacia de los procesos internos que se inicien y lleven adelante en lugar de la extradición.

20. A nivel normativo, la Convención de 1988, la Convención contra la Delincuencia Organizada y la Convención contra la Corrupción incluyen disposiciones específicas sobre la remisión de las actuaciones penales que permiten a los Estados partes recurrir a esta forma de cooperación internacional cuando ello favorezca una adecuada administración de justicia, en particular en los casos en que participen varias jurisdicciones (véanse los párrafos 26 a 35 más abajo), con miras a concentrar las actuaciones.

21. Las investigaciones conjuntas se han utilizado como forma de cooperación internacional desde hace muchos años en casos de delincuencia transfronteriza, especialmente en relación con la delincuencia organizada. Sin embargo, parecería que esta práctica se basa en acuerdos especiales. La experiencia práctica ha demostrado que este tipo de operaciones plantea cuestiones relacionadas con el estatuto y las competencias jurídicas de los funcionarios de otra jurisdicción, la admisibilidad de las pruebas en un Estado obtenidas por un funcionario de otro Estado, el testimonio en los tribunales de funcionarios de otro Estado y el intercambio de información entre los Estados antes de una investigación y durante la misma.

22. En virtud del artículo 19 de la Convención contra la Delincuencia Organizada y el artículo 49 de la Convención contra la Corrupción, se alienta a los Estados

partes a que celebren acuerdos o arreglos bilaterales o multilaterales relativos al establecimiento de órganos mixtos de investigación en relación con cuestiones que sean objeto de investigaciones, procesos o actuaciones judiciales en uno o más Estados y a que, a falta de acuerdos o arreglos de esa índole, lleven a cabo investigaciones conjuntas mediante acuerdos concertados caso por caso, siempre que se respete plenamente la soberanía del Estado parte en que se realiza la investigación conjunta.

23. En investigaciones en que las pruebas o la información de inteligencia estén en el extranjero, en primer lugar se podrían recabar datos o información a través de vías oficiosas de aplicación de la ley, lo que podría constituir una forma más rápida, barata y flexible que la vía formal de asistencia judicial recíproca. Sin embargo, los arreglos necesarios para esos contactos informales deberían ser objeto de protocolos y salvaguardias apropiados.

24. El propósito del artículo 27 de la Convención contra la Delincuencia Organizada y el artículo 48 de la Convención contra la Corrupción, así como el artículo 20 de la Convención contra la Delincuencia Organizada y el artículo 50 de la Convención contra la Corrupción, en la medida en que estos últimos guardan relación con el uso de técnicas de investigación especiales en el contexto de la cooperación internacional, es promover una estrecha cooperación entre las autoridades de los Estados partes encargadas de hacer cumplir la ley, por ser una herramienta importante para realizar con éxito las investigaciones sobre delincuencia organizada y corrupción transnacional.

Temas de debate

25. La Comisión tal vez desee considerar las preguntas siguientes para someterlas a un debate ulterior:

a) ¿Cuáles son los principales obstáculos a la utilización más amplia de las convenciones de las Naciones Unidas como fundamento jurídico para la cooperación internacional en asuntos penales? ¿Qué cabe hacer para promover esa utilización, en especial si no existen instrumentos bilaterales o regionales?

b) En la esfera de la extradición, ¿cómo pueden simplificarse y racionalizarse los requisitos, las condiciones y los procesos relativos a cuestiones como la doble incriminación, los motivos para la denegación, los requisitos probatorios y las revisiones judiciales de las decisiones sobre extradición?

c) ¿Qué posibilidades tienen de ser adoptados en otras regiones los modelos regionales de aceptación recíproca de los mandamientos de detención (por ejemplo, las órdenes de detención europeas)?

d) ¿Cómo pueden superarse los obstáculos relacionados con la no extradición de nacionales? ¿Cómo puede seguir promoviéndose la utilización más amplia de alternativas, por ejemplo, la aplicación del principio de *aut dedere aut judicare* o las entregas condicionales y/o la ejecución de una sentencia dictada en el extranjero?

e) En la esfera de la asistencia judicial recíproca, ¿qué buenas prácticas contribuyen a acelerar la cooperación para la ejecución plena de las solicitudes? ¿Qué prácticas nacionales se utilizan en relación con la aplicación de la doble incriminación en la asistencia judicial recíproca sobre medidas y acciones

coercitivas y no coercitivas? ¿Se utiliza ampliamente la transmisión espontánea de información antes de la presentación de pedidos de asistencia judicial recíproca y, en caso afirmativo, cuál es la experiencia adquirida en el uso de esta práctica? ¿Es común ofrecer asistencia más allá de la cooperación en asuntos penales e incluir la asistencia en las investigaciones y actuaciones en asuntos civiles y administrativos relativos al delito de que se trata? ¿Qué normas y requisitos existen para reglamentar la ejecución de solicitudes de asistencia judicial recíproca?

f) ¿Cómo pueden ampliarse las redes de magistrados, fiscales y oficiales de policía de enlace destinados en el extranjero para facilitar la comunicación y promover la cooperación en materia de aplicación de la ley?

g) ¿Qué experiencias, casos prácticos o buenas prácticas se conocen en la constitución de equipos conjuntos de investigación para combatir delitos de carácter transnacional? ¿Cuáles son los principales obstáculos jurídicos para el establecimiento de investigaciones conjuntas? ¿Con qué problemas administrativos y operativos se ha tropezado en la práctica?

h) ¿Qué dificultades se plantean al utilizar técnicas de investigación especiales en el contexto de la cooperación internacional, en particular respecto de la presentación y admisión de pruebas?

i) ¿Cómo puede promoverse la cooperación internacional en la localización, detención e incautación del producto del delito, con objeto de privar a los delincuentes de sus beneficios? ¿Qué dificultades se han encontrado en la práctica para restituir activos obtenidos de delitos de corrupción y disponer de ellos? ¿Cuáles son los obstáculos jurídicos, institucionales, operacionales y de comunicación concretos para una recuperación de activos eficaz y cómo se puede responder a ellos? ¿Qué buenas prácticas se conocen en la esfera de la disposición del producto confiscado del delito y la recuperación de activos? ¿Cómo pueden superarse las diferencias entre los enfoques del decomiso (basado, o no, en una sentencia condenatoria) con objeto de facilitar una cooperación internacional rápida y eficaz? ¿Cómo pueden ejecutarse las órdenes de decomiso contra personas jurídicas en las jurisdicciones en que no se reconoce la responsabilidad penal de las personas jurídicas? ¿Cómo puede usarse eficientemente la legislación contra el blanqueo de dinero, como la relativa a la identificación del beneficiario final, para facilitar la ejecución de solicitudes de cooperación con fines de decomiso?

B. Cómo gestionar la cooperación internacional en varios procedimientos legales en que se ve implicada la misma persona

Antecedentes

26. Los procedimientos judiciales en varias jurisdicciones en que se ve implicada una misma persona o varias personas plantean una serie de problemas para las acciones penales contra la delincuencia organizada, en los contextos tanto nacionales como internacionales. A nivel nacional puede haber procesamientos en varias jurisdicciones como resultado de acciones a nivel estatal y federal o cuando los procedimientos penales y las demandas civiles derivados del mismo hecho generan causas judiciales separadas. Sin embargo, a nivel internacional la posibilidad de procedimientos judiciales en varias jurisdicciones aumenta

considerablemente. Un delito transnacional cometido en más de un Estado, o cometido en un Estado con efectos sustanciales en otro Estado, puede suponer la jurisdicción penal de varios países al mismo tiempo. O bien, las personas podrían ser objeto de investigación y acción penal al mismo tiempo por delitos diferentes en países diferentes. Además, los procedimientos destinados a identificar, rastrear e incautar el producto o los instrumentos del delito podrían entrañar la superposición de jurisdicciones e investigaciones respecto de los mismos activos.

27. La coordinación y gestión eficaz de los procedimientos judiciales en varias jurisdicciones es importante por varios motivos. Por ejemplo, los distintos procedimientos penales en que se ve implicada la misma persona podrían entrañar consideraciones como el principio de que nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme (*non bis in idem*, o cosa juzgada). La posibilidad de que un sospechoso pueda ser enjuiciado en cualquiera de varios países también conlleva la necesidad de asegurar que la justicia se administre lo más cerca posible de las víctimas identificadas del delito.

28. Algunos instrumentos internacionales, como la Convención contra la Delincuencia Organizada, reconocen la naturaleza amplia del problema. Por ejemplo, en el artículo 15, párrafo 5, de la Convención se afirma que si un Estado parte toma conocimiento de que otro u otros Estados partes están realizando una investigación, un proceso o una actuación judicial respecto de los mismos hechos, las autoridades competentes de esos Estados partes se consultarán a fin de coordinar sus medidas. No obstante, la Convención no ofrece orientación específica acerca de las relaciones entre procedimientos judiciales en varias jurisdicciones en general. Tampoco resuelve claramente el ejercicio concurrente de la jurisdicción por diferentes países. El artículo 42, párrafo 5, de la Convención contra la Corrupción utiliza un criterio semejante.

29. Así pues, la evolución de la práctica de gestión de procedimientos judiciales en varias jurisdicciones en que se ve implicada una misma persona recae principalmente en los niveles regional, bilateral y nacional. En cuanto a la extradición en particular, los tratados y las leyes nacionales pertinentes muchas veces incluyen los procedimientos que deben seguirse cuando se recibe una solicitud de extradición relativa a una persona respecto de la cual se han iniciado o se podrían iniciar procedimientos nacionales (en relación con el mismo delito, uno semejante o uno diferente) y cuando se reciben solicitudes de extradición múltiples, o concurrentes, de diferentes países relativas a la misma persona.

30. En las leyes nacionales de extradición, las actuaciones penales en curso o finalizadas en el país requerido respecto del mismo delito o (en algunos casos) de un delito semejante son un motivo opcional, a veces obligatorio, para denegar la extradición. La existencia de dichas actuaciones implica una superposición de las jurisdicciones del país requirente y el requerido en relación con el delito, y la justificación de la denegación suele ser proteger a la persona conforme al principio de la cosa juzgada¹. Por ejemplo, el Tratado Modelo sobre Extradición sugiere que

¹ Cabe destacar que la norma de *non bis in idem* no tiene una interpretación universal clara. En algunos países se aplica solo a la pena posterior a la condena en ese Estado por exactamente el mismo delito. En otros puede facilitar una protección amplia a una persona condenada o absuelta en cualquier jurisdicción por un delito basado en el mismo conjunto de hechos.

la denegación de la extradición debe ser obligatoria en el caso en que en el Estado requerido se haya emitido una sentencia firme respecto del delito sujeto a extradición, aunque optativa cuando la acción penal respecto del delito aún esté pendiente en el Estado requerido o las autoridades de ese Estado hayan decidido no iniciar o finalizar una acción. En el artículo 8 de la Ley Modelo sobre Extradición, elaborada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en 2004, se sugiere como otro motivo de denegación que se haya emitido y ejecutado una sentencia firme contra la persona buscada en un tercer Estado.

31. Cuando se trata de varios procedimientos legales en los que se ve implicada la misma persona pero los delitos son diferentes, muchos Estados consideran la posibilidad de prorrogar la entrega si hay actuaciones pendientes en el Estado requerido en relación con un delito distinto del que dio origen a la solicitud de extradición. Según este enfoque, puede emitirse una orden de entrega o una orden definitiva de extradición, pero estas no se harán efectivas hasta que la persona buscada haya sido absuelta o toda sentencia resultante de las actuaciones nacionales se haya cumplido. Otros Estados consideran que los procedimientos nacionales relativos a un delito diferente constituyen motivo de denegación obligatoria u opcional de la extradición.

32. Cuando más de un Estado busca a una persona por el mismo delito u otro, un Estado requerido podría recibir múltiples solicitudes de extradición. La legislación nacional sobre extradición suele establecer una variedad de factores que deben tenerse en cuenta al asignar prioridad a las solicitudes recibidas en estos casos. Entre estos figuran la existencia de obligaciones en virtud de tratados, el lugar en que se cometió el delito, la secuencia cronológica de la recepción de solicitudes, la nacionalidad de la persona objeto de la solicitud de extradición, la gravedad de los delitos (cuando las solicitudes se refieren a delitos diferentes), la posibilidad de una extradición subsiguiente a un tercer Estado, las perspectivas de rehabilitación social de la persona, si la solicitud es para el enjuiciamiento o la ejecución de una sentencia, y factores de interés nacional. Los tratados bilaterales de extradición también podrían prever factores que debe considerar el Estado requerido en caso de solicitudes de extradición concurrentes del Estado contratante y de cualquier otro Estado. Estos factores a menudo son semejantes a los que figuran en las leyes nacionales y generalmente no exigen que el Estado contratante asigne prioridad a solicitudes en virtud de ese tratado. Desde una perspectiva práctica, los Estados también podrían tener en cuenta la ubicación, la asistencia y la protección de los testigos, la posibilidad de que las víctimas participen y sigan las actuaciones, y la duración prevista de estas.

33. La armonización de los factores pertinentes que han de tenerse en cuenta se ha iniciado, en cierta medida, a nivel regional. Por ejemplo, el artículo 46 del Acuerdo Árabe de Riad sobre Cooperación Judicial asigna un orden de prioridad para los casos en que más de una parte contratante presente una solicitud de extradición respecto de la misma persona. En virtud del artículo 15 de la Convención Interamericana sobre Extradición se da preferencia a la solicitud del Estado en que se cometió el delito. El artículo 16 de la Decisión Marco del Consejo de la Unión Europea 2002/584/JAI, modificada por la Decisión 2009/299/JAI, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros, dispone los factores que han de tenerse en cuenta cuando dos o más Estados miembros hayan emitido órdenes de detención europeas relativas a la misma

persona y cuando haya un conflicto entre una orden de detención europea y una solicitud de extradición de otro país.

34. Si bien el problema de los procedimientos judiciales en varias jurisdicciones suele vincularse principalmente con la extradición, cada vez más los Estados toman conocimiento de procedimientos en varias jurisdicciones por medio de solicitudes de asistencia judicial recíproca relativas a la misma persona o el mismo conjunto de hechos o acontecimientos. Si se llevan a cabo investigaciones penales múltiples sin el conocimiento pleno de todos los Estados afectados, se corre el riesgo de comprometer las investigaciones o de que el inicio del enjuiciamiento en un Estado impida que este se realice en otro Estado en que se hayan obtenido pruebas más firmes, debido al principio de cosa juzgada. A este respecto, la obligación general que impone la Convención contra la Delincuencia Organizada a los Estados partes de consultar en el caso de procedimientos en varias jurisdicciones figura específicamente en algunos instrumentos regionales. Por ejemplo, en virtud del artículo 5 de la Decisión Marco del Consejo de la Unión Europea 2009/948/JAI sobre la prevención y resolución de conflictos de ejercicio de jurisdicción en los procesos penales obliga los Estados miembros a contactar con las autoridades competentes de otros Estados miembros en los que tenga motivos razonables para creer que se están realizando actuaciones paralelas.

35. A nivel internacional, tanto la Convención contra la Corrupción como la Convención contra la Delincuencia Organizada ofrecen herramientas prácticas para coordinar los procedimientos judiciales en varias jurisdicciones. En relación con cuestiones que son objeto de investigaciones, procesos o actuaciones judiciales en uno o más Estados, las autoridades competentes pueden establecer grupos mixtos de investigación, ya sea mediante acuerdos bilaterales o multilaterales o sobre la base de cada caso particular. Además, como se mencionó más arriba, cuando las investigaciones iniciales en un Estado indican que el enjuiciamiento en otro Estado redundará mejor en interés de la justicia, los Estados partes deberán considerar la posibilidad de remitir las actuaciones con miras a concentrar el enjuiciamiento. En la práctica, ello podría entrañar remitir pruebas o expedientes de casos de una jurisdicción de investigación a otra, en el entendimiento de que la jurisdicción receptora actuará al respecto.

Temas de debate

36. La Comisión tal vez desee considerar las preguntas siguientes para someterlas a un debate ulterior:

a) ¿Qué experiencia tienen los países en la promulgación de leyes nacionales y el establecimiento de prácticas nacionales para gestionar la extradición y la provisión de asistencia judicial recíproca cuando resulta claro que hay procedimientos judiciales en varias jurisdicciones?

b) ¿Qué estrategias destinadas a garantizar que las acciones se realicen en la jurisdicción más apropiada han tenido éxito? ¿Cómo se aplica el principio de cosa juzgada o *non bis in idem*? En general, ¿se le da una interpretación estrecha o amplia?

c) ¿Cuál ha sido el impacto de los cambios como el aumento del uso de pruebas digitales en investigaciones que afectan a varias jurisdicciones?

¿Cabe esperar que el fenómeno de procedimientos judiciales en varias jurisdicciones aumente en el futuro?

d) ¿Qué experiencia han tenido los países en la coordinación de investigaciones penales en varias jurisdicciones por medio de equipos conjuntos de investigación? ¿Con qué dificultades se ha tropezado y qué buenas prácticas pueden determinarse?

e) ¿Bastan los enfoques y modelos jurídicos existentes en los planos internacional, regional, bilateral y nacional para ayudar a los Estados a coordinar la cooperación internacional en los casos que tratan de la misma persona o los mismos delitos? ¿Pueden fortalecerse los enfoques jurídicos de alguna forma?

f) ¿Qué otras acciones podrían emprender las autoridades competentes en la práctica en casos de varios procedimientos legales en que se ve implicada la misma persona? ¿Cuáles son las necesidades de creación de capacidad de las autoridades competentes a este respecto?

C. Aplicación de instrumentos internacionales que contengan disposiciones sobre cooperación internacional en asuntos penales

Antecedentes

37. La gran cantidad de instrumentos bilaterales y multilaterales y, por lo tanto, la existencia de múltiples disposiciones en materia de cooperación internacional no es una panacea para superar los problemas y dificultades de la práctica diaria. Los instrumentos internacionales pueden ser una base jurídica satisfactoria para la cooperación, dado que estos y los tratados o acuerdos regionales y bilaterales establecen un marco bastante detallado y bien articulado para esa cooperación. No obstante, la existencia de instrumentos de cooperación internacional no garantiza, como tal, que se prestará la cooperación. La mayoría de las dificultades que hay en el ámbito de la cooperación internacional parece ser de carácter operacional y guardar relación con la efectividad de las medidas prácticas existentes para aplicar eficazmente los instrumentos jurídicos en vigor. También se necesita una cantidad suficiente de personal bien capacitado que sea capaz de utilizar los mecanismos jurídicos de manera adecuada, tenga acceso a la información y los contactos, y tenga la confianza necesaria en el funcionamiento del sistema de aplicación de la ley y justicia penal del Estado que coopera.

38. La Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y la Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción han establecido mecanismos concretos para la aplicación efectiva de las convenciones, en particular las disposiciones sobre cooperación internacional. A este respecto, la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en su decisión 2/2, estableció el Grupo de Trabajo sobre Cooperación Internacional para que examinara a fondo cuestiones prácticas relativas a la extradición, la asistencia judicial recíproca y la cooperación internacional con fines de decomiso. Del mismo modo, se celebran reuniones de expertos para mejorar la cooperación internacional de conformidad con la resolución 4/2 de la Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra

la Corrupción para, entre otras cosas, ayudar a la Conferencia de las Partes a alentar la cooperación entre las iniciativas pertinentes en curso en los planos bilateral, regional y multilateral, contribuir a la aplicación de las disposiciones correspondientes de la Convención y facilitar el intercambio de experiencias entre los Estados determinando los retos afrontados y difundiendo información sobre las buenas prácticas que deberían seguirse a fin de fortalecer la capacidad a nivel nacional.

39. Además, de conformidad con su resolución 1/4, la Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción estableció el Grupo de Trabajo Intergubernamental de Composición Abierta sobre Recuperación de Activos para que, entre otras cosas, le prestara asistencia en la acumulación de conocimientos relativos a la recuperación de activos.

40. Con miras a seguir promoviendo la aplicación del capítulo V de la Convención contra la Corrupción, la UNODC y el Banco Mundial lanzaron en 2007 la Iniciativa para la Recuperación de Activos Robados, que se centra en la eliminación de los obstáculos a la recuperación de activos, la creación de la capacidad nacional sobre recuperación de activos y la prestación de asistencia preparatoria a este respecto.

41. En el marco del Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, se están revisando las disposiciones sobre cooperación internacional contenidas en el capítulo IV de la Convención. Como resultado de los exámenes finalizados se ha obtenido un creciente caudal de conocimientos. Un problema transversal relativo a la aplicación del capítulo IV que se desprende de muchos exámenes parece ser la falta, o la disponibilidad limitada, de datos estadísticos adecuados sobre los motivos de la denegación o la duración de los procesos de extradición y de asistencia judicial recíproca. En muchos países objeto de examen no había coherencia en la metodología utilizada y los tipos de datos recopilados ni mecanismos centrales que permitieran el acceso a esos datos. Como se subrayó en varios exámenes, disponer información concreta sobre la práctica de la aplicación es importante para evaluar la eficacia de los mecanismos de cooperación internacional.

Temas de debate

42. La Comisión tal vez desee:

a) Remitirse a los temas de debate sobre los distintos aspectos de la cooperación internacional que se examinarán en las secciones pertinentes del presente informe;

b) Analizar las mejores prácticas en la recopilación y el uso sistemático de datos estadísticos sobre las distintas modalidades de cooperación internacional.

D. Aprender de las experiencias adquiridas en el plano regional

Antecedentes

43. Si bien la extradición y la asistencia judicial recíproca tienen su origen en las relaciones diplomáticas bilaterales entre territorios, el surgimiento de organizaciones internacionales ha facilitado los mecanismos de cooperación en los

planos mundial y regional. Dado que la jurisdicción en materia penal en un territorio nacional está estrechamente vinculada con la soberanía de un Estado, estos mecanismos tienen varios niveles de obligación estatal, dependiendo de los compromisos recíprocos que los grupos de países están dispuestos a asumir. En el plano regional, en particular, estos compromisos forman una secuencia en función tanto de la naturaleza jurídica o de otra índole del acuerdo regional como de las actividades operacionales realizadas en el marco del acuerdo.

44. Desde una perspectiva jurídica e institucional, los acuerdos de cooperación regional pueden entrañar tratados entre países² o basarse en memorandos o declaraciones de política o a nivel de trabajo. Muchas veces estos instrumentos se promulgan en el contexto de organizaciones regionales o estructuras regionales especializadas existentes, como consejos de ministros de justicia o de procuradores generales. Cuando hay tratados regionales de cooperación, estos pueden tomar la forma de tratados de extradición o de asistencia judicial recíproca. Algunas regiones cuentan con tratados más amplios de cooperación en asuntos penales en general.

45. Mediante los tratados regionales de extradición y asistencia judicial recíproca, los Estados partes acuerdan un entendimiento regional común sobre un delito extraditable o formas de asistencia judicial que pueden solicitarse. Los tratados también suelen incluir procedimientos comunes para presentar solicitudes y motivos obligatorios u optativos para denegarlas. Estos tratados pueden facilitar un examen y resultados rápidos de las solicitudes, no solo creando obligaciones jurídicas, sino también mediante el establecimiento de normas comunes sobre documentación de apoyo, costos y disposición de activos. Algunos tratados regionales de extradición y asistencia judicial recíproca también pueden incluir mecanismos de coordinación por medio de una secretaría regional. Por ejemplo, en virtud del Protocolo sobre Asistencia Recíproca en Asuntos Penales de la Comunidad de Desarrollo para África Meridional, los Estados partes deben designar una autoridad central por conducto de la secretaría de la organización.

46. Algunos marcos jurídicos regionales van más allá de los acuerdos de asistencia recíproca mediante el principio de reconocimiento mutuo. Este reconocimiento mutuo de órdenes de detención y sentencias nacionales puede ser una herramienta fundamental, especialmente en regiones con una estrecha integración económica y zonas transfronterizas de libre movimiento de bienes y personas. Por ejemplo, en la Unión Europea los Estados miembros convienen en reconocer y ejecutar exhortos para la obtención de pruebas y órdenes de detención europeos sin ninguna

² Entre los tratados regionales de extradición y asistencia judicial recíproca figuran el Tratado de Asistencia Judicial Recíproca en Asuntos Penales de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN); la Convención sobre la Asistencia Judicial y las Relaciones Jurídicas en materia de Derecho Penal, Civil y de Familia de la Comunidad de Estados Independientes; el Convenio europeo sobre extradición; el Convenio de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) sobre Asistencia Judicial Recíproca en Cuestiones Penales y el Convenio de la CEDEAO sobre Extradición; el Acuerdo Árabe de Riad sobre Cooperación Judicial; la Convención Interamericana sobre Extradición y la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal; y el Protocolo sobre Extradición y el Protocolo sobre Asistencia Recíproca en Asuntos Penales de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo. Otras organizaciones internacionales no tienen tratados de cooperación, pero utilizan legislación y planes modelo que pueden aplicarse a nivel nacional, como el Plan del Commonwealth para la Asistencia Mutua en Materia Penal y el Plan de Londres para la Extradición dentro de los Países del Commonwealth.

formalidad, con sujeción a motivos específicos de denegación. Del mismo modo, un tratado sobre órdenes de detención de la Comunidad del Caribe (CARICOM) requiere que los Estados partes prevean en su legislación nacional la detención y el encarcelamiento de toda persona cuya extradición se solicita con arreglo a una orden de detención de la CARICOM emitida por otro Estado parte. El examen del sistema de órdenes de detención europeas indica que entre 2005 y 2009 se ejecutó aproximadamente el 21% de las órdenes de detención europeas emitidas, con un tiempo de entrega promedio de 14 a 17 días cuando las personas cuya extradición se solicitaba consentían a su entrega y alrededor de 48 días cuando no lo hacían³.

47. A nivel operacional los mecanismos regionales de cooperación pueden incluir la designación de coordinadores de cooperación internacional, la comunicación de los requisitos y procedimientos nacionales de cooperación, la creación de plataformas o canales seguros de comunicación, los mecanismos para el manejo de casos y el intercambio de experiencias entre las autoridades de los Estados participantes. Estas actividades pueden centrarse en facilitar la cooperación oficial en asuntos judiciales y la cooperación oficiosa en relación con la aplicación de la ley y el intercambio de información de inteligencia. Estas actividades no dependen necesariamente de la existencia de un tratado y pueden realizarse a la par de los tratados de cooperación regionales o en su ausencia.

48. Algunos mecanismos, como la Unidad de Cooperación Judicial de la Unión Europea y la Red Judicial Europea, se establecen mediante decisiones del Consejo de la Unión Europea en el contexto de un sistema regional de reconocimiento mutuo en asuntos penales y del Convenio Europeo sobre Extradición promulgado bajo los auspicios del Consejo de Europa. Otros, como la Red Iberoamericana de Cooperación Jurídica Internacional (IberRed), se establecen por medio de una decisión de una conferencia de ministros de justicia. IberRed no incluye un tratado sobre extradición o asistencia judicial recíproca entre todos los países iberoamericanos. No obstante, también se cuenta con el Convenio Iberoamericano sobre el Uso de la Videoconferencia en la Cooperación Internacional entre Sistemas de Justicia. La mayoría de los países iberoamericanos también son partes en los convenios más amplios de la Organización de los Estados Americanos sobre extradición y asistencia judicial recíproca.

49. Algunos mecanismos regionales de coordinación establecen organizaciones o secretarías que tienen la función de ayudar en las investigaciones y los enjuiciamientos en que participa más de un país, y de coordinarlos. La Unidad de Cooperación Judicial de la Unión Europea tiene el mandato de prestar asistencia a las autoridades competentes a fin de asegurar la coordinación de las investigaciones y los enjuiciamientos y puede prestar apoyo logístico, como servicios de traducción y organización de reuniones de coordinación. Independientemente de que tengan una secretaría central, muchos mecanismos de cooperación regional establecen redes de coordinadores o puntos de contacto nacionales para facilitar la comunicación. En el caso de la cooperación judicial oficial, suelen ser las autoridades centrales. En algunas redes, como la Red Hemisférica de Intercambio de

³ Comisión Europea, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación desde 2007 de la Decisión Marco del Consejo de 13 de junio de 2002 relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros*, documento COM (2011) 175 final.

Información para la Asistencia Mutua en Materia Penal y Extradición e Iberred, los puntos de contacto tienen acceso a un sistema de comunicaciones seguras que puede utilizarse para facilitar el intercambio de información y las comunicaciones en tiempo real.

50. Las redes de cooperación regional pueden desempeñar un papel importante en el apoyo a los países para que tengan en cuenta las dimensiones transnacionales o regionales de las investigaciones penales. Por ejemplo, la Red de Fiscales contra la Delincuencia Organizada (REFCO) de América Central, respaldada por la UNODC, facilita el intercambio de información sobre casos de delincuencia organizada entre los países miembros, entre otras cosas, en las esferas del intercambio de información, la obtención de pruebas y la identificación, el embargo y la incautación del producto del delito. Con el propósito de ir más allá de un enfoque reactivo por casos, la Red presta apoyo a los países para que adopten un enfoque dinámico del intercambio de información sobre las tendencias y los problemas de la delincuencia organizada de la región. La Red también ofrece una plataforma para la capacitación y creación de capacidad regional sobre cuestiones como actividades delictivas organizadas, bandas de delincuentes, extorsión, blanqueo de dinero y técnicas de investigación especiales.

51. La Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) cuenta con un mecanismo semejante, la Red de Autoridades Centrales y Fiscales de África Occidental contra la Delincuencia Organizada, establecida con el apoyo de la UNODC en estrecha colaboración con la CEDEAO y su Tribunal de Justicia. Actualmente la Red está en vías de establecer una secretaría operacional con capacidad para prestar apoyo a la cooperación regional en casos de delincuencia organizada y de corrupción. La UNODC también ha respaldado la elaboración de dos plataformas judiciales regionales, una en la región del Sahel y la otra en los países del Océano Índico. Las plataformas consisten en redes de coordinadores nacionales que facilitan la extradición y la asistencia judicial recíproca en asuntos penales e identifican las necesidades de asistencia técnica para el fortalecimiento de la cooperación judicial entre los Estados miembros.

52. La experiencia de la UNODC en el apoyo a las redes regionales indica que las principales características necesarias para alcanzar el éxito incluyen la integración de la red en una estructura institucional existente, como el Consejo Centroamericano y del Caribe de Ministerios Públicos en el caso de REFCO. Contar con documentos fundacionales, reglamentaciones y planes estratégicos claros también es esencial para el funcionamiento eficaz de una red. Cuando las redes se basan en relaciones entre autoridades centrales, pueden incluir puntos de contacto especializados en delitos concretos, como el terrorismo o la corrupción, pero deberían tratar de abordar todas las formas de delincuencia transnacional. Este enfoque puede llevar al fortalecimiento de las autoridades centrales como único punto de contacto para la cooperación judicial internacional en asuntos penales. Además, si bien algunas formas de delincuencia requieren una orientación regional concreta, la delincuencia transnacional exige cada vez más una respuesta mundial e interregional. Por consiguiente, una vez que se han establecido, los mecanismos regionales deben proyectarse cada vez hacia el exterior, entre otras cosas, estableciendo conexiones entre distintas redes regionales. Este enfoque de “creación de redes de redes” puede constituir una vía para ampliar la cooperación mundial en asuntos penales.

Temas de debate

53. La Comisión tal vez desee considerar las preguntas siguientes para someterlas a un debate ulterior:

a) ¿Qué experiencia han tenido los países en la participación en mecanismos regionales de cooperación en asuntos penales? ¿Qué factores contribuyen al éxito de esos mecanismos? ¿Con qué obstáculos se enfrentan?

b) ¿Qué papel desempeñan los tratados regionales de extradición y asistencia recíproca? ¿Con qué frecuencia se utilizan como base jurídica de las solicitudes? ¿Requieren algunas regiones el fortalecimiento de estos marcos jurídicos regionales?

c) ¿Cuál es la mejor forma de estructurar las actividades operacionales de los mecanismos regionales orientadas a los casos? ¿Cuáles son las buenas prácticas en materia de funciones, responsabilidad y procedimientos de una secretaría regional de cooperación internacional?

d) ¿En qué medida pueden los mecanismos regionales de cooperación reflejar el principio de reconocimiento mutuo de las ordenes y sentencias penales nacionales? ¿Es el reconocimiento mutuo una vía futura para mejorar la cooperación a nivel regional?

e) ¿Cómo pueden los mecanismos regionales de cooperación contribuir mejor a estrechar la cooperación internacional en asuntos penales a nivel mundial? ¿Cómo puede lograrse la “creación de redes de redes”?

E. Cooperación internacional en la lucha contra las formas nuevas y emergentes de delincuencia

Antecedentes

54. Recientemente, los Estados Miembros han examinado las necesidades de cooperación internacional en relación con tipos de delito emergentes, como el tráfico de bienes culturales. El capítulo III de la versión definitiva de las Directrices relativas a las Respuestas en materia de Prevención del Delito y Justicia Penal con respecto al Tráfico de Bienes Culturales y otros Delitos Conexos⁴ trata de la cooperación internacional en casos de delitos contra bienes culturales y delitos conexos. En virtud de las Directrices, los Estados deberían considerar la posibilidad de tipificar los delitos contra bienes culturales como delitos que dan lugar a la extradición. Los Estados también deberían considerar la posibilidad de adoptar, siempre que fuera posible, medidas provisionales para preservar los bienes culturales relacionados con el presunto delito a efectos de su restitución.

55. Las Directrices se refieren también al intercambio de información sobre el tráfico de bienes culturales entre Estados mediante la interconexión de los inventarios de bienes culturales y las bases de datos sobre bienes culturales objeto de tráfico como forma de mejorar la cooperación internacional entre las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y las encargadas de la investigación. También alientan a los Estados a concertar acuerdos o arreglos bilaterales o multilaterales a

⁴ Contenidas en el documento UNODC/CCPCJ/EG.1/2014/3, anexo I.

fin de establecer equipos conjuntos de investigación del tráfico de bienes culturales y los delitos conexos y a establecer canales de comunicación privilegiados entre sus organismos encargados de hacer cumplir la ley.

56. El Grupo de Trabajo sobre Cooperación Internacional y el Grupo de Trabajo de Expertos Gubernamentales sobre Asistencia Técnica de la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional han sugerido además un conjunto de medidas concretas que los Estados pueden emprender, incluida la designación de puntos de contacto para facilitar la cooperación internacional y la celebración de acuerdos bilaterales para prevenir y combatir el tráfico de bienes culturales⁵.

57. La ciberdelincuencia no es en absoluto la primera forma nueva de delincuencia que exige una respuesta mundial. No obstante, es cierto que la ciberdelincuencia contemporánea, así como los delitos que entrañan pruebas digitales, plantea desafíos singulares en materia de cooperación internacional. Debido al carácter volátil de la prueba electrónica, la cooperación internacional en asuntos penales en la esfera de los delitos cibernéticos requiere una respuesta pronta y la habilidad de solicitar diligencias investigativas especializadas, como la conservación y producción de datos por proveedores del sector privado. Si bien existen varias formas de cooperación oficiosa entre las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, incluidas redes accesibles de manera ininterrumpida, los países siguen utilizando en gran medida formas tradicionales de asistencia judicial oficial para obtener pruebas digitales, en particular instrumentos bilaterales de asistencia judicial recíproca.

58. El tiempo de respuesta a estas solicitudes de asistencia judicial recíproca en investigaciones de delitos cibernéticos suele ser alrededor de 150 días. Este plazo muchas veces supera el período de conservación de datos de los proveedores de servicios o permite a los autores del delito destruir pruebas digitales decisivas. En consecuencia, la cooperación internacional eficaz en casos que entrañan pruebas digitales exige mecanismos para lograr rápidamente la conservación de datos mientras se examina la posibilidad de adoptar otras medidas investigativas. La cooperación internacional en casos que entrañan pruebas digitales también puede mejorarse mediante enfoques comunes de formulación de solicitudes de tipos específicos de pruebas, incluidos pruebas de la red, registros de conexión e imágenes forenses.

59. Además, el aumento del uso de información digital ha abierto nuevas posibilidades para que los delincuentes obtengan acceso a información relativa a la identidad. El proceso de transformación de los países industrializados en sociedades de la información ha tenido efectos particularmente importantes en la propagación de los delitos relacionados con la identidad. Al igual que en el caso de la ciberdelincuencia, el carácter volátil de los datos sobre el uso indebido de datos de identidad en un entorno digital exige respuestas rápidas y formas aceleradas de comunicación y cooperación. La guía práctica relativa a la cooperación internacional para combatir los delitos relacionados con la identidad, contenida en el *Manual sobre los delitos relacionados con la identidad*⁶, incluye una sinopsis de los aspectos relativos a la dimensión transnacional de los delitos relacionados con la identidad y se centra en la información básica y las directrices sobre cómo tratar

⁵ Véanse los documentos CTOC/COP/WG.3/2012/5 y CTOC/COP/WG.2/2012/4.

⁶ UNODC, 2011.

mejor las solicitudes de cooperación internacional en este ámbito, entre otras cosas presentando ejemplos de los casos más pertinentes.

60. En lo que respecta a otra categoría de formas nuevas y emergentes de delincuencia, el fraude en los resultados deportivos y las apuestas ilegales e irregulares, los datos de que se dispone demuestran un aumento del número de casos en los últimos años. Esto puede explicarse en parte por el aumento de la oferta de apuestas en línea, que, a su vez, ha incrementado considerablemente el número de personas que tienen un interés económico directo en las competiciones deportivas, y en parte por el hecho de que las apuestas sobre competiciones deportivas pueden traspasar las fronteras nacionales por medio de Internet, lo cual también limita el riesgo que corren los delincuentes de ser detenidos.

61. Aunque los problemas relacionados con las apuestas no son nuevos, al parecer las apuestas ilegales sobre resultados deportivos han alcanzado nuevos niveles de complejidad con operadores en varios países y continentes y el establecimiento de nuevas empresas extraterritoriales de apuestas. Esta complejidad indica claramente unos patrones de delincuencia organizada y prácticas corruptas con dimensiones transnacionales. La publicación sobre una perspectiva mundial acerca de los criterios de penalización para combatir el fraude en los resultados deportivos y las apuestas ilegales o irregulares (*Criminalization Approaches to Combat Match-fixing and Illegal/Irregular Betting: a Global Perspective*), producida conjuntamente por la UNODC y el Comité Olímpico Internacional en 2013, contiene una evaluación, entre otras cosas, de la aplicabilidad de las convenciones multilaterales existentes a estos delitos, centrándose principalmente en la Convención contra la Delincuencia Organizada y la Convención contra la Corrupción.

Temas de debate

62. La Comisión tal vez desee considerar las preguntas siguientes para someterlas a un debate ulterior:

a) ¿Cómo puede mejorarse la rapidez de los procedimientos de asistencia judicial recíproca en casos relacionados con delitos cibernéticos y pruebas digitales? ¿Hay alternativas al uso de la asistencia judicial recíproca en casos de ciberdelincuencia? ¿Qué salvaguardias se necesitan en el contexto de la cooperación internacional contra la ciberdelincuencia?

b) Profundizando en la pregunta anterior, ¿cuáles son los problemas concretos con que han tropezado los profesionales al tramitar solicitudes de cooperación internacional para combatir los delitos relacionados con la identidad?

c) ¿Repercuten los enfoques nacionales divergentes de la tipificación como delito del fraude en los resultados deportivos en el alcance de la cooperación internacional en vista del requisito de doble incriminación?

F. Prestación de asistencia técnica

Antecedentes

63. La cooperación internacional en asuntos penales eficaz depende tanto de los marcos jurídicos e institucionales a nivel nacional, regional e internacional como de

la capacidad práctica de las instituciones nacionales. Las actividades de asistencia técnica podrían centrarse en ambos ámbitos con miras al fortalecimiento general de la cooperación internacional.

64. En el ámbito jurídico, las actividades de asistencia técnica pueden respaldar la redacción y promulgación de leyes nacionales sobre extradición y asistencia judicial recíproca sobre la base de herramientas jurídicas y las buenas prácticas internacionales. La Ley Modelo sobre Extradición y la Ley Modelo de Asistencia Recíproca en Asuntos Penales constituyen herramientas importantes a este respecto y se han utilizado ampliamente como recursos para la elaboración de legislación nacional, más recientemente en países de Asia meridional y Asia sudoriental. Las leyes modelo incluyen diversas opciones en esferas como las definiciones, los motivos para la denegación de una solicitud y los documentos necesarios para una solicitud. A nivel de tratado, el Tratado Modelo sobre Extradición⁷ y el Tratado Modelo de Asistencia Recíproca en Asuntos Penales⁸ también son herramientas de asistencia fundamentales para los Estados que desean concertar acuerdos bilaterales destinados a mejorar la eficacia de la extradición y la asistencia judicial recíproca. A fin de tener en cuenta los acontecimientos recientes en la esfera de la cooperación internacional en asuntos penales, la guía para las deliberaciones del 13º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal sugiere que el Congreso examine nuevamente estos Tratados Modelo con miras a actualizarlos y unificarlos⁹.

65. La UNODC también ha trabajado activamente en la elaboración de herramientas para facilitar los aspectos prácticos de la cooperación internacional. Los directorios en línea de autoridades nacionales competentes en virtud de la Convención de 1988, la Convención contra la Delincuencia Organizada y la Convención contra la Corrupción proveen acceso fácil a la información de contacto de las autoridades designadas para recibir, responder y tramitar solicitudes en virtud de las disposiciones de estas convenciones.

66. En la esfera del desarrollo institucional, los programas de asistencia técnica pueden centrarse en el establecimiento de autoridades centrales eficaces y la creación de su capacidad. Esto puede incluir apoyo a la creación y delimitación de las funciones de las unidades responsables de preparar solicitudes, centralizar toda la información sobre solicitudes recibidas y emitidas, y hacer el seguimiento de su ejecución. También podría entrañar la elaboración de procedimientos operativos estándar y memorandos de entendimiento entre la autoridad central y otras autoridades e instituciones nacionales pertinentes, o la elaboración de directrices sobre la preparación de solicitudes. A este respecto, actualmente la UNODC está examinando la plataforma y funcionalidad del programa para redactar solicitudes de asistencia judicial recíproca a fin de hacerlo más accesible y pertinente para las solicitudes modernas de asistencia. La UNODC también ha estado ejecutando programas de capacitación para el personal de autoridades centrales, combinando presentaciones destinadas a sensibilizar a los expertos nacionales acerca de los marcos internacionales y regionales de cooperación y promover las mejores

⁷ Resoluciones 45/116, anexo, y 52/88, anexo, de la Asamblea General.

⁸ Resoluciones 45/117, anexo, y 53/112, anexo I, de la Asamblea General.

⁹ A/CONF.222/PM.1, párrafo 36 g).

prácticas en procedimientos de extradición y asistencia judicial recíproca, y ejercicios de estudio de casos.

67. En el contexto del Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, las conclusiones relativas a la aplicación del capítulo IV de la Convención brindan un caudal de conocimientos sólido sobre las necesidades de asistencia técnica que deberían abordarse a fin de mejorar la capacidad de los Estados partes para utilizar mejor los mecanismos de cooperación internacional, de conformidad con lo dispuesto en la Convención.

Temas de debate

68. La Comisión tal vez desee considerar las preguntas siguientes para someterlas a un debate ulterior:

- a) ¿Qué tipo de actividades de asistencia técnica se consideran eficaces para fortalecer la capacidad de las autoridades centrales y otras autoridades competentes?
- b) ¿Cuáles son las necesidades de personal, capacitación, equipo, tecnología y servicios de telecomunicaciones a nivel nacional?

G. Eliminación de las deficiencias: el camino por recorrer

69. En los últimos años han aumentado las iniciativas destinadas a ampliar y profundizar la cooperación internacional en respuesta a la delincuencia transnacional mediante la firma de instrumentos multilaterales. El ritmo de desarrollo se aceleró en el decenio de 1990 y el comienzo del nuevo milenio. La Convención de 1988, la Convención contra la Delincuencia Organizada y la Convención contra la Corrupción son señales claras de que los instrumentos multilaterales están cobrando cada vez más importancia. Estos instrumentos multilaterales instan a los Estados partes a celebrar acuerdos y arreglos bilaterales y multilaterales para aumentar la eficacia de los mecanismos de extradición y asistencia judicial recíproca y promover la cooperación entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley.

70. Al examinar nuevas medidas para abordar los desafíos que se presentan y el camino por recorrer hacia la promoción de la cooperación internacional en asuntos penales, la Comisión tal vez desee centrar su atención en formas de evitar las soluciones puntuales y fragmentadas y asegurar una correcta administración de justicia. Al hacerlo, la Comisión también podría evaluar las ventajas y las consecuencias prácticas de un enfoque integral y flexible que considere las diferentes modalidades de cooperación internacional mutuamente complementarias.