



Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

Distr. general
12 de agosto de 2008
Español
Original: inglés

Cuarto período de sesiones

Viena, 8 a 17 de octubre de 2008

Tema 2 c) del programa provisional**

Examen de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos: consulta de expertos sobre cooperación internacional, con especial referencia a la extradición, la asistencia judicial recíproca y la cooperación internacional con fines de decomiso, y establecimiento y fortalecimiento de las autoridades centrales

Labor realizada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para promover la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional sobre cooperación internacional

Informe de la Secretaría

I. Introducción

A. Grupo de trabajo de composición abierta de expertos gubernamentales sobre cooperación internacional

1. En su segundo período de sesiones, celebrado en Viena del 10 al 21 de octubre de 2005, la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional decidió, en su decisión 2/2, establecer en su tercer período de sesiones un grupo de trabajo de composición abierta para que examinara a fondo cuestiones prácticas relativas a la extradición, la asistencia judicial recíproca y la cooperación internacional con fines de decomiso. Alentó a los Estados Parte a que en sus delegaciones al tercer período de sesiones de

* Publicado nuevamente por razones técnicas.

** CTOC/COP/2008/1.



la Conferencia de las Partes incluyeran representantes de las autoridades centrales y otros expertos del gobierno, con miras a que participaran en la labor del Grupo de trabajo de composición abierta.

2. En consecuencia, el Grupo de trabajo de composición abierta de expertos gubernamentales en extradición, asistencia judicial recíproca y cooperación internacional para fines de decomiso se reunió durante el tercer período de sesiones de la Conferencia de las Partes, celebrado en Viena del 9 al 18 de octubre de 2006. En su decisión 3/2, la Conferencia, observando que los debates del Grupo de trabajo se habían desarrollado en un ambiente de cooperación y buena voluntad y habían constituido un intercambio fructífero de ideas y experiencias en lo que respecta a la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (en adelante, “la Convención contra la Delincuencia Organizada”)¹, decidió que un Grupo de trabajo de composición abierta sobre cooperación internacional sería un elemento constante de la Conferencia de las Partes.

B. Elaboración de instrumentos para fomentar la cooperación internacional

3. En su decisión 3/2, la Conferencia de las Partes pidió a su secretaría que elaborara un conjunto de instrumentos destinados a facilitar la cooperación internacional, en particular, un directorio en línea de autoridades centrales (designadas con arreglo a la Convención contra la Delincuencia Organizada para recibir solicitudes de extradición y asistencia judicial recíproca), una red virtual de esas autoridades y de autoridades competentes en materia de solicitudes de extradición, el programa para redactar solicitudes de asistencia judicial recíproca y un catálogo de ejemplos de casos de extradición, asistencia judicial recíproca y otras modalidades cooperación internacional en materia judicial sobre la base de la Convención contra la Delincuencia Organizada. En el capítulo II del presente informe figura la labor realizada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) para elaborar esos instrumentos.

C. Fortalecimiento de la capacidad de las autoridades centrales y otras autoridades competentes

4. En su decisión 3/2, la Conferencia de las Partes, tomando nota de que el establecimiento de estrechos contactos de trabajo entre las autoridades centrales era decisivo para la eficiencia de la cooperación judicial internacional con arreglo a la Convención contra la Delincuencia Organizada, pidió a su secretaría que organizara seminarios para esas autoridades centrales y otras autoridades competentes, magistrados de enlace y jueces, fiscales y profesionales que se ocuparan de casos en que se requiriera la cooperación internacional, con miras a facilitar el intercambio de información entre funcionarios homólogos y promover la información y el conocimiento de los mecanismos de cooperación internacional previstos en la Convención contra la Delincuencia Organizada. En el capítulo III del presente informe figura información sobre las actividades que ha llevado a cabo la ONUDD

¹ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2225, N° 39574.

para fortalecer la capacidad de las autoridades centrales, en particular mediante la celebración de varios seminarios sobre cooperación judicial internacional para autoridades y profesionales.

II. Instrumentos elaborados para fomentar la cooperación internacional en asuntos penales

A. Directorio en línea de autoridades competentes

5. En su decisión 3/2, la Conferencia de las Partes pidió a la Secretaría que estableciera, dentro de los límites de los recursos existentes y con carácter prioritario, un directorio en línea que incluyera a las autoridades centrales designadas con arreglo al artículo 18 (Asistencia judicial recíproca) de la Convención contra la Delincuencia Organizada, a las autoridades competentes encargadas de tramitar solicitudes realizadas con arreglo a los artículos 16 (Extradición) y 17 (Traslado de personas condenadas a cumplir una pena) de la Convención, y a las autoridades designadas con arreglo al artículo 8 (Medidas contra el tráfico ilícito de migrantes por mar) del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (en adelante, el “Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes”)². Además, dio instrucciones a la Secretaría acerca de los datos, la información adicional y los enlaces que deberían incluirse en el directorio. Pidió a la Secretaría que estudiara la viabilidad de fusionar el directorio en línea previsto en la Convención con directorios actuales o futuros correspondientes a otros instrumentos internacionales, como la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988³ (en adelante, “la Convención de 1988”) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción⁴.

6. Desde la entrada en vigor de la Convención de 1988, la ONUDD ha reunido información de los Estados Partes en esa Convención acerca de las autoridades designadas con arreglo a sus artículos 6 (Extradición), 7 (Asistencia judicial recíproca) y 17 (Tráfico ilícito por mar). Siguiendo las indicaciones de la Conferencia de las Partes en su decisión 3/2, la Secretaría decidió ampliar el actual Directorio de autoridades nacionales competentes con arreglo a la Convención de 1988, que ya estaba disponible en línea. Tras comparar las listas de autoridades designadas con arreglo a las dos convenciones, se ha comprobado que en muchos Estados las autoridades designadas para recibir y enviar solicitudes de asistencia judicial recíproca y extradición son las mismas con arreglo a las dos convenciones. Además de ampliar el Directorio para incluir a las autoridades designadas con arreglo a la Convención contra la Delincuencia Organizada y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes, la ONUDD lo actualizó para incluir la información mencionada en la decisión 3/2. En 2007 se siguió ampliando y actualizando el Directorio: se añadieron 174 autoridades designadas por 89 Estados con arreglo a la

² Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2241, N° 39574.

³ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1582, N° 27627.

⁴ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2349, N° 42146.

Convención contra la Delincuencia Organizada y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes, y en diciembre de ese año se presentó el Directorio fusionado⁵.

7. El Directorio contiene los datos de contacto completos de las autoridades designadas, sus horarios de oficina, husos horarios e idiomas de trabajo, y en él se indican la información o los documentos necesarios para tramitar solicitudes, los formatos y los canales aceptados, si se aceptan solicitudes por conducto de la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), procedimientos especiales para casos urgentes y, además, se incluye un campo para hacer comentarios. En ese campo para comentarios los Estados pueden suministrar información complementaria, como se sugiere en la decisión 3/2, por ejemplo, resúmenes de los requisitos jurídicos y de procedimiento para la concesión de extradición o de asistencia judicial recíproca, enlaces a leyes nacionales y sitios web de interés, una lista de los tratados sobre cooperación bilateral y regional celebrados por esos Estados o todo otro arreglo de que se disponga en materia de extradición o asistencia judicial recíproca. En el Directorio también se incluye información acerca de si un Estado Parte ha declarado, con arreglo al párrafo 5 del artículo 16 de la Convención contra la Delincuencia Organizada, que considerará la Convención como base jurídica para la extradición.

8. En la página de introducción del Directorio figuran enlaces a las disposiciones pertinentes de la Convención contra la Delincuencia Organizada y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes, además de enlaces al programa para redactar solicitudes de asistencia judicial recíproca preparado por la ONUDD, informes sobre seminarios organizados por la ONUDD sobre prácticas óptimas en la esfera de la cooperación internacional, tratados modelo, manuales y leyes modelo de las Naciones Unidas, así como enlaces a la biblioteca jurídica, que contiene leyes nacionales de aplicación de los tratados de fiscalización internacional de drogas⁶ (incluso en las áreas multisectoriales de la extradición, la asistencia judicial recíproca y el decomiso con arreglo a una solicitud proveniente de otro país). Además, en las páginas de cada autoridad central la Secretaría ha creado enlaces a leyes nacionales en materia de extradición y asistencia judicial recíproca insertando las correspondientes direcciones web en el campo para comentarios.

9. En la actualidad, únicamente las autoridades designadas tienen acceso al Directorio ampliado⁷, como ocurría con el Directorio de autoridades nacionales competentes con arreglo a la Convención de 1988. En la decisión de limitar el acceso al Directorio se han tenido en cuenta, entre otros factores, la privacidad y la seguridad de los funcionarios de las autoridades centrales, cuyos

⁵ El Directorio de autoridades nacionales competentes con arreglo a los artículos 6, 7 y 17 de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, a los artículos 16, 17 y 18 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y al artículo 8 de su Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire puede consultarse en: www.unodc.org/compath/en/index.html.

⁶ El alcance de la biblioteca jurídica de la ONUDD de legislación promulgada para dar efecto a los tratados de fiscalización internacional de drogas (www.unodc.org/enl/index.html) podría ampliarse para incluir legislación promulgada para dar efecto a la Convención contra la Delincuencia Organizada y sus Protocolos (véase CTOC/COP/2008/2, párr. 20). Ello permitiría también ampliar el directorio en línea.

⁷ Para acceder al Directorio se necesita una contraseña que proporciona la ONUDD tras rellenar el formulario en línea a tal efecto.

nombres y datos personales de contacto aparecen en algunos casos, y el propósito del Directorio, que es permitir a las autoridades designadas un fácil acceso a la información de contacto actualizada de sus homólogas. En la decisión 3/2, la Conferencia de las Partes pidió a la Secretaría que considerara la posibilidad de permitir que cada Estado Parte decidiera si la información que presentaba debería ser de libre acceso o si el acceso debería limitarse a usuarios autorizados. Los expertos en informática a los que ha consultado la Secretaría han planteado la posibilidad de que surjan complicaciones técnicas derivadas del método propuesto. Tal vez la Conferencia desee dar más indicaciones a la Secretaría acerca de esta cuestión y considerar la posibilidad de adoptar una postura unánime respecto a si se debe limitar el acceso al Directorio o no.

10. El Directorio se actualiza periódicamente con las notificaciones de los Estados, que informan a la ONUDD de cualquier cambio en la designación y los datos de contacto de sus autoridades. Además, la ONUDD publica el directorio periódicamente. Lo hace llegar en forma impresa a las misiones permanentes de los Estados Miembros de las Naciones Unidas y lo envía por correo a las autoridades designadas, pidiendo a éstas que actualicen sus archivos. Para que las autoridades mismas puedan actualizar directamente sus propios datos de contacto, la Secretaría, como se recomendó en la decisión 3/2, ha preparado un instrumento avanzado que permite a las autoridades centrales que disponen de contraseña editar sus propios archivos, con la revisión y aprobación de la Secretaría. Un registro de los cambios indica la fecha de la última actualización de cada archivo.

11. La ONUDD está considerando la posibilidad de efectuar otra ampliación del Directorio, para incluir a las autoridades designadas con arreglo al artículo 13 (Cooperación) del Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional⁸. En ese artículo se requiere a cada Estado Parte que designe un órgano nacional o un punto de contacto central encargado de mantener el enlace con los demás Estados Parte en toda cuestión relativa al Protocolo. La ONUDD mantendrá el enlace con otros organismos de las Naciones Unidas que posean un mandato relacionado con las armas de fuego para velar por un mantenimiento coordinado de las listas de autoridades nacionales⁹.

12. Además, con arreglo a la decisión 3/2, en la que la Conferencia de las Partes pidió a la Secretaría que estudiara la viabilidad de fusionar el Directorio en línea con directorios actuales o futuros correspondientes a otros instrumentos internacionales, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Secretaría está estudiando la posibilidad de ampliar el Directorio para incluir en él a las autoridades designadas para cuestiones relativas a la extradición y la asistencia judicial recíproca con arreglo a la Convención contra la Corrupción. La inclusión en un único directorio de todas las autoridades designadas con arreglo a lo dispuesto en materia de extradición y asistencia judicial recíproca en los tratados de las Naciones Unidas sobre drogas y delito puede ser decisiva para

⁸ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2326, N° 39574.

⁹ Como, por ejemplo, la lista de puntos de contacto nacionales para la aplicación del Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos (aprobado el 20 de julio de 2001 por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos).

fomentar lo que se ha definido como buena práctica: evitar la designación de autoridades diferentes para cada grupo diferente de delitos¹⁰.

B. Red virtual de autoridades centrales

13. En su decisión 3/2, la Conferencia de las Partes pidió también a su Secretaría que prestara apoyo a la creación de una red virtual de autoridades centrales encargadas de tramitar las solicitudes de asistencia judicial recíproca y de autoridades competentes en materia de solicitudes de extradición designadas con arreglo a la Convención contra la Delincuencia Organizada, y que facilitara la comunicación y la resolución de problemas entre dichas autoridades estudiando la posibilidad de establecer un foro de debate en una red segura. También alentó a esas autoridades a que utilizaran las redes regionales existentes.

14. Existen numerosas redes de cooperación judicial de ámbito regional, entre otras, la Red de Personas de Contacto del Commonwealth, la Red Judicial Europea, la Red Hemisférica de Intercambio de Información para la Asistencia Mutua en Materia Penal y Extradición de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Red Iberoamericana de Cooperación Jurídica Internacional de autoridades judiciales de países de habla hispana y portuguesa. El objetivo de estas redes es mejorar la cooperación judicial haciendo posible el contacto personal directo y el intercambio de información pertinente entre especialistas y fomentando una rápida resolución de problemas. No obstante, parece que en algunas regiones no existen redes de esta índole, como tampoco existe una red mundial de autoridades judiciales que participen en actividades de cooperación internacional para la lucha contra la delincuencia organizada.

15. Al estudiar medidas para el establecimiento de una red virtual, la Secretaría decidió que la elaboración del Directorio en línea de autoridades competentes designadas con arreglo a la Convención contra la Delincuencia Organizada era un requisito previo. La designación por los Estados de sus autoridades centrales o competentes era imprescindible para crear una red de tales autoridades. Hacer posible que las autoridades se comunicaran de modo directo y rápido revelando sus datos de contacto, incluidas las direcciones de correo electrónico, era un primer paso para facilitar la comunicación y la resolución de problemas entre autoridades. Por ello la Secretaría dio prioridad a la ampliación y mejora del Directorio en línea y a la inclusión de enlaces a material pertinente y útil como legislación, tratados, directrices, manuales y formularios. La Secretaría también ha acometido la tarea de incluir en el sitio web público de la ONUDD una página dedicada a la cooperación internacional que contenga todos los recursos y materiales pertinentes elaborados por la ONUDD, así como enlaces a redes regionales, para que se pueda acceder de manera centralizada a la información puesta a disposición del público por esas redes.

¹⁰ El Grupo de trabajo especializado en prácticas óptimas de asistencia judicial recíproca, que se reunió en Viena en 2001, señaló el peligro de fragmentar las actividades y aplicar un criterio incoherente si se designaban autoridades diferentes para cada grupo diferente de delitos. En cambio, si se designa una única autoridad con arreglo a los diferentes tratados, se facilita a los demás Estados el contacto con la autoridad adecuada para todo tipo de solicitudes de asistencia judicial recíproca y se fomenta una mayor coherencia en la práctica de la asistencia judicial recíproca para diferentes tipos de delitos. Ello es igualmente aplicable a la extradición.

16. Otra medida encaminada a la creación de una red, en cumplimiento de la recomendación que la Conferencia de las Partes hizo en su decisión 3/2, fue la celebración de un conjunto de seminarios regionales, en los que se invitó a participar a los jefes de las autoridades centrales o de otras autoridades competentes. Gracias a esos seminarios las autoridades pudieron establecer contactos, fortalecer sus relaciones de trabajo y debatir problemas y proponer estrategias para solucionarlos (véase el capítulo III del presente informe).

17. Tal vez la Conferencia de las Partes desee orientar a la Secretaría acerca de las medidas adicionales necesarias para establecer la red solicitada de autoridades centrales de los Estados Parte en la Convención contra la Delincuencia Organizada, teniendo en cuenta las lagunas de las redes existentes, en particular respecto de los países menos adelantados. Sobre la base de las reuniones regionales ya realizadas, se podría estudiar la posibilidad de celebrar una reunión de todas las autoridades, lo que permitiría establecer contactos entre las diversas regiones. Por otra parte, la ONUDD también está estudiando las necesidades de asistencia y facilitación de cooperación internacional para el buen funcionamiento de una red mundial, tales como la prestación de servicios de consulta para ayudar a los Estados a resolver casos concretos en los que la cooperación se ve dificultada, y la concepción de soluciones informáticas para garantizar la confidencialidad y seguridad de las comunicaciones. También será necesario tener en cuenta y garantizar la complementariedad con las redes existentes y los enlaces a las mismas.

C. Programa para redactar solicitudes de asistencia judicial recíproca¹¹

18. En su decisión 3/2, la Conferencia de las Partes expresó su beneplácito por el programa para redactar solicitudes de asistencia judicial recíproca preparado por la ONUDD a fin de ayudar a los profesionales de la justicia penal a redactar solicitudes correctas y eficaces y contribuir así a la cooperación entre los Estados, y alentó a que se utilizara ese instrumento, cuando procediera, para presentar solicitudes de asistencia judicial recíproca con arreglo a lo dispuesto en la Convención contra la Delincuencia Organizada y sus Protocolos.

19. Desde su creación, el programa se ha presentado en numerosos seminarios, conferencias y sesiones de capacitación impartidas a autoridades centrales y otros representantes gubernamentales. Para descargar el programa los usuarios deben rellenar una solicitud y obtener una contraseña. Hasta la fecha, 183 usuarios lo han solicitado y recibido. Se informó a los usuarios del lanzamiento del Directorio en línea ampliado de autoridades competentes, que les permitiría obtener los datos de

¹¹ El programa para redactar solicitudes de asistencia judicial recíproca sirve para guiar a los profesionales en la preparación de solicitudes. En él se deben rellenar los diversos campos de datos seleccionando las opciones de los menús desplegables de cada plantilla. Tras introducir todos los datos, el programa genera automáticamente una solicitud correcta y completa. El programa también permite acceder a tratados y acuerdos bilaterales, multilaterales y regionales y a leyes nacionales pertinentes, e incluye un sistema de seguimiento de la gestión de los casos para las solicitudes de asistencia entrantes y salientes. Tanto el programa para redactar solicitudes como su manual del usuario están disponibles en español, francés, inglés y ruso. Las versiones en portugués y árabe están en la etapa final de pruebas.

contacto más actualizados de las autoridades, a modo de complemento del programa para redactar solicitudes.

20. Los participantes en las reuniones en las que se ha presentado el programa han elogiado su utilidad para redactar solicitudes de asistencia judicial recíproca y también como medio para instruir a los funcionarios acerca de los requisitos de toda solicitud eficaz. A fin de recibir más observaciones de las autoridades sobre su uso real del programa para redactar solicitudes, la Secretaría pidió a los usuarios que lo habían descargado que respondieran a un breve cuestionario. Entre las respuestas recibidas había observaciones positivas, pero no eran exhaustivas, por lo que no permitieron a la Secretaría hacerse una idea completa del uso que se está dando al programa.

21. Con miras a fomentar el uso del programa para redactar solicitudes de conformidad con lo dispuesto en la decisión 3/2 de la Conferencia de las Partes, la ONUDD está considerando la posibilidad de organizar actividades de capacitación en la región del Caribe, aprovechando la celebración a finales de 2008 del seminario regional para países de esa región (véase el párrafo 34). Se impartiría capacitación a las autoridades sobre el uso del programa para redactar solicitudes y sobre la ejecución de esas solicitudes realizadas en base al programa. Se ha reconocido que la articulación de la asistencia judicial recíproca entre las jurisdicciones del Caribe y de América Latina se ve dificultada por diferencias en los ordenamientos jurídicos. Por ello es especialmente importante para la región impartir capacitación en el uso del programa para redactar solicitudes y probarlo. De ese modo la ONUDD podría recibir observaciones corroboradas de los Estados sobre la experiencia adquirida en el uso del programa y evaluar las necesidades de mejorarlo.

22. La Conferencia de las Partes, en su decisión 3/2, también expresó su beneplácito por la labor preliminar realizada por la ONUDD encaminada a elaborar un programa para redactar solicitudes de extradición. No obstante, la ONUDD ha suspendido el desarrollo del programa por falta de recursos humanos y financieros. Además, antes de continuar con el desarrollo del programa, la ONUDD necesitaría más orientación de expertos gubernamentales para saber qué necesidades concretas de facilitación se espera que cubra el programa, dado que los obstáculos a la extradición no suelen ser tanto técnicos como obstáculos a la asistencia judicial recíproca.

D. Catálogo de ejemplos de casos

23. En su decisión 3/2, la Conferencia de las Partes hizo hincapié en que varios Estados venían utilizando con éxito la Convención contra la Delincuencia Organizada como base para atender a solicitudes de extradición, asistencia judicial recíproca y cooperación internacional para fines de decomiso. Alentó a los Estados Parte a que utilizaran en mayor medida la Convención como fundamento jurídico de la cooperación judicial internacional, en reconocimiento del amplio alcance de la cooperación que se puede establecer con arreglo a la Convención y, en particular, a que utilizaran la Convención y sus Protocolos cuando otros instrumentos de cooperación, entre ellos, los acuerdos bilaterales y el derecho interno, no previeran medidas eficaces de cooperación judicial internacional. Además, alentó a los

Estados Parte a que promovieran el conocimiento de las disposiciones de la Convención entre las autoridades centrales, los magistrados, los fiscales, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y los funcionarios de las oficinas centrales nacionales de la INTERPOL que intervenían en la cooperación judicial internacional en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional.

24. En el transcurso de los seminarios y las actividades de capacitación organizados para promover y facilitar la cooperación internacional en asuntos penales (véase el capítulo III del presente informe), la Secretaría reafirmó sistemáticamente el mensaje transmitido por la Conferencia de las Partes en su decisión 3/2. En particular, hizo hincapié en la pertinencia y la utilidad de las disposiciones de la Convención contra la Delincuencia Organizada relativas a la cooperación internacional en un contexto interregional cuando no existen tratados bilaterales ni regionales. Además, cuando existen tratados bilaterales, pero éstos son obsoletos y no incluyen una lista completa de delitos, se considera, con arreglo al artículo 16 (Extradición) de la Convención contra la Delincuencia Organizada, que esos tratados incluyen los delitos de que se ocupa la Convención.

25. La Secretaría también explicó el ámbito de aplicación de las disposiciones en materia de cooperación internacional de la Convención contra la Delincuencia Organizada: esas disposiciones son aplicables a los delitos tipificados con arreglo a la Convención y sus Protocolos, y a todos los delitos graves¹². Mediante sus disposiciones relativas a la penalización, la Convención contra la Delincuencia Organizada sirve de base para cumplir el requisito de la doble incriminación entre los más de 140 Estados que han pasado a ser partes en ella. Ello facilita enormemente la prestación de cooperación internacional en la lucha contra la delincuencia organizada. El requisito de que el delito sea de carácter transnacional (párrafo 1 del artículo 3 de la Convención) es, en parte, no aplicable en el contexto de la cooperación internacional: se cumple ese requisito si la persona que es objeto de la solicitud de extradición se encuentra en el territorio del Estado Parte requerido (párrafo 1 del artículo 16 de la Convención), o si las víctimas, los testigos, el producto, los instrumentos o las pruebas de los delitos se encuentran en el Estado Parte requerido (párrafo 1 del artículo 18 de la Convención). Estas disposiciones facilitan la tarea de presentar pruebas en apoyo de las solicitudes de extradición y permiten que se solicite asistencia judicial en las primeras etapas de la investigación, cuando puede ser difícil probar que se han cumplido todos los requisitos contenidos en el artículo 3 de la Convención.

26. La Conferencia de las Partes, en su decisión 3/2, pidió a su Secretaría que compilara un catálogo de ejemplos de casos de extradición, asistencia judicial recíproca y otras modalidades de cooperación internacional en materia judicial sobre la base de la Convención contra la Delincuencia Organizada, a fin de estimular a los Estados Parte a mejorar la aplicación de la Convención y sus Protocolos. También alentó a los Estados Parte a que proporcionaran a la Secretaría información relativa a la medida en que recurrían a las disposiciones de la Convención y sus Protocolos para llevar a cabo la extradición, la asistencia judicial recíproca u otras modalidades de cooperación internacional.

¹² Según el artículo 2 de la Convención contra la Delincuencia Organizada, por “delito grave” se entiende “la conducta que constituya un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave”.

27. Cabe observar que en el párrafo 4 del artículo 16 de la Convención contra la Delincuencia Organizada se establece que un Estado Parte que supedite la extradición a la existencia de un tratado (por lo general se trata Estados con un ordenamiento jurídico basado en el derecho anglosajón), podrá considerar la Convención como la base jurídica de la extradición en sus relaciones con otros Estados Parte. Veintiséis Estados Parte¹³ han notificado a la Secretaría que considerarían la Convención como base jurídica de la extradición. Se debe alentar a los Estados Parte que supeditan la extradición a la existencia de un tratado a que aprovechen la posibilidad establecida en el apartado a) del párrafo 5 del artículo 16 de la Convención de considerar ese instrumento como base jurídica suficiente de la cooperación en materia de extradición, y a que efectúen la notificación correspondiente al Secretario General de las Naciones Unidas.

28. La Secretaría, en el transcurso de los seminarios y otras actividades de capacitación que ha organizado, se ha esforzado por reunir, de las autoridades competentes y los profesionales, información sobre casos en que la Convención contra la Delincuencia Organizada se ha utilizado como base de la cooperación. Al parecer, esa información concreta sobre casos estaba dispersa entre los numerosos profesionales que participaban en la cooperación internacional, e incluso rara vez las autoridades centrales habían centralizado los datos disponibles en ese ámbito.

29. Con todo, la Secretaría recibió información detallada del Brasil acerca de nueve casos, seleccionados de entre otros muchos, en los que se había logrado utilizar la Convención contra la Delincuencia Organizada como base jurídica para solicitar asistencia judicial y ello había dado lugar a una consideración favorable, por parte de los tribunales superiores de justicia del Brasil, de las solicitudes de extradición y asistencia judicial recibidas de otros Estados. Por ejemplo, uno de esos nueve casos era una importante investigación de blanqueo de dinero, en el que el producto del tráfico de drogas se había transferido a muchas otras jurisdicciones extranjeras. Las investigaciones requerían que se enviaran solicitudes de asistencia judicial a 23 países para interrogar a testigos, obtener registros bancarios y embargar preventivamente cuentas bancarias. Trece de esos países consideraron la Convención contra la Delincuencia Organizada como la base jurídica para tramitar la solicitud. De esas 13 solicitudes, ninguna se ha denegado y, si bien algunas siguen pendientes de respuesta, cinco se han ejecutado por completo, con lo que se han podido reunir pruebas esenciales y efectuar el embargo preventivo de varios millones de dólares en cuentas bancarias extranjeras. El Brasil ha afirmado que el uso de los mecanismos de la Convención contra la Delincuencia Organizada ha tenido además la ventaja de permitir a ese país establecer contactos directos con las autoridades centrales pertinentes, en lugar de tener que recurrir a canales diplomáticos más lentos, como es el caso en la mayoría de las solicitudes que no se basan en la Convención.

30. La Secretaría recibió un informe de los Estados Unidos de América en el que se afirmaba que se habían efectuado 13 solicitudes de extradición y cinco solicitudes de asistencia judicial sobre la base de la Convención contra la

¹³ Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Belice, Bolivia, Burkina Faso, Cuba, Eslovenia, Estonia, ex República Yugoslava de Macedonia, Federación de Rusia, Letonia, Lituania, Malawi, Malta, Mauricio, México, Moldova, Mónaco, Países Bajos, Panamá, Paraguay, Rumania, Ucrania, Uzbekistán y Venezuela (República Bolivariana de).

Delincuencia Organizada. En esos casos, que abarcaban desde el fraude a gran escala hasta el tráfico ilícito de armas, se habían visto envueltos 10 Estados Parte en la Convención, de América Central y América del Sur y de Europa oriental y occidental. En muchos casos se accedió a la extradición o a la asistencia, y en ningún caso se negó por motivos relacionados con el ámbito de aplicación la Convención o por deficiencias relativas al uso de la Convención como base jurídica. También se informó a la Secretaría de que el Canadá utilizaba la Convención como base jurídica para la cooperación jurídica internacional cuando los delitos concretos, en particular los comprendidos en los Protocolos, no estaban incluidos en el ámbito de aplicación de los tratados bilaterales existentes. Mediante investigaciones propias, la Secretaría descubrió fallos del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela (República Bolivariana de) en los que la Convención se había considerado como base jurídica válida para la extradición, así como otros fallos relativos a solicitudes de Lituania (una solicitud de extradición relativa al delito de organización y dirección de un grupo delictivo se rechazó, pero por motivos no relacionados con la Convención) y de Austria (se acordó la extradición solicitada).

31. Tal vez la Conferencia de las Partes desee alentar una vez más a los Estados Parte a que proporcionen a la Secretaría información relativa a la medida en que recurren a las disposiciones de la Convención contra la Delincuencia Organizada para llevar a cabo actividades de cooperación judicial internacional. Además, tal vez desee alentar a los Estados Parte a que reúnan datos sobre las solicitudes de cooperación internacional (por ejemplo, el volumen de solicitudes entrantes y salientes, los países que presentan las solicitudes y aquellos a los que se efectúan, su resultado, los tipos de delitos por los que se efectúan las solicitudes, el tiempo necesario para tramitarlas, los motivos de la denegación y la base jurídica utilizada, incluido el recurso a la Convención contra la Delincuencia Organizada) y establezcan bases de datos para mantener esa información, a fin de que los Estados Parte puedan supervisar la eficacia de sus mecanismos de cooperación internacional y detectar y solucionar posibles deficiencias.

III. Fortalecimiento de la capacidad de las autoridades centrales y otras autoridades competentes en materia de cooperación internacional

A. Actividades para fortalecer la capacidad en materia de cooperación internacional

32. Se ha fomentado el uso de las disposiciones de la Convención contra la Delincuencia Organizada relativas a la cooperación internacional y el fortalecimiento de las autoridades competentes en esa esfera en el marco de numerosos seminarios, cursos de capacitación y otras actividades de asistencia técnica emprendidos por la ONUDD.

33. Se celebraron, entre otras, las siguientes actividades: reunión de autoridades centrales del Cono Sur, a la que asistieron 24 profesionales de la Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, el Paraguay, el Perú, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de), en colaboración con el Secretario de Justicia del Brasil (noviembre de 2007); seminario nacional para un grupo de tareas multidisciplinario establecido

para examinar las necesidades, los procesos, la legislación y los tratados de cooperación internacional, en colaboración con los Estados Unidos (Kenya, noviembre de 2007); seminario interregional de lucha contra la delincuencia organizada para países de la región, así como de Europa, y Australia (Malasia, diciembre de 2007); en el marco del Foro de Viena para luchar contra la trata de personas, mesa redonda titulada “Cómo detectar y superar los obstáculos a la cooperación internacional”, sobre la cooperación judicial y policial internacional (febrero de 2008); seminario regional sobre el aumento de la cooperación policial y judicial a lo largo de las rutas de tráfico de drogas de Asia central, en colaboración con la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y con la participación de China, los Estados Unidos, la Federación de Rusia, Francia, Kazajistán, Mongolia y Uzbekistán (Kirguistán, abril de 2008); seminario interregional de fomento de la cooperación policial y judicial entre países de origen, de tránsito y de destino para combatir la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes desde y hacia Asia central, en asociación con la OSCE y con la participación de los Emiratos Árabes Unidos, la Federación de Rusia, Israel, Kazajistán, Kirguistán, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Tailandia, Tayikistán, Turkmenistán, Turquía y Uzbekistán (Uzbekistán, mayo de 2008); conferencia ministerial, con la participación de Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Perú y la República Dominicana, en la que se examinaron los aspectos prácticos de la cooperación internacional y se recomendó, en su declaración final, el uso de la Convención contra la Delincuencia Organizada como base jurídica de la extradición y la asistencia judicial recíproca, y se pidió a la ONUDD que siguiera impartiendo capacitación a las autoridades centrales (Panamá, junio de 2008); seminario interregional sobre la incautación, el decomiso y la repartición o la devolución del producto o los instrumentos del delito transferidos a otras jurisdicciones, en asociación con la OSCE y con la participación del Afganistán, la Federación de Rusia, Irlanda, Kazajistán, Kirguistán, los Países Bajos, el Reino Unido, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán (Kazajistán, julio de 2008).

B. Seminarios regionales para autoridades centrales

Preparación, objetivos, contenido y lugar de celebración de los seminarios regionales

34. En su decisión 3/2, la Conferencia de las Partes pidió a su Secretaría que organizara seminarios para las autoridades centrales y otras autoridades competentes, magistrados de enlace y jueces, fiscales y profesionales que se ocuparan de casos en que se requiriera cooperación internacional. La Secretaría, en su búsqueda del modo más eficaz de organizar dichos seminarios, consideró que resultaría útil recurrir a la orientación y asistencia de expertos y profesionales de la cooperación internacional en asuntos penales que estuvieran dispuestos a ofrecer su pericia en la preparación y celebración de los seminarios sin costo alguno para la ONUDD y a ayudar a la Secretaría a movilizar los recursos extrapresupuestarios necesarios para organizarlos.

35. A tal fin, se convocó a un grupo consultivo de expertos que se reunió en Viena los días 7 y 8 de junio de 2007, el 2 de octubre de 2007, los días 14 y 15 de febrero de 2008 y los días 19 y 20 de mayo de 2008¹⁴. El Presidente del tercer período de sesiones de la Conferencia de las Partes señaló a la atención de los grupos regionales la labor del grupo consultivo. También se presentó esa labor al Grupo de trabajo de composición abierta de expertos gubernamentales en asistencia técnica, que se reunió en Viena del 6 al 17 de octubre de 2007. Tal vez la Conferencia desee estudiar el modo de garantizar la continuación de las útiles funciones de consulta y apoyo que presta el grupo, al tiempo que asegura la inclusión de más expertos y profesionales en el grupo provenientes de países receptores de asistencia técnica en la esfera de la cooperación internacional en asuntos penales.

36. Con la ayuda del grupo consultivo de expertos y el apoyo financiero de Francia, el Canadá, los Estados Unidos y la OSCE, la ONUDD pudo organizar, en cumplimiento de la decisión 3/2, cinco seminarios regionales sobre el fortalecimiento de la cooperación judicial internacional para combatir la delincuencia organizada transnacional, y está organizando otros dos seminarios: uno de ellos se celebrará en Europa sudoriental en noviembre de 2008 y el otro en la región del Caribe en diciembre de 2008.

37. Los objetivos de los seminarios, definidos en la decisión 3/2, eran facilitar los intercambios y contactos más estrechos entre funcionarios homólogos y promover la información y el conocimiento de los mecanismos de cooperación internacional previstos en la Convención contra la Delincuencia Organizada. Participaron en los seminarios, entre otros, profesionales de la autoridad central encargada de casos de extradición y asistencia judicial recíproca relacionados con la delincuencia organizada transnacional, el departamento de la fiscalía general encargado de la extradición y la asistencia judicial recíproca (cuando esa fiscalía no funcionaba como autoridad central) y el departamento de investigaciones del principal organismo policial encargado de investigar casos de delincuencia organizada transnacional.

38. En los seminarios se combinaron sesiones de capacitación sobre tratados, instrumentos y prácticas óptimas de las Naciones Unidas con debates prácticos en grupos más reducidos para facilitar el intercambio y el establecimiento de redes entre profesionales de la región. La participación de expertos del grupo consultivo como asesores en los seminarios proporcionó una dimensión interregional a esas actividades regionales, y permitió a los participantes obtener una perspectiva más amplia de cuestiones relativas a la cooperación internacional. En función de las necesidades de cada región, los seminarios se centraron más o menos en la extradición, la asistencia judicial recíproca o la cooperación internacional con fines de decomiso. El grupo consultivo reflexionó acerca de las lecciones extraídas de los primeros seminarios y las incorporó para mejorar los seminarios posteriores. Se distribuyó documentación pertinente y material impreso y en CD-ROM a los participantes. Se ofreció interpretación simultánea en los idiomas más pertinentes de cada región.

¹⁴ Participaron en la labor del grupo consultivo (antes conocido como “Comité directivo”) expertos de los siguientes Estados: Alemania, Argentina, Australia, Austria, Brasil, Canadá, España, Estados Unidos, Federación de Rusia, Francia, Italia, Japón, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza. También participó un experto de la OSCE.

39. Hasta la fecha se han celebrado los siguientes seminarios: seminario para países de América Latina y el Caribe (Bogotá, 12 a 14 de septiembre de 2007), en colaboración con la OEA¹⁵; seminario para países de Asia central y oriental (Kuala Lumpur, 14 a 16 de noviembre de 2007), en coordinación con la Fiscalía General de Malasia¹⁶; seminario para países del Oriente Medio y el África septentrional (El Cairo, 4 a 6 de diciembre de 2007), en colaboración con el programa sobre gobernanza en la región árabe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y en coordinación con la Fiscalía General de Egipto¹⁷; seminario para los Estados miembros de la OSCE (Viena, 7 a 9 de abril de 2008), en colaboración con la OSCE¹⁸, y seminario para países africanos de habla francesa y portuguesa (Dakar, 10 a 12 de junio de 2008)¹⁹. La INTERPOL participó y compartió su pericia en la mayoría de los seminarios.

Conclusiones y recomendaciones de los seminarios

40. Cada seminario regional aprobó conclusiones y recomendaciones en las que se recogieron los debates acerca de los obstáculos a la cooperación internacional y las soluciones propuestas para superarlos²⁰. En muchas de las recomendaciones se reafirmaron los puntos mencionados por la Conferencia de las Partes en su decisión 3/2 y se dio un respaldo a las prácticas óptimas elaboradas por la ONUDD²¹. En las recomendaciones también se reflejó el compromiso de los participantes, todos ellos profesionales de la cooperación internacional, de mejorar los mecanismos de cooperación internacional, así como su reconocimiento de que las iniciativas de fortalecimiento de la capacidad nacional para prestar una

¹⁵ Participaron 60 profesionales de los siguientes 31 Estados Miembros de la OEA: Argentina, Bahamas, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de).

¹⁶ Participaron 55 profesionales de los siguientes 14 países: China, Federación de Rusia, Filipinas, Indonesia, Japón, Kazajstán, Kirguistán, Malasia, República de Corea, Singapur, Tailandia, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán.

¹⁷ Participaron 55 profesionales de los siguientes 17 países: Arabia Saudita, Argelia, Bahrein, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Iraq, Jamahiriya Árabe Libia, Jordania, Kuwait, Líbano, Marruecos, Omán, Qatar, República Árabe Siria, Sudán, Túnez y Yemen. También se invitó a la Autoridad Palestina.

¹⁸ Participaron 95 profesionales de los siguientes 25 países: Albania, Alemania, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Belarús, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Croacia, ex República Yugoslava de Macedonia, Federación de Rusia, Georgia, Italia, Kazajstán, Kirguistán, Lituania, Malta, Marruecos, Montenegro, Países Bajos, Portugal, Suiza, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán.

¹⁹ Participaron 51 profesionales de los siguientes 25 países: Argelia, Benin, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camerún, Chad, Comoras, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Madagascar, Malí, Marruecos, Mauricio, Mauritania, Níger, República Democrática del Congo, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Togo y Túnez.

²⁰ El texto completo de las conclusiones y recomendaciones de cada seminario está a disposición de la Conferencia en documentos de sesión, en el idioma original en que se redactaron.

²¹ Véase el informe del Grupo de trabajo oficioso de expertos sobre las mejores prácticas de extradición, que se reunió en Viena del 12 al 16 de julio de 2004 (disponible en www.unodc.org/pdf/ewg_report_extraditions_2004.pdf) y el informe del Grupo de trabajo especializado en prácticas óptimas de asistencia judicial recíproca, que se reunió en Viena del 3 al 7 de diciembre de 2001 (disponible en www.unodc.org/pdf/lap_mlaeg_report_final.pdf).

cooperación internacional eficaz tenían un efecto impulsor en la mejora de la capacidad de los sistemas nacionales de justicia penal en general.

41. En cuanto a la extradición, se subrayó repetidas veces la necesidad de avanzar en la simplificación y racionalización de los requisitos y procesos de la doble incriminación, los requisitos probatorios, la revisión judicial y el proceso de apelación. El ejemplo de la orden de detención europea²² suscitó gran interés en otras regiones, y se debatió la posibilidad de aplicar un modelo similar entre los Estados árabes y en la región del Caribe. En la mayoría de seminarios también se trató la cuestión de la no extradición de nacionales y de las medidas para mejorar el uso de las opciones alternativas, incluida la aplicación del principio de extraditar o someter a enjuiciamiento, y la entrega condicional, y también se trataron cuestiones relacionadas con la protección de los derechos humanos, en especial de los refugiados, en los procedimientos de extradición.

42. En la esfera de la asistencia judicial recíproca, se habló de las estrategias para acelerar la cooperación y eliminar los impedimentos a la plena ejecución de las solicitudes. Se reconocieron los beneficios, en todas las esferas de la cooperación internacional, de los magistrados de enlace²³, los fiscales y los oficiales de policía destinados a otros países para facilitar la comunicación y superar los malentendidos entre ordenamientos jurídicos, y se estudió la posibilidad de que las jurisdicciones pequeñas con recursos limitados compartieran personal de enlace, de modo rotativo, a nivel regional. Se consideró esencial, tanto en los casos de extradición como en los de asistencia judicial recíproca, la realización de consultas y el mantenimiento de contacto directo entre las autoridades en todas las etapas del proceso, desde la fase inicial de preparación de la solicitud hasta su redacción, tramitación y las diversas complicaciones que pudieran surgir antes de que pudiera darse por finalizada.

43. Se hizo especial hincapié en la necesidad de fortalecer la capacidad de las autoridades centrales y otras autoridades competentes. En algunos casos, las autoridades no disponían de equipo de oficina tan básico como teléfonos con conexión de fax ni computadoras con acceso a Internet, equipo necesario para desempeñar sus funciones; por ello era indispensable prestar asistencia técnica para proporcionar sistemas de telecomunicaciones o actualizarlos, y para cubrir otras necesidades básicas. Para que las autoridades pudieran trabajar con eficiencia, era necesario disponer de recursos financieros adecuados que cubrieran los costos administrativos y operacionales, los servicios de traducción y el apoyo informático básico. También era esencial dotar de personal adecuado a las autoridades, entre otras cosas, capacitando a la amplia gama de profesionales que participaban en la cooperación internacional: jueces, fiscales, policías, funcionarios judiciales y traductores. Se reconoció que, en algunos casos, se requería una intervención más amplia en apoyo del sistema de justicia penal en su totalidad, pues sin un sistema de justicia penal en funcionamiento es imposible la cooperación internacional eficaz.

²² Sistema por el que las órdenes de detención relacionadas con una serie de delitos graves se reconocen mutuamente en los Estados de la Unión Europea y que permite la entrega de personas entre autoridades judiciales europeas en plazos breves gracias a un procedimiento simplificado.

²³ Funcionarios de enlace de los organismos de justicia penal destinados a la región asistieron a varios seminarios y compartieron sus experiencias.

44. Los participantes reconocieron el valor de los seminarios regionales en lo que respecta a la capacitación recibida y la oportunidad de debatir problemas comunes con funcionarios homólogos, fortalecer las relaciones de trabajo basadas en el entendimiento y la confianza mutuos y, en algunos casos, progresar en casos pendientes. Los seminarios regionales originaron peticiones de actividades de seguimiento con un foco geográfico diferente: en algunos casos se solicitó la celebración de seminarios de capacitación de ámbito nacional o de seminarios interregionales que reunieran, por ejemplo, a Estados de origen, de tránsito y de destino situado a lo largo de las rutas de tráfico que recibían o presentaban un número considerable de solicitudes; también se solicitaron seminarios centrados en algún tema fundamental concreto como la cooperación judicial en relación con actividades de tráfico específicas o la localización, la incautación y el decomiso de activos.
