



NACIONES UNIDAS



NOVENO CONGRESO
DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE PREVENCIÓN DEL DELITO
Y TRATAMIENTO DEL DELINCUENTE

El Cairo (Egipto), 29 de abril a 8 de mayo de 1995

Distr. GENERAL

A/CONF.169/8

1º de marzo de 1995

ESPAÑOL

Original: INGLÉS

Tema 3 del programa provisional*

**COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y ASISTENCIA TÉCNICA PRÁCTICA PARA FORTALECER
EL IMPERIO DE LA LEY: PROMOCIÓN DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS
EN MATERIA DE PREVENCIÓN DEL DELITO Y JUSTICIA PENAL**

**Documento de antecedentes para el curso práctico sobre extradición y cooperación internacional:
intercambio de experiencias nacionales y aplicación de principios de extradición en
la legislación nacional**

Resumen

En su resolución 1993/32, el Consejo Económico y Social hizo suyo el programa de trabajo del Noveno Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente que había propuesto la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en su segundo período de sesiones, y que incluía un curso de trabajo de un día de duración sobre "Extradición y cooperación internacional: intercambio de experiencias nacionales y aplicación de principios de extradición en la legislación nacional". Se recomendó que el curso práctico abarcara problemas inherentes a la aplicación de los tratados de extradición y formas conexas de cooperación internacional, así como métodos para superar esos problemas, teniendo debidamente en cuenta las estructuras democráticas, y que examinase también de qué forma deberían funcionar en la práctica los mecanismos de extradición y otros mecanismos de cooperación internacional, los obstáculos de carácter general con que tropezaba la extradición, y la forma de sopesar las obligaciones en materia de extradición y los motivos razonables para negarse a concederla. El presente informe proporciona información básica para su examen en el curso práctico, con inclusión de una exposición sucinta de los antecedentes legislativos y sustantivos, diversos mecanismos de extradición, incluidos los acuerdos bilaterales y multilaterales, obstáculos con que tropieza la extradición, y cuestiones normativas pertinentes. Para seguir haciendo hincapié en la mejora de las relaciones de extradición después del curso práctico, se tendrán en cuenta las necesidades de capacitación particulares, así como los actuales métodos y recursos en materia de capacitación. Como resultado de todo ello se confía en generar nuevos intercambios y en desarrollar programas concretos de capacitación, así como otras propuestas y contribuciones relacionadas con la cooperación técnica.

* A/CONF.169/1.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	1-14	3
A. Antecedentes legislativos	1-2	3
B. Antecedentes sustantivos	3-8	3
C. Finalidad y evolución de la extradición	9-14	5
I. DISPONIBILIDAD DE MECANISMOS DE EXTRADICIÓN	15-40	6
A. Alternativas a los acuerdos internacionales de extradición	15-17	6
B. Negociación de instrumentos multilaterales y bilaterales	18-39	7
C. Sucesión en los instrumentos vigentes	40	11
II. PROBLEMAS DE LA PREPARACIÓN DE SOLICITUDES DE EXTRADICIÓN	41-61	11
A. La doble penalidad y el "concepto de la lista"	41-51	11
B. Delitos políticos y en materia fiscal o impositiva	52-61	14
III. PROBLEMAS EN LA TRAMITACIÓN DE SOLICITUDES	62-81	16
A. Negativas basadas en la nacionalidad y otras alternativas	62-63	16
B. Negativas basadas en el principio <i>ne bis in idem</i>	64	17
C. Condenas en rebeldía y otras cuestiones humanitarias	65-71	17
D. Representación del Estado requirente	72-73	19
E. Detención provisional y documentación suficiente	74-78	20
IV. CUESTIONES NORMATIVAS REFERENTES A LOS IMPEDIMENTOS A LA EXTRADICIÓN	82-92	21
A. Desarrollo normativo y superación de las diferencias entre regímenes jurídicos	82-85	21
B. Causas de retrasos y de malentendidos	86-91	22
C. Actividades de cooperación técnica y seguimiento	92	23

INTRODUCCIÓN

A. Antecedentes legislativos

1. En el primer período de sesiones de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal se previó la organización de un curso práctico sobre "Extradición y cooperación internacional: intercambio de experiencias nacionales de principios pertinentes y aplicación en la legislación nacional". Subsiguientemente el Consejo Económico y Social, en su resolución 1992/24, decidió que se celebraran cursos prácticos de investigación y demostración como parte del programa del Noveno Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. El año siguiente, el Consejo, en su resolución 1993/32, hizo suya la propuesta formulada por la Comisión en su segundo período de sesiones para que se dictaran seis cursos prácticos como parte del programa de trabajo del Noveno Congreso, incluido un curso práctico de un día de duración sobre extradición y cooperación internacional.

2. En su tercer período de sesiones, la Comisión siguió examinando los preparativos para el Noveno Congreso y formuló una serie de recomendaciones que el Consejo aprobó en su resolución 1994/19. En particular, en la sección II de esa resolución, el Consejo recomendó que en el curso práctico titulado "Extradición y cooperación internacional: intercambio de experiencias nacionales y aplicación de principios de extradición en la legislación nacional" se examinaran los problemas concretos inherentes a la aplicación práctica de los tratados de extradición y otras formas conexas de cooperación internacional, así como los métodos de superar estos problemas, teniendo debidamente en cuenta la necesidad de respetar las estructuras democráticas. También recomendó que en el curso práctico se examinaran cómo debían funcionar, en la práctica, la extradición y otras formas de cooperación internacional, los obstáculos de carácter general que se oponían a la extradición y la forma de sopesar las obligaciones de conceder la extradición en comparación con los motivos razonables para rechazarla. El Gobierno de los Estados Unidos de América y la Asociación Internacional de Derecho Penal han contribuido generosamente a la organización del curso práctico, incluidos sus preparativos sustantivos, y merecen una expresión particular de reconocimiento.

B. Antecedentes sustantivos

3. Entre los hechos recientes que han contribuido a la preparación del curso práctico figura la convocación de la Reunión del Grupo Ad Hoc de Expertos sobre estrategias para luchar contra la delincuencia transnacional, celebrada en Smolenice del 27 al 31 de mayo de 1991, en la que entre otras cosas se recomendó que las actividades nacionales e internacionales encaminadas a hacer frente a la delincuencia transnacional se centrasen en la cooperación mediante la extradición y la asistencia recíproca, y la designación de autoridades nacionales apropiadas de coordinación para acelerar la ejecución de los tratados (Consejo Económico y Social, resolución 1992/23, anexo I, párrafo 7 c)). El Grupo Especial de Expertos sobre la promulgación de legislación que promueva el uso y la aplicación de los tratados modelo, que se reunió en Viena del 18 al 21 de octubre de 1993, recomendó que los Estados Miembros examinasen la conveniencia de aclarar el papel de los departamentos de Estado y de los ministerios extranjeros, y de establecer una autoridad central designada para tramitar los asuntos de cooperación internacional, revisar periódicamente sus relaciones en virtud de tratados y promulgar legislación, y promulgar leyes nacionales racionalizadas para dar efecto a los tratados de cooperación internacional (véase E/CN.15/1994/4/Add.1, anexo).

4. En el curso de las reuniones preparatorias regionales para el Noveno Congreso se han formulado también una serie de recomendaciones sobre la cuestión de la extradición. Las recomendaciones de la Reunión Preparatoria Regional de Asia y el Pacífico y las de la Reunión Preparatoria Regional para Asia occidental recalcaron la importancia de las medidas bilaterales y multilaterales de cooperación y la necesidad de difundir periódicamente información sobre la legislación nacional en materia de cooperación internacional (A/CONF.169/RPM.1 y Rev.1 y Rev.1/Corr.1, párr. 41, y A/CONF.169/RPM.5, párr. 21). La Reunión Preparatoria Regional de África mencionó la asistencia facilitada por la Subdivisión de Prevención del Delito

y Justicia Penal de la Secretaría de las Naciones Unidas a la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDAO) en relación con la elaboración de una convención sobre extradición y otros asuntos (A/CONF.169/RPM.2, párr. 23), y subrayó que se debería examinar la eficacia de los tratados modelo de las Naciones Unidas y analizar los obstáculos con que tropezaba su aplicación (*ibid.*, párr. 24). La Reunión Preparatoria Regional de Europa propuso que el curso práctico examinara la ejecución práctica de los procedimientos de extradición, los obstáculos con que tropezaba la extradición, y la forma de sopesar los regímenes de extradición con la necesidad de que hubiera motivos razonables para rechazarla. También se sugirió que se examinaran diversas formas de asistencia técnica, como por ejemplo las pasantías, y la necesidad de volver a examinar los arreglos vigentes, incluidos los tratados modelo de las Naciones Unidas, en vista de la reciente evolución de la situación, incluidos los nuevos tipos de delito (A/CONF.169/RPM.3 y Corr.1, párrs. 23 a 25 y 77).

5. La Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada, celebrada en Nápoles del 21 al 23 de noviembre de 1994, estudió las formas más eficaces de cooperación internacional en la lucha contra la delincuencia transnacional organizada. Como puede verse por el informe de la Conferencia (A/49/748, anexo), muchos participantes opinan que la asistencia recíproca en asuntos penales, la extradición y las medidas de cooperación para prevenir y fiscalizar el producto del delito constituyan modalidades eficaces de éxito en esa esfera; también se mencionó el papel de los tratados modelo de las Naciones Unidas en dicho contexto. También se indicó (*ibid.*, párr. 47) que había que resolver algunos impedimentos de la extradición, como por ejemplo la no extradición de nacionales (*ibid.*, párr. 48). En el Plan de Acción Mundial contra la Delincuencia Transnacional Organizada (véase A/49/748, anexo, sección I), que la Asamblea General aprobó subsiguientemente en su resolución 49/159, se declaraba en el párrafo 25 que los Estados "deberán procurar aplicar plenamente los convenios y acuerdos bilaterales y multilaterales existentes en materia de extradición, para asegurar el respeto de sus disposiciones [en materia de asilo político] y la aplicación efectiva de las solicitudes de asistencia judicial recíproca". En el párrafo 24 se recomendaba que se recurriera a los tratados modelo y a otros instrumentos regionales pertinentes, y que se promoviera su difusión. En su resolución 49/159, la Asamblea General pidió a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal que mantuviera bajo constante examen la aplicación del Plan de Acción Mundial de Nápoles.

6. Con miras a ayudar en los preparativos del curso práctico, la Secretaría envió un cuestionario a todos los Estados Miembros. Respondieron 53 países, de los cuales 48 indicaron que les interesaba participar en el curso práctico. En cuanto a los temas generales, 41 Estados dijeron que les interesaba que hubiera un debate sobre los impedimentos de la extradición, 39 mencionaron la capacitación, y 35 mencionaron el desarrollo normativo. En lo que se refiere a cuestiones concretas, 42 Estados citaron la doble penalidad, 36 mencionaron el requisito de la prueba, y 29 Estados citaron los delitos políticos y las salvaguardias humanitarias; 27 Estados mencionaron el principio de la especialidad.

7. Lo antedicho indica que los impedimentos a la extradición estaban considerados como el tema de mayor interés para los que intervienen en los procedimientos de extradición. Esto resultó positivo cuando llegó el momento de organizar el curso práctico, ya que casi todos los demás temas y asuntos que se había estimado que eran dignos de debate pudieron redactarse de nuevo en términos de problemas que impedirían la cooperación internacional; por ejemplo, la falta de capacitación para ocuparse de regímenes jurídicos poco conocidos. Las dificultades para la negociación de instrumentos bilaterales y multilaterales y la elaboración de una normativa sobre cuestiones como la excepción de los delitos políticos y la aplicación del principio *ne bis in idem* pudieron englobarse en el marco de las actividades encaminadas a resolver los problemas de extradición.

8. Para que pueda considerarse que ha tenido éxito, el curso práctico deberá coadyuvar a mejorar las relaciones y la práctica en materia de extradición entre los Estados Miembros y a mejorar la futura disponibilidad de capacitación y asistencia técnica. Se espera que el presente documento, que puede considerarse como una guía para el debate, el propio curso práctico y cualquier actividad que de él se derive, incluido el seminario de seguimiento encargado de organizar cursos y programas de capacitación, del que quizá sea anfitrión la Asociación Internacional de Derecho Penal en el Instituto Internacional de Altos Estudios en

Ciencias Penales, de Siracusa, contribuyan sobremanera a conseguir los objetivos previstos en materia de capacitación.

C. Finalidad y evolución de la extradición

9. Puede definirse a la extradición como la cesión oficial de un fugitivo de la justicia, independientemente de que esté o no esté de acuerdo, por las autoridades del Estado de residencia a las autoridades de otro Estado para que puedan enjuiciarlo por lo penal o ejecutar una sentencia¹. Este es un aspecto importante de las diversas medidas de cooperación en asuntos penales en el marco del derecho internacional.

10. Cada caso de extradición debe ser considerado como un acuerdo individual de derecho internacional, aunque las partes quizá hayan establecido también relaciones generales de extradición mediante la conclusión de un tratado bilateral o por adhesión a un tratado multilateral de extradición. En virtud de dicho acuerdo, el Estado de residencia (o Estado requirente) que ejerce la jurisdicción sobre el delincuente renuncia a su jurisdicción en beneficio del otro Estado (o Estado requerido). El motivo alegado para el regreso del fugitivo es la ejecución de actuaciones penales en el extranjero. Ahora bien, en algunos casos la expulsión y la deportación han sido utilizadas como alternativas de la extradición, a veces para acelerar el traslado de los fugitivos o para evitar los impedimentos jurídicos que pudieran obstaculizar la extradición.

11. Los orígenes de la cooperación internacional para la eliminación del delito se remontan a los comienzos de la diplomacia. En otros tiempos se consideraba a la rendición como un acto esencialmente político que dependía únicamente de la voluntad del soberano. Hasta mediados del siglo XVIII, la extradición se aplicaba principalmente a los refugiados políticos y no a los acusados de delitos. Sin embargo, en la segunda mitad del siglo XVIII aumentó la circulación de personas entre Estados y empezaron a surgir problemas especiales con los salteadores de caminos, vagabundos y desertores. Más adelante se comenzaron a desarrollar y precisar los principios de la extradición a fin de aplicarla al problema general de los fugitivos y para el final del siglo XIX se había elaborado ya un conjunto coherente de normas jurídicas que regían la extradición, cuyos principios fundamentales siguen aplicándose en la legislación contemporánea sobre extradición.

12. El derecho internacional general no impone a los Estados la obligación de proceder a la extradición, ni de enjuiciar o sancionar a los delincuentes fugitivos cuando no se aplica la extradición² (aunque hay otros que sustentan una opinión contraria que se define en el axioma *dedere aut judicare*, o sea "extradición o

¹ El presente informe se ha preparado de una forma que se considera paralela a la del propio curso práctico, que se dividirá en cuatro sesiones de no más de 90 minutos de duración, cada una de las cuales se centrará en una de las cuestiones fundamentales tratadas en el presente documento. Dentro de cada sesión, la forma que revistan los debates será elegida por el Estado o los Estados Miembros que sean responsables de dicha cuestión fundamental; puede consistir en una breve exposición introductoria seguida por un debate general, o en la distribución de un problema expuesto por escrito para que lo debatan los participantes, o en forma de debate en grupo restringido, o sencillamente en forma de debate general para todo el grupo con la intervención de un moderador. Se invita a los Estados Miembros encargados de dirigir el debate sobre una cuestión básica particular a que fomenten los debates interactivos acerca de las principales cuestiones que se examinan, en vez de centrar el debate en las condiciones o prácticas de un país determinado. La intención no es evitar que un país que haga de líder del debate cite problemas nuevos o instructivos que haya encontrado o facilite ejemplos de soluciones, sino sencillamente poner de relieve que el aspecto principal del curso práctico consiste en ocuparse en todo momento de la comunicación de temas, enfoques y soluciones de utilidad general cuyo interés rebase los límites de una sociedad determinada.

En todo el texto se hace referencia al Tratado modelo de las Naciones Unidas sobre extradición (resolución 45/116 de la Asamblea General, anexo). Con la asistencia del Gobierno de Australia y de algunos expertos nacionales, la Secretaría ha preparado un manual sobre el Tratado modelo, que se titula *Guía de aplicación* (en preparación). El manual formula observaciones sobre cada uno de los artículos del Tratado modelo, explicando la finalidad, la aplicación y las medidas de ejecución de cada uno de ellos. También se ha preparado un manual análogo acerca de la aplicación del Tratado Modelo de Asistencia Recíproca en Asuntos Penales (resolución 45/117 de la Asamblea General, anexo).

enjuiciamiento"). La obligación de proceder a la extradición o al enjuiciamiento depende de que haya un tratado que fije los requisitos previos y las excepciones de dicha obligación.

13. Tampoco el derecho internacional general limita la libertad de un Estado para proceder a la extradición, excepción hecha de los derechos humanos fundamentales, que pueden ser considerados como parte del *jus cogens*. Al margen de esa restricción y de no existir un tratado sobre el particular, solamente el derecho nacional puede decidir si la extradición es admisible.

14. Cada uno de los casos de extradición está sometido a las disposiciones del tratado aplicable o de la ley de aplicación o al ejercicio del poder soberano de las partes. A falta de una convención universal o de un derecho internacional consuetudinario sobre este particular, puede haber tantas "leyes de extradición" como haya tratados, leyes nacionales, reglamentos y prácticas. El derecho internacional en materia de extradición carece de un conjunto de preceptos amplios y de reconocimiento mundial, pero hay varias normas que tienden a aparecer en la mayor parte de los tratados, leyes y prácticas. Entre ellas figuran los medios de identificar los delitos que son susceptibles de extradición, la norma de la doble penalidad, la prueba de la culpa, la reciprocidad³ y el principio de la especialidad^{**}, así como las circunstancias que excluyen la extradición. La importancia y las repercusiones de muchas de estas normas y de estos impedimentos en materia de extradición se examinan a continuación.

I. DISPONIBILIDAD DE MECANISMOS DE EXTRADICIÓN

A. Alternativas a los acuerdos internacionales de extradición

15. El impedimento más evidente y fundamental para el éxito de la cooperación internacional en la esfera de la extradición es la falta de legislación nacional o la falta de instrumentos internacionales aplicables que ofrezcan la base jurídica para la entrega no voluntaria de un fugitivo a un país requirente. Cabe alegar que, en términos históricos, la extradición, o su equivalente práctico que era la expulsión al país requirente, constituyan esencialmente un ejercicio de discreción soberana que no dependa inherentemente de la existencia de un acuerdo internacional. Otras alternativas a los procedimientos oficiales de extradición suelen ser el ejercicio unilateral de la discreción nacional; por ejemplo la deportación, la expulsión, procedimientos especiales inherentes al caso de que se trate, y la salida voluntaria del país o la renuncia a la extradición. Ahora bien, el reconocimiento cada vez mayor de la importancia del imperio de la ley ha contribuido a la convicción de que la extradición obligatoria debe fundarse en una legislación nacional debidamente promulgada y de aplicabilidad general.

16. Dicha legislación puede ofrecer una base jurídica para la extradición, a condición de que el país requirente se comprometa a conceder extradiciones en términos recíprocos, o puede aplicarse independientemente de esas condiciones. A falta de un acuerdo internacional oficial con el país requirente, se diría a primera vista que el sistema ofrece una forma eficazísima de evitar el gasto de recursos en negociaciones extensas de instrumentos internacionales y que permite la máxima protección de la soberanía nacional, ya que el procedimiento de extradición se halla fundamentalmente en manos del Gobierno requerido, que no está obligado por ningún compromiso internacional en materia de extradición. Ahora bien, esta manera

* Véase a continuación la sección IV, subsección C.

** El principio de la especialidad es de importancia capital para la protección del Estado requerido contra la utilización inadecuada de su proceso de extradición. Algunos expertos estiman que ese principio debería proteger también al fugitivo contra todo cargo penal inesperado planteado a raíz de la extradición, aunque hay tratados de uso frecuente que permiten que los Estados contratantes eludan ese principio (véase el Tratado de Extradición entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República de Italia, hecho en Roma el 13 de octubre de 1993).

de enfocar las cosas tiene un límite intrínseco en materia de aplicación, ya que depende exclusivamente de la buena voluntad del país requerido.

17. Algunos países poseen disposiciones legales nacionales que prohíben la extradición si no se ha concertado un tratado u otra forma de acuerdo internacional. Este factor, el deseo de muchos países de instituir la predictabilidad en sus relaciones de extradición, y la creciente preocupación por los intereses de la persona que es objeto de la extradición, son factores que se combinan para hacer que la extradición sea cada vez más objeto de instrumentos internacionales.

B. Negociación de instrumentos multilaterales y bilaterales

18. Aunque hay gran número de tratados y de convenciones vigentes, el ámbito de cobertura de esos instrumentos internacionales dista mucho de ser completo, particularmente si se tiene en cuenta que han surgido nuevos Estados y que han cambiado las pautas de los viajes y la inmigración mundiales, lo que obliga a contar con nuevas relaciones de extradición. En su tercer período de sesiones, la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal aprobó la resolución 3/4 sobre la sucesión de Estados respecto de tratados internacionales sobre lucha contra las diversas manifestaciones de la delincuencia⁴ en la que instó a los Estados sucesores a que confirmasen ante los depositarios correspondientes que seguían estando vinculados por las obligaciones derivadas de los tratados internacionales sobre lucha contra las diversas manifestaciones de la delincuencia en los que eran partes sus Estados predecesores y alentó a los Estados sucesores que aún no lo hubieran hecho a que considerasen la posibilidad de ser partes en los tratados internacionales sobre lucha contra la delincuencia en los que sus Estados predecesores no eran partes (véase también a continuación la sección I, subsección C).

19. Recientemente se ha empezado a considerar cada vez más la inmigración como problema de seguridad y de cumplimiento de la ley, en vez de considerarla sencillamente como cuestión política, económica y social. En los países europeos que se caracterizan por una integración económica y social más estrecha en el seno de la Unión Europea, la supresión de los controles internos de la migración y el aumento de la circulación transfronteriza de personas ha aumentado sobremanera la movilidad de la gente, incluidos los delincuentes. Otros países se han visto también afectados por esta situación, y la supresión de la inmigración ilegal ha adquirido un lugar destacado tanto en las declaraciones oficiales como en las actividades de los organismos de represión. Cabe destacar que tanto al Estado requirente como al Estado requerido les interesa llevar ante la justicia a los fugitivos y evitar la reincidencia.

20. Es conveniente solucionar el problema mediante la negociación de instrumentos amplios y modernos, pero la práctica de la negociación de tratados es compleja. Incluso los tratados bilaterales entre Estados que poseen regímenes jurídicos comparables y culturas similares requieren a menudo años y años de negociación debido a la sensibilidad de los intereses de soberanía, la necesidad de reconciliar los intereses a menudo discrepantes de los ministerios de relaciones exteriores y de los ministerios que representan a los regímenes de justicia penal, y consideraciones de política nacional que pueden influir en la capacidad de un Gobierno para obtener la aprobación legislativa o la ejecución de un tratado al final del proceso de negociación y de firma.

1. Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, de 1988

21. La diversidad y complejidad inevitables y las lagunas ocasionales que surgen cuando cada país trata de mantener su propia trama de tratados bilaterales han incentivado el estudio de la conveniencia de concertar convenciones multilaterales. El ejemplo más reciente y quizá el de mayor éxito de utilización del concepto de la convención multilateral en la esfera de la extradición lo representa el párrafo 2 del artículo 6 de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, de 1988⁵, que estipula que: "Cada uno de los delitos a los que se aplica el presente artículo (delitos relacionados con drogas y con el blanqueo de dinero procedente del tráfico de drogas) se considerará incluido

entre los delitos que den lugar a extradición en todo tratado de extradición vigente entre las Partes. Las Partes se comprometen a incluir tales delitos como casos de extradición en todo tratado de extradición que concierten entre sí". Además, en el párrafo 4 del artículo 6 de la Convención se dispone que: "Las Partes que no supediten la extradición a la existencia de un tratado reconocerán los delitos a los que se aplica el presente artículo como casos de extradición entre ellas".

22. El número de Estados Miembros que ya son Partes en la Convención de 1988 asciende a 105, lo que sin duda alguna representa uno de los máximos adelantos conseguidos por la cooperación internacional en materia de justicia penal en los últimos decenios, aunque, evidentemente, se aplique únicamente a la delincuencia relacionada con drogas y probablemente la evolución futura destaque otros aspectos de inquietud internacional.

23. Una convención mundial ofrece la ventaja de ser un solo instrumento que abarca a muchos Estados, con lo que se reduce la necesidad de concertar numerosos instrumentos específicos con otros tantos asociados bilaterales. Ahora bien, el proceso de negociación de la Convención de 1988 duró muchos años y requirió fuerte empeño y gran volumen de recursos de los que intervinieron en él. Por su propia naturaleza, las convenciones universales tienen que acomodar también intereses mucho más diversos que los tratados bilaterales y, por lo tanto, tienden a ser más genéricas y de aplicación menos rigurosa; pueden ser apropiadísimas cuando ya exista un amplio consenso acerca de las medidas prácticas y concretas que haya que adoptar, para que la voluntad de efectuar esas mejoras y las consecuencias prácticas de ellas puedan superar el proceso de dilución que inevitablemente tiende a ocurrir durante los procesos de negociación multilateral.

24. Otros ejemplos de amplio consenso que desembocó en la concertación de convenciones multilaterales con disposiciones de extradición análogas a las de la Convención de 1988 son el Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves⁶, el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil⁷, la Convención sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los Agentes Diplomáticos (resolución 3166 (XXVIII) de la Asamblea General, anexo); la Convención internacional contra la toma de rehenes (resolución 34/146 de la Asamblea General, anexo), el Convenio de la Organización Marítima Internacional (OMI) para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima⁸ y la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes⁹, enmendada por el Protocolo de 1972¹⁰. La experiencia adquirida con la negociación de esos tratados parece indicar que el consenso necesario para su aprobación incluye el acuerdo sobre la definición de su ámbito o la definición del problema o la amenaza específicos que se combatan, y las medidas que haya que adoptar para evitar la amenaza o contrarrestarla.

2. Planes regionales de extradición

25. Menos ambiciosos y, al menos en teoría, más fáciles de negociar son los acuerdos regionales, como por ejemplo el Convenio europeo sobre extradición¹¹ y sus Protocolos Adicionales¹², y la Convención Europea para la Represión del Terrorismo¹³. Esos pactos regionales* (entendidos en una acepción lata para incluir las

* Hay otras convenciones regionales sobre extradición, como por ejemplo la Convención sobre extradición y asistencia recíproca en asuntos penales (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 616, No. 8893, pág. 80); el Acuerdo de extradición aprobado por el Consejo de la Liga de los Estados Arabes el 14 de septiembre de 1952 (Liga de los Estados Arabes, *Collection of Treaties and Agreements*, No. 95 (1978)); la Convención general sobre cooperación en asuntos jurídicos de la Organización Común Africana y Malgache (OCAM) (véase el texto en L.B. Sohn, ed., *Basic Documents of African Regional Organizations*, vol. 2 (1972), pág. 616); el Tratado para la extradición de delincuentes y la protección contra la anarquía, aprobado por algunos Estados de América el 28 de enero de 1902 (*Consolidated Treaty Series*, vol. 190, pág. 411); el Acuerdo sobre Extradición, aprobado por algunos Estados de América y firmado en Caracas el 19 de julio de 1911 (*Consolidated Treaty Series*, vol. 214, pág. 129); la Convención sobre extradición, firmada por cinco repúblicas de América Central y aprobada el 7 de febrero de 1923 (M.O. Huston, *International Legislation*, vol. 2, 1922-1924 (1931), pág. 954), con su correspondiente Convención de 12 de abril de 1934; la Convención de derecho internacional privado, de 20 de febrero de 1928, ratificada por 15 Estados de América Latina el 20 de febrero de 1928 (Código Bustamante), artículos 344 a 381 (Sociedad de Naciones, *Treaty Series*, vol. LXXXVI, No. 1950, pág. 246); la Convención sobre extradición, de

agrupaciones basadas en un denominador común político y geográfico) pueden disfrutar la enorme ventaja de una estructura institucional, culturas jurídica y política compatibles, y conocimiento recíproco del régimen jurídico de la otra parte y confianza en él, lo que puede simplificar sobremanera la negociación del instrumento general y la consiguiente práctica de la extradición. El curso práctico puede ofrecer un foro para intercambiar experiencias con esos acuerdos regionales.

26. La Asociación Internacional de Derecho Penal celebró recientemente su XV Congreso Internacional en Río de Janeiro, del 4 al 10 de septiembre de 1994; el Congreso trató de la regionalización del derecho penal internacional y de la protección de los derechos humanos en la cooperación internacional en materia de actuaciones penales, y formuló varias recomendaciones. En su informe al coloquio preparatorio de dicho Congreso, celebrado en Helsinki del 2 al 6 de septiembre de 1992, la Asociación resumió los informes nacionales de 21 países y respuestas a un cuestionario distribuido por la Asociación, y además describió la reciente evolución de la situación en esas esferas. Su informe general¹⁴ incluye un estudio de los principales arreglos multilaterales de extradición. El material que figura a continuación se basa en dicho informe.

27. Una de las organizaciones más activas en el desarrollo de la cooperación europea en asuntos penales es el Consejo de Europa. Esta institución ha promulgado una veintena de convenciones multilaterales sobre cuestiones de derecho penal, incluido el Convenio europeo sobre extradición¹¹, el Convenio europeo sobre cooperación judicial en materia penal¹⁵ y el Convenio sobre el traslado de personas condenadas (1983)¹⁶, así como el Convenio sobre el blanqueo, la investigación, la incautación y el decomiso del producto del delito¹⁷.

28. La Liga de los Estados Árabes es una organización intergubernamental interregional que promueve la cooperación en diversas esferas, entre ellas el derecho penal. Los Estados miembros de la Liga han concertado una Convención sobre extradición (1953) y una Convención general sobre asistencia judicial (1985) que abarca cuestiones como la asistencia jurídica, incluidas las cartas rogatorias, el intercambio de extractos de expedientes penales, la extradición, el reconocimiento de las sentencias de tribunales extranjeros y el traslado de personas condenadas. Algunos de sus miembros han indicado que preferirían concertar tratados entre un número más limitado de partes, sea a título bilateral, sea en el marco del Consejo Árabe de Cooperación.

29. La Organización de la Unidad Africana (OUA) organizó una Conferencia Panafricana de Ministros de Justicia en 1969 en Abuja (Nigeria). El plan de acción que se adoptó en ella preveía la creación de un consejo de ministros de justicia como parte de la organización de la OUA, que sería responsable de la elaboración de instrumentos regionales africanos para la cooperación en asuntos jurídicos, incluida la extradición, y contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas. La CEDAO ha concertado también convenciones sobre extradición y asistencia jurídica en asuntos penales.

30. La Organización de los Estados Americanos (OAS) ha tomado disposiciones para promulgar convenciones regionales sobre cuestiones como la extradición y la asistencia jurídica recíproca. Otras organizaciones que también pueden promover la cooperación regional en asuntos penales son, por ejemplo, el Mercado Común del Sur ("Mercosur"), que incluye a Argentina, el Brasil, Paraguay y Uruguay, y que entrará en funciones para 1995.

31. Los ministros de justicia de los países del Commonwealth han colaborado durante años y años para instituir planes de cooperación basados en la promulgación de legislación en vez de la concertación de tratados bilaterales o multilaterales. El contenido de las leyes nacionales depende principalmente del contenido de los planes aprobados y modificados, cuando procede, por los ministros en reuniones periódicas. El Plan de Londres relativo a la entrega de delincuentes fugitivos dentro del Commonwealth, de 1966, fue el primer plan de

26 de diciembre de 1933, ratificada por 12 Estados de América (Sociedad de Naciones, *Treaty Series*, vol. 162, pág. 45), con versiones revisadas en 1940 y 1957 (Organización de los Estados Americanos, *Treaty Series*, No. 36), y la Convención interamericana sobre extradición, firmada por 12 Estados de América Latina en Caracas el 25 de febrero de 1981 (Organización de los Estados Americanos, *Treaty Series*, No. 60).

cooperación y constituye la base de gran parte de la legislación sobre extradición en los países del Commonwealth. Ahora bien, en los últimos años los ministros de justicia han modificado dicho Plan para eliminar la lista tradicional de delitos susceptibles de extradición, actualizar las disposiciones relativas a delitos políticos, y permitir una modificación de los requisitos de la prueba para las solicitudes de extradición. Los Estados miembros del Commonwealth están modificando sus leyes de extradición para que correspondan a esas disposiciones modernizadas y, en muchos casos, para consolidar las leyes de extradición de los países del Commonwealth y a los demás países. De esta manera, un número cada vez mayor de países del Commonwealth se hallan en condiciones de utilizar el Tratado modelo de extradición como base para la concertación de acuerdos bilaterales de extradición.

32. En las regiones de Asia sudoriental y del Pacífico meridional, tanto en el Foro del Pacífico Meridional como en la Conferencia de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de las islas del Pacífico (PILOM), ha habido debates sobre diversas formas de cooperación en asuntos penales, incluida la redacción de legislación.

33. El Convenio de Berlín de 19 de mayo de 1978 sobre el traslado de personas condenadas a la pérdida de libertad al país del que son ciudadanos es el único tratado de derecho penal preparado por países de Europa central y oriental. Al haber ingresado en el Consejo de Europa, países de Europa central como Bulgaria, Eslovaquia, Hungría, Polonia y la República Checa se hallan actualmente en condiciones de suscribir las convenciones pertinentes del Consejo de Europa.

34. Algunos países son partes en convenciones multilaterales sobre asuntos de derecho penal elaboradas en otras regiones. Por ejemplo, Israel es parte en el Convenio europeo sobre extradición¹¹ y en el Convenio europeo sobre cooperación judicial en materia penal¹⁵.

35. El Convenio europeo sobre extradición y el Convenio europeo sobre cooperación judicial en materia penal han sido ratificados por muchos Estados pero han sido objeto de gran número de reservas y declaraciones. Esto se explica por el hecho de que, aunque los convenios crean obligaciones vinculantes con arreglo al derecho internacional, al mismo tiempo están redactados en términos relativamente generales y forman parte de los primeros productos de las doctrinas modernas sobre el particular, por lo cual hay pocos precedentes para su interpretación. En consecuencia, los Estados Miembros estimaron que convenía aclarar su actitud respecto de algunos aspectos de los convenios. Algunas de las reservas fueron la base de protocolos ulteriores, y otras estaban destinadas a proteger algún tipo de cooperación subregional (las relativas a los países nórdicos y al Benelux). Otras reservas fueron retiradas después de haberse modificado la normativa o la legislación nacional.

36. Para evitar que haya gran número de reservas, -situación que en opinión de muchos resta efectividad a un tratado- se sugirieron dos técnicas: en primer lugar, la elaboración de convenciones más detalladas, que tuvieran en cuenta la diversidad de los regímenes jurídicos y que incorporaran en los instrumentos asuntos que de lo contrario serían objeto de reservas; otra posibilidad consiste en redactar las convenciones con un número menor de obligaciones vinculantes, haciendo principalmente de ellas un instrumento de cooperación voluntaria. Es posible que de esta manera más países suscriban el tratado, pero la solución quizá no sea eficaz en la práctica. Lo probable es que, cuanto mayor sea el ámbito del instrumento, más reservas se formulen. Se ha sugerido también que las reservas sólo sean válidas por un plazo fijo, y que a continuación se anulen automáticamente¹⁸.

3. Negociaciones bilaterales

37. Los tratados bilaterales serán la forma más común de cooperación internacional en el futuro previsible, pues permiten contar con un nivel básico de cooperación en materia penal aunque los que los hayan suscrito no coincidan en su opinión acerca de la legislación nacional para la lucha contra el delito. Para prestar ayuda en esta esfera, la Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de la Secretaría de las Naciones Unidas,

con asistencia del Gobierno de Australia y de algunos expertos nacionales, ha preparado un Tratado modelo de extradición, titulado "*Guía de aplicación*", para que se distribuya en el curso práctico. El manual explica las disposiciones del Tratado modelo, lo que puede ser de ayuda para los países que proyecten entablar negociaciones de extradición, y permitirá adaptar las disposiciones del Tratado modelo a las necesidades de cada país, al mismo tiempo que ofrece información de utilidad sobre el tipo de legislación nacional que se precisará para aplicar las diversas disposiciones del Tratado.

38. Una vez que las autoridades ejecutivas de un Estado hayan finalizado las negociaciones sobre una base bilateral o multilateral, hay que dar efecto al instrumento, proceso que a menudo requiere la aprobación de la rama legislativa del gobierno y la promulgación de legislación nacional de aplicación. Según la forma que revistan los regímenes constitucional y parlamentario del país, ese procedimiento puede ser un proceso sencillo o una empresa arriesgada que puede durar varios años. Por ejemplo, la negativa del Congreso de los Estados Unidos a aprobar el Pacto de la Sociedad de Naciones después de la primera guerra mundial, a pesar de los esfuerzos del Presidente Wilson, es un buen ejemplo del principio de que un instrumento internacional tiene que conformarse siempre a las realidades políticas nacionales¹⁹. Comoquiera que esas realidades políticas cambian y que a menudo es muy difícil estimar con precisión el cambio durante el proceso de negociación del tratado, suele ser difícil tener la seguridad de que se aprobará el instrumento apetecido o la legislación de aplicación necesaria.

39. El grado de incertidumbre corresponderá por lo general a las sensibilidades políticas de las demás partes respecto del instrumento o al posible carácter discutible de sus disposiciones. Esto aconseja que se resuelva rápidamente la situación cuando la constelación política reviste la debida configuración. Una consecuencia práctica de esas realidades políticas es que las prolongadas negociaciones preliminares para la preparación de un tratado que sea mutuamente aceptable quizá sean útiles aunque por razones políticas no se pueda conseguir la aceptación nacional inmediata, con lo cual el instrumento quedará preparado y en espera de un examen legislativo que se efectuará en cuanto surja una oportunidad.

C. Sucesión en los instrumentos vigentes*

40. La tercera cuestión que hay que examinar al tratar del tema de la existencia de mecanismos oficiales de extradición es la aplicabilidad de tratados o convenciones a los tratados sucesores que ofrezcan diversos grados de identidad y continuidad respecto de los Estados que suscribieron originalmente esas relaciones internacionales. Este es un problema de gran actualidad y de complejidad jurídica, que se examinará en el curso práctico; se hará referencia a la Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en materia de Tratados, de las Naciones Unidas²⁰ y a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (A/CONF.39/27 y Corr.1).

II. PROBLEMAS DE LA PREPARACIÓN DE SOLICITUDES DE EXTRADICIÓN

A. La doble penalidad y el "concepto de la lista"

41. La existencia de legislación que autorice la extradición e incluso de un instrumento internacional (tratado o convención) no son más que medidas preliminares para el establecimiento de una verdadera práctica en materia de extradición. Muchos de los tratados vigentes contienen disposiciones que pueden crear dificultades de aplicación, como por ejemplo la denominada "lista" de delitos susceptibles de extradición.

* Véase el anterior párrafo 18.

42. El requisito de que el delito por el cual se pide la extradición sea delito en la legislación del Estado soberano requirente y del Estado soberano requerido, es decir, la doble penalidad, es un principio profundamente arraigado en la legislación sobre la extradición. Su aplicación tradicional ha consistido en enumerar los delitos en el instrumento; por ejemplo, el asesinato y el robo. Este sistema ofrece algunas deficiencias, entre las cuales figura la rigidez del concepto, que excluye del ámbito de aplicación incluso a delitos que subsiguientemente pueden quedar tipificados como tales en los dos Estados contratantes. Esta rigidez estructural promueve asimismo una rigidez análoga en el análisis jurídico, que hace hincapié en la terminología o en la etiqueta puesta a un delito, que evidentemente dependerá del régimen jurídico y el idioma de que se trate, en vez de depender de la conducta fáctica del delincuente.

43. El concepto de la lista está considerado actualmente en general como anticuado, y los tratados más modernos tienden a utilizar un concepto denominado "cláusula general", cuya terminología suele ser similar a la que se utiliza en el Tratado modelo de extradición: "A los efectos del presente Tratado, darán lugar a extradición los delitos que, con arreglo a la legislación de ambas Partes, se castiguen bien con pena de encarcelamiento ... cuya duración máxima sea de [uno/dos] año(s) por lo menos, bien con pena más grave ..." (resolución 45/116 de la Asamblea General, anexo, artículo 2, párrafo 1).

44. Para luchar contra la posibilidad de que la aplicación del tratado sea demasiado formalista por basarse en la descripción semántica de un delito en vez de basarse en su naturaleza práctica, el Tratado modelo dispone también lo siguiente:

"Para determinar si un delito es punible con arreglo a la legislación de ambas Partes, no tendrá importancia que:

a) Ambas sitúen las acciones u omisiones constitutivas del delito en la misma categoría o tipifiquen el delito del mismo modo;

b) Los elementos constitutivos del delito sean distintos en la legislación de una y otra Parte, siempre y cuando se tenga en cuenta la totalidad de las acciones u omisiones, tal como hayan sido calificadas por el Estado requirente" (Resolución 45/116 de la Asamblea General, anexo, artículo 2, párrafo 2)."

45. La introducción de esas cláusulas explicativas para reforzar una norma genérica de doble penalidad reduce explícitamente al mínimo la importancia del lenguaje legislativo que se utilice para penalizar una conducta determinada y promueve un enfoque menos pedante y más pragmático para decidir si la conducta de que se trate es punible en ambos Estados contratantes, aunque lo sea con arreglo a categorías jurídicas que lleven nombres diferentes. Surgen muchas dificultades por la necesidad de efectuar distinciones sumamente técnicas entre delitos diferentes, como por ejemplo el robo, el fraude y el desfalso: la malversación y el abuso de confianza; diversos grados de homicidio; las faltas de carácter financiero de los funcionarios públicos y diversas formas de participación en el tipo de actividad que desarrolla la delincuencia organizada se evitan de esa manera*.

46. Para que el Estado requerido pueda comprobar si los hechos mencionados en la solicitud de extradición son punibles en su propia legislación, la mayor parte de los tratados piden que se facilite el texto de las leyes que describan los elementos esenciales del delito. Por ejemplo, el Tratado modelo de extradición dispone que:

* Otras deficiencias y ventajas del "concepto de la lista" (denominado también "método de enumeración") y del "concepto de la cláusula general" (denominado también "método de eliminación") se analizan en *La extradición por delitos relacionados con las drogas: Estudios de las prácticas de extradición existentes y directrices que se sugieren para su utilización al concertar tratados de extradición* (publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta S.85.XL6), párrs. 47 a 54.

"2. Las solicitudes de extradición deberán ir acompañadas:

a) En cualquier caso,

...

ii) Del texto de la disposición legal pertinente en que se tipifique el delito o, cuando proceda, de una declaración sobre la ley aplicable al caso y sobre la pena que pueda imponerse por la comisión del delito" (véase la resolución 45/116 de la Asamblea General, anexo, artículo 5).

47. La utilización de una cláusula uniforme para los tratados requiere asimismo una declaración de los hechos que constituyan el delito; por ejemplo en el Tratado modelo, si una persona ha sido acusada de un delito "una exposición de las acciones u omisiones constitutivas del presente delito" (véase el artículo 5, párrafo 2 b)) o, si se trata de una persona condenada por la comisión de un delito, "una exposición de las acciones u omisiones constitutivas del delito" (véase el artículo 5, párrafo 2 c)). Mientras que el suministro del texto de la ley de que se trate es un requisito pertinente, fácil de comprender y que por lo general se respeta en las solicitudes de extradición, la descripción de los hechos que se requiere suele reducirse a una breve referencia en términos sucintos, por ejemplo que el acusado, obrando de consuno con personas cuya identidad se indica, en determinado momento y en determinado lugar, distribuyó drogas o se apropió fraudulentamente de bienes de víctimas cuya identidad se indica.

48. Esas descripciones sucintas pueden crear dificultades para decidir si el delito de que se ha acusado a una persona corresponde a un delito penal en el Estado requerido. Para tomar esa decisión, las autoridades del Estado requerido quizá deseen saber no solamente si los elementos jurídicos abstractos del delito corresponden a un delito con arreglo a la legislación nacional, sino también si la conducta fáctica particular que la persona parece haber seguido personalmente, el conocimiento o la presunción alegados, y las acciones de otros de las que la persona que se va a someter a extradición se dice que es responsable en lo penal, constituirían en su totalidad un delito en la legislación nacional. Este problema es más evidente en los países que poseen una tradición de *common-law*, bajo la cual se determinará si las pruebas corroboran el cargo contra una persona acusada pero no condenada. Ahora bien, también se puede plantear ese problema siempre que la aplicabilidad de una disposición de la legislación penal no sea totalmente clara y el tribunal que haya de interpretarla o la autoridad responsable de la extradición deseen recurrir a las alegaciones fácticas del documento de cargo o de la sentencia de condena para determinar si dicha conducta sería punible con arreglo a la legislación nacional. Esta comprobación esencial de la doble penalidad obliga a veces al Estado requerido a recabar más informaciones y aclaraciones del Estado requirente, lo que retrasa la tramitación de la solicitud de extradición, particularmente si la respuesta obliga a traducir documentos nuevos o voluminosos. Como muchos tratados de extradición y leyes nacionales fijan plazos límite para el período de detención permitido a efectos de extradición, esos retrasos pueden ayudar al fugitivo a soslayar la aplicación de la justicia.

49. Por tanto, una descripción más extensa y precisa de toda la conducta penal quizá sea necesaria para que las autoridades del Estado requerido puedan determinar si se aplica la doble penalidad al caso, especialmente si se trata de solicitudes de extradición de personas acusadas que todavía no han sido condenadas, pues todavía no se dispondrá de una copia de la sentencia que por lo general debe acompañar a la solicitud de extradición cuando se busca a un fugitivo ya condenado para que cumpla su sentencia.

50. Las dificultades que plantea la penalidad doble pueden reducirse también si el texto del tratado se redacta con sumo cuidado. Por ejemplo, el Tratado de extradición entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República de Italia, hecho en Roma el 13 de octubre de 1983, contiene una cláusula que fija una excepción limitada del requisito de la doble penalidad que puede resultar útil para otros Estados que posean estructura federal y cuyo gobierno central tenga una competencia penal limitada. El párrafo 4 del artículo II del Tratado dispone lo siguiente:

"Las disposiciones del presente artículo se aplicarán independientemente de que el delito de que se trate sea un delito respecto del cual la legislación federal de los Estados Unidos requiere la prueba de un elemento, como por ejemplo el transporte entre Estados, la utilización de las facilidades del comercio entre Estados, o los efectos para dicho comercio, ya que dicho elemento se necesita para la mera finalidad de determinar la jurisdicción de los tribunales federales de los Estados Unidos."

51. Otra cláusula del mismo Tratado toma la iniciativa en lo que, de lo contrario, hubiera podido plantear difícilísimos problemas en materia de delitos técnicos en *common-law* como el intento y el hecho de conspirar y sus relaciones con los conceptos de *associazione per delinquere* o de *concorso in reato* del derecho civil italiano. El párrafo 2 de su artículo II estipula de forma concisa que:

"Un delito quedará también sujeto a extradición si consiste en un intento de cometer, o en la participación en la comisión de un delito descrito en el párrafo 1 del presente artículo. Toda clase de asociación con miras a cometer delitos descritos en el párrafo 1 del presente artículo, según disponen las leyes de Italia, y la conspiración con miras a cometer un delito descrito en el párrafo 1 del presente artículo, como estipulan las leyes de los Estados Unidos, serán también delitos susceptibles de extradición."

B. Delitos políticos y en materia fiscal o impositiva

52. A fin de efectuar un examen lo más analítico posible de la excepción de los delitos políticos y en materia fiscal o impositiva, hay que tener en cuenta que los problemas relativos a otros motivos para negar la extradición se examinarán en la sección III siguiente, incluidas las negativas basadas en solicitudes inadecuadamente motivadas²¹. Como existe esta salvaguardia contra el abuso, la excepción relativa a los delitos políticos se puede tratar más detalladamente y quizá con mayor éxito. También hay que admitir que los delitos políticos se podrían haber examinado en relación con el tema que trata de los problemas con que tropieza la ejecución de las solicitudes, esfera a la que corresponde lógicamente el examen de las solicitudes motivadas. Sin embargo, la cuestión de los delitos políticos se ha incluido deliberadamente aquí a fin de poner de relieve que, si los problemas relacionados con delitos políticos se prevén adecuadamente y se regulan debidamente en los instrumentos internacionales, entonces lo único que hace falta es proporcionar la información necesaria en una solicitud hecha con arreglo a un tratado, a fin de demostrar que el delito susceptible de extradición es un delito de derecho común y no un delito político.

53. La extradición en caso de delito no violento, puramente "político", como por ejemplo el asesinato del Jefe de Estado por un oponente político o una actividad política prohibida, puede involucrar al Estado requerido en la política nacional del Estado que pide la extradición, donde es posible que los disidentes de hoy sean los gobernantes de mañana. La importancia concedida a los valores de la tolerancia política y de la libertad de expresión puede ser causa de que un gobierno se resista a conceder la extradición por delitos de ese tipo. La comunidad de las naciones acepta generalmente sin quejarse o molestarse excesivamente las negativas a conceder la extradición basadas en el carácter no violento de delitos considerados como puramente militares o puramente políticos si están justificadas por cláusulas de tratados o por la legislación nacional.

54. No se encuentra el mismo grado de aceptación internacional respecto de las negativas a conceder la extradición sobre la base de la excepción del delito político cuando la conducta que se cuestiona es una conducta violenta encaminada a afirmar objetivos políticos y que por lo tanto contiene todos los elementos de los delitos de derecho común; por ejemplo, poner bombas o asesinar. La historia de la excepción del delito político es un ejemplo interesante de la progresión de los esfuerzos civilizados por aceptar el cambio político legítimo, al mismo tiempo que cada vez es más frecuente que se niegue refugio a los que cometen actos de violencia.

55. Los esfuerzos desarrollados en el pasado para delimitar la excepción de los delitos políticos no han sido nunca plenamente satisfactorios. Esos esfuerzos han probado criterios como la identidad de la víctima,

concediendo por ejemplo la excepción en caso de delitos de violencia cometidos contra combatientes a diferencia de los cometidos contra no combatientes en conflictos revolucionarios o, a la inversa, negando la excepción en caso de asesinato de jefes de Estado y sus familias; para los experimentos se han utilizado situaciones en las que los presuntos actos penales eran de importancia proporcional a los objetivos políticos afirmados, o, dicho de otra manera en la denominada prueba de predominancia, en las que los motivos y efectos políticos predominaban o cuando los efectos penales para transeúntes y personas inocentes -por ejemplo como resultado de la colocación de una bomba- predominaban sobre cualquier presunto objetivo político. Por último la prueba de incidencia de la *common-law* establece determinados criterios fácticos para excluir la violencia no cometida durante un levantamiento popular contra el gobierno del territorio en que se comete el delito, e incidental a dicho levantamiento, y a continuación aplica un factor equilibrador como la proporcionalidad y el criterio de predominancia.

56. Estos experimentos y el grado de tolerancia con respecto de la violencia que reflejan constituían en parte reacciones históricas a los regímenes autoritarios y antidemocráticos, en las que la resistencia armada se consideraba quizá como la única forma de conseguir un cambio de gobierno. Con la creciente tendencia mundial hacia la sucesión democrática de los gobiernos por conducto electoral, el derecho internacional y la opinión pública civilizada están reaccionando con intolerancia cada vez mayor ante la violencia política. Por lo tanto, las disposiciones de los tratados excluyen con frecuencia cada vez mayor del beneficio de la excepción a los atentados con bombas, los asesinatos y otras formas de violencia, reconociendo así el hecho de que las justificaciones que en otro momento quizá hubieran disculpado la violencia política no existen ya entre los asociados en un tratado en sociedades democráticas en las cuales el cambio político se puede obtener por medios pacíficos.

57. La exclusión ya habitual de los delitos fiscales e impositivos de la cobertura de algunos tratados de extradición puede reflejar el hecho de que dichos delitos constituyen una expresión de la soberanía del Estado que impone obligaciones fiscales a sus ciudadanos y, por lo tanto, se les enfoca desde el mismo punto de vista que a los delitos políticos y se les somete a las mismas limitaciones. De la misma manera que la violencia terrorista ha provocado una definición más restrictiva de lo que constituye un delito político, el fenómeno del blanqueo de dinero y de la infiltración del producto del delito en las economías nacionales ha generado en los modernos tratados una tendencia a considerar a los delitos fiscales de la misma manera que a los delitos de derecho común.

58. También corresponde considerar si el ámbito de la exclusión genérica continua de los delitos fiscales es coherente ahora con la penalización del blanqueo de dinero relacionado con la droga en virtud de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas²¹. La aceptación mundial de la necesidad de eliminar los incentivos económicos del delito y los refugios seguros para el producto del delito, y las 40 recomendaciones formuladas por el Grupo Especial de Expertos Financieros sobre blanqueo de capitales²², establecido por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, que representa un importante esfuerzo por proteger las economías legítimas y los sistemas financieros contra la inversión y la influencia corruptora del capital criminal, parecen indicar que los delincuentes fiscales no gozan ya de inmunidad de extradición.

59. Cabe mencionar aquí los resultados de la Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada, celebrada en Nápoles del 21 al 23 de noviembre de 1994. La Conferencia recomendó que la Asamblea General aprobase la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial de Nápoles contra la delincuencia transnacional organizada (A/49/748, anexo, sección I, subsección A), que destacan la importancia de prevenir y fiscalizar el blanqueo de dinero y el producto del delito. La Asamblea General aprobó subsiguientemente la Declaración y el Plan de Acción Mundial en su resolución 49/159.

* En el párrafo 10 del artículo 3 de la Convención se declara que los delitos relacionados con la droga y los delitos de blanqueo de dinero relacionados con la droga "no se considerarán como delitos fiscales" a los efectos de la cooperación entre las Partes en la Convención.

60. De manera análoga, una mayor armonización de las leyes que penalizan los delitos "de negocios", como por ejemplo los monopolios, la manipulación de valores y los abusos bancarios*, no sólo protegería a los ciudadanos de los países que promulguen dichas leyes sino que facilitaría la extradición de los fugitivos internacionales buscados por dichos delitos y aboliría los santuarios en que ahora pueden ocultarse de la justicia.

61. Se espera que, durante el debate de este subtema, la experiencia y la normativa de los países que tienen cláusulas que excluyen los delitos fiscales e impositivos de la cobertura de sus tratados de extradición puedan ser comparadas con las de los países que no poseen dichas cláusulas. Las cuestiones relativas a la definición adecuada de los delitos fiscales e impositivos, que puede provocar una aplicación más bien restringida de la mencionada excepción, también se pueden examinar durante el debate.

III. PROBLEMAS EN LA TRAMITACIÓN DE SOLICITUDES

A. Negativas basadas en la nacionalidad y otras alternativas

62. Pueden hacerse llamamientos para persuadir en contra o en favor de las negativas a conceder la extradición, basados en diferentes conceptos de la soberanía y basados también en el hecho de que la persona cuya cesión se pide es nacional del Estado requerido**. El intercambio de esos puntos de vista durante el curso práctico quizá resulte acalorado pero seguramente arrojará poca luz sobre el particular. Por eso se tiene la intención de fomentar un debate de mayor orientación fáctica que procure analizar la eficacia de los mecanismos encaminados a moderar las tensiones resultantes de la aplicación de disposiciones constitucionales o legislativas contra la extradición de nacionales del propio país, como por ejemplo:

- a) El principio *aut dedere aut punire*;
- b) La transferencia de las actuaciones judiciales y de las personas condenadas y su cesión aplazada y temporal;
- c) La ejecución de sentencias extranjeras y otros medios de reconciliar los intereses soberanos, por ejemplo para hacer de la no extradición de nacionales un motivo facultativo para negar la extradición en virtud de un tratado si no está prevista por una disposición constitucional.

63. La finalidad de este subtema es recabar la experiencia de los que poseen experiencia práctica en esta esfera, tanto en el país que niega la extradición como en el país que busca la extradición y el enjuiciamiento del fugitivo. Se supone que en el debate se examinarán los problemas planteados por los conflictos entre el derecho sustantivo y el derecho procesal, la representación de los intereses del Estado requirente, los problemas prácticos de la presentación de pruebas, la distribución de las costas, y el historial de la efectividad de esos procedimientos.

* Por ejemplo, los cometidos por el Banco Internacional de Comercio y de Crédito.

** Los cuatro argumentos tradicionales para negarse a la extradición de nacionales son los siguientes: en primer lugar, no hay que retirar al fugitivo de su entorno judicial natural; en segundo lugar, el Estado debe asegurar a sus nacionales la protección de su ley; en tercer lugar, es imposible tener confianza completa en la justicia administrada en Estado extranjero, especialmente respecto de un extranjero; por último, es desventajoso que le enjuicien a uno en un idioma extranjero, separado de sus amigos, recursos y testigos que puedan avalar su moralidad (Real Comisión sobre la Extradición, *Informe de los Comisionados*, 1878 (C.2039), pág. 908. También han criticado la no extradición de nacionales diversos autores, entre ellos Jean-Claude Lambois, *Droit pénal international*, No. 458 (1971); y Hans Schulz, "The principles of the traditional law of extradition", en *Legal Aspects of Extradition among European States*, No. 9, págs. 19 y 20 (Consejo de Europa, 1970).

B. Negativas basadas en el principio *ne bis in idem*

64. Aunque el principio *ne bis in idem* está reconocido generalmente en el derecho nacional de la mayor parte de los países, su aplicación internacional es más bien objeto de acuerdos negociados*. Por consiguiente, aunque dos países acuerden no recurrir a la extradición entre ellos cuando ha habido una determinación definitiva de culpabilidad o de inocencia por parte de uno cualquiera de ellos, podrán recurrir a la extradición si la persona de que se trate ha sido condenada o absuelta por un tercer Estado. Un aspecto que vale la pena explorar es si dicho principio para negar la extradición puede extenderse de un juicio definitivo a la decisión de no instituir o finalizar las actuaciones, como se propone a título de motivo facultativo de negativa en el subpárrafo b) del artículo 4 del Tratado modelo de extradición, y si los regímenes de enjuiciamiento obligatorios o discrecionales se rigen por diferentes consideraciones a dicho respecto. Otro aspecto que también conviene explorar son los criterios y los datos de prueba que son apropiados y necesarios para determinar si un segundo enjuiciamiento responde al mismo delito, particularmente cuando se trata de delitos colectivos complejos y continuos. Este segundo aspecto involucra muchas de las mismas cuestiones fácticas y de procedimiento que se plantean en relación con la determinación de la doble penalidad.

C. Condenas en rebeldía y otras cuestiones humanitarias

65. El debate se centrará en primer lugar en la identificación de los conceptos reconocidos por diversos regímenes jurídicos que permitan celebrar el juicio en ausencia física del acusado, por ejemplo, si no se presenta después de haber recibido el aviso correspondiente, o si desaparece voluntariamente después de haber comenzado la vista de la causa, o la representación por un asesor jurídico, o la importancia de que el letrado sea un abogado defensor elegido y empleado a título privado o un abogado defensor designado por el tribunal. Se examinará la presentación subsiguiente de una defensa o su nuevo examen en caso de condena en rebeldía que pueda superar las objeciones a la extradición**.

66. El Tratado modelo establece tres condiciones que hay que cumplir íntegramente para que puedan constituir motivos suficientes para negar la extradición: un juicio en rebeldía, la falta de oportunidad de presentar la defensa o de organizarla, y la falta de un procedimiento que estipule un nuevo juicio en presencia del acusado. Si la primera condición se entiende fácilmente como la ausencia física del acusado en el juicio, entonces será muy raro que haya controversia acerca de si una persona acusada que padezca una deficiencia física ha de estar detenida en una sala separada conectada a la sala de tribunal por medios audiofónicos o audiovisuales. El no tener la oportunidad de estar presente y de defenderse puede plantear problemas mucho más complejos, en particular si un régimen jurídico impone un sistema amplio de registro de la residencia y da por supuesto que una persona tiene que conocer determinados procedimientos de prescripción legal para dar avisos, y estipula que un abogado designado represente a un acusado que no se presenta ante el tribunal. La tercera condición, que es la oportunidad de volver a celebrar el juicio, es un medio evidente de superar las dificultades anteriores y puede ser relativamente sencilla y eficaz en términos de costo en los sistemas que permiten que se tomen pruebas o se sometan las pruebas a comprobación por simple petición o en el marco de un procedimiento de revisión.

* Sin embargo, como el principio prohíbe que los tribunales enjuicien dos veces a una persona por el mismo delito, el doble carácter delictivo está reconocido parcialmente como derecho humano general. Véase a este respecto el Protocolo No. 7 (*European Treaty Series* No. 117) de la Convención europea para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

** La protección de los derechos humanos en la cooperación internacional en materia penal es una cuestión que examinó la Asociación Internacional de Derecho Penal en su XV Congreso, celebrado en Río de Janeiro del 4 al 10 de septiembre de 1994. Esta cuestión se examinó también detalladamente en la Sección IV del Coloquio Preparatorio, celebrado en Helsinki del 2 al 6 de septiembre de 1992, cuyas actuaciones se publicaron en la *International Review of Penal Law*, vol. 65, Nos. 1 y 2, 1994.

67. Se invitará a los participantes a formular comentarios acerca de otras cuestiones de interés humanitario*. Por ejemplo, una "cláusula general de intereses humanitarios", como por ejemplo el subpárrafo h) del artículo 4 del Tratado modelo de extradición, podría abrir la puerta a una discreción incontrolada y a la no aplicabilidad. Por lo tanto, a la luz de la finalidad del Tratado modelo quizá proceda examinar si el subpárrafo h) del artículo 4 del Tratado modelo, que permite que una parte en un tratado pueda rechazar la extradición por cualquier razón que estime incompatible con las consideraciones humanitarias, en vista de las "circunstancias personales" de la persona, puede promover la negativa arbitraria de la extradición si en la redacción del texto sólo se consideran las consideraciones generales humanitarias. En un tratado que contenga motivos obligatorios y facultativos para la negativa, entre ellos los delitos políticos, las solicitudes motivadas inadecuadamente, el principio *ne bis in idem*, tribunales especiales, la imposición de la pena capital, la imposición de sanciones crueles o inhabituales, las condenas en rebeldía, el hecho de que el acusado sea nacional del Estado requirente, etc., podría muy bien alegarse que se han previsto explícita o implícitamente la mayor parte de las consideraciones humanitarias. Para preservar la predictabilidad y la confianza recíproca en las relaciones de tratado, quizá sea preferible negociar motivos concretos para la negativa -por ejemplo, que el fugitivo haya rebasado cierta edad- en vez de crear en una parte en el tratado una discreción arbitraria que le permita negar la extradición siempre que pueda alegarse un argumento pertinente sobre la base de las circunstancias personales del fugitivo.

68. Las cuestiones relativas a derechos humanos pueden plantear especiales dificultades en los casos en que el Estado requerido tenga la obligación de prestar asistencia internacional, lo que, a su vez, iría en contra de los derechos individuales fundamentales que dicho Estado está obligado también a respetar en virtud de un instrumento internacional obligatorio de derechos humanos**. La consecuencia sería que el Estado tendría obligaciones contradictorias en virtud del derecho internacional. Entre los ejemplos pertinentes figuran la forma de combinar la obligación de someter a extradición a una persona en virtud de un tratado de extradición con la obligación que se deriva del artículo 3 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (resolución 39/46 de la Asamblea General, anexo), que prohíbe la expulsión, devolución o extradición de una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de estar sometida a tortura, si el Estado que pide la extradición no es parte en dicha Convención; o la forma de combinar la obligación de someter a extradición con las obligaciones derivadas del Protocolo No. 6²³ de la Convención europea para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, que estipula la abolición de la pena capital.

69. Esas situaciones se podrían resolver mediante la aplicación del principio de que la legislación más reciente prevalece sobre la legislación anterior (*lex posterior derogat legi priori*), partiendo del supuesto de que ambas partes pertenezcan al mismo régimen jurídico, que las obligaciones se refieran a la misma cuestión, y que las dos partes tengan las mismas obligaciones de tratado conflictivas²⁴. Según otro argumento, una determinada legislación nacional puede dar lugar a que los tratados de derechos humanos tengan la misma categoría que la legislación constitucional y, por lo tanto, reciban precedencia, mientras que otros tratados no son más que leyes ordinarias en dicho país. Según un razonamiento análogo, el artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas estipula que, en caso de conflicto entre las obligaciones de los Estados Miembros en virtud

* La Asociación de Derecho Internacional, en su 66ª Conferencia, celebrada en Buenos Aires del 14 al 20 de agosto de 1994, también examinó la cuestión de la extradición y de los derechos humanos y formuló varias recomendaciones.

** Las cuestiones relacionadas con los derechos humanos y la extradición se examinan también en Sharon A. Williams, "Human rights safeguards and international cooperation in extradition: striking the balance", *Criminal Law Forum*, vol. 3, No. 2, pág. 191; y Donald K. Piragoff y Marcia V.J. Kran, "The Impact of human rights principles on extradition from Canada and the United States: the role of national courts", *ibid.*, pág. 225.

de la Carta (con sus disposiciones sobre derechos humanos) y sus obligaciones en virtud de cualquier otro acuerdo internacional, las obligaciones asumidas en virtud de la Carta prevalecerán*.

70. Otra posibilidad sería la aplicación de la doctrina de *jus cogens* a normas como la prohibición de la tortura, la discriminación por motivos de raza, religión, nacionalidad y opinión política, la esclavitud y las ejecuciones arbitrarias.

71. En relación con las alegaciones de que una solicitud de extradición puede dar lugar a la persecución o al castigo por motivos religiosos, raciales o de otro tipo inadecuados, las cuestiones que se examinen en el debate tratarán de la forma de ocuparse en términos de procedimiento de la persona que se desee someter a extradición, el Estado requerido y el Estado requirente. Por ejemplo:

a) De qué forma una persona cuya extradición se solicite puede tener la seguridad de que se examinará la alegación y qué medios de prueba deben presentarse en apoyo de ella;

b) De qué forma un Estado requirente puede y debe responder a esas alegaciones;

c) De qué forma el Estado requerido o sus autoridades judiciales pueden obtener informaciones por su propia cuenta, qué pruebas debe examinar la autoridad que se pronuncie sobre la cuestión, y si la responsabilidad de pronunciarse sobre la cuestión debe recaer en el Gobierno o en el poder judicial;

d) Si debe haber una presunción de regularidad en relación con cualquier solicitud presentada regularmente a no ser que niegue su validez la persona que ha de ser sometida a extradición, y qué criterios deben seguirse para determinar en qué momento debe darse por resuelta dicha presunción.

D. Representación del Estado requirente

72. En las situaciones que requieran una representación jurídica o la aparición del Estado requirente ante un tribunal u otro órgano apropiado del Estado requerido, se plantean las siguientes cuestiones:

a) ¿Se compromete el Estado requerido a representar firmemente los intereses del Estado requirente?

b) ¿Qué alternativas existen cuando hay un conflicto de opinión o de intereses entre los dos Estados?

c) Si se emplea a un letrado privado, ¿de qué forma puede el Estado requirente fiscalizar y controlar con la mayor eficacia la actitud y los argumentos presentados en su nombre que puedan tener repercusiones políticas que no se limiten al caso de que se trate?

73. El Tratado modelo de extradición no se ocupa de esa cuestión, pero muchos tratados modernos sí que lo hacen, estipulando que el ministerio de justicia u otra autoridad del Estado requerido asesorará y asistirá y prestará al Estado requirente y se ocuparán de su representación en las actuaciones sobre extradición. Esta disposición debe escribirse en términos que reconozcan el hecho de que en algunas situaciones los intereses de los Estados requirentes y de los Estados requeridos pueden ser diferentes, lo que quizá aconseje la conveniencia de permitir que el Estado requirente se presente como parte interesada en las actuaciones de extradición, siempre de conformidad con los reglamentos de procedimiento del Estado requerido. Ahora bien, quizá sea muy poco probable en términos estadísticos, que la posibilidad de conflicto por lo que es mejor que

* En el caso *Soering*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos siguió un enfoque diferente (*Decisiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, Serie A, vol. 161), pues ordenó a un Estado que cumpliera sus obligaciones con arreglo a la Convención europea para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (Colección Europea de Tratados, No. 5), negándose a someter a extradición a *Soering* para enviarle a un país en el que estaría bajo la amenaza de la pena capital, en reclusión aislada, mientras se desarrollaban prolongadas actuaciones jurídicas.

la cuestión se resuelva sobre una base especial, en vez de tratar de incluir una excepción a una disposición del tratado que prescriba la obligación general de aceptar todas las formas posibles de representación.

E. Detención provisional y documentación suficiente

74. Sin duda alguna, una de las concepciones públicas más comunes es que hay un procedimiento para las "órdenes internacionales de arresto", que por lo general se asocia en la imaginación popular con la Organización Internacional de Policía Criminal (OIPC/Interpol). Lo apropiado del sistema de avisos de la OIPC/Interpol y de otros sistemas encaminados a alertar a las autoridades de la policía para que procuren localizar a los fugitivos se distinguirá de las solicitudes de detención provisional.

75. La diferencia práctica entre un aviso enviado para que se localice a un fugitivo y la documentación y las pruebas que se necesitan para presentar una solicitud de detención provisional o una solicitud oficial de extradición se ve clarísimamente en los países, a menudo con una tradición jurídica de *common-law*, que requieren un examen judicial de las pruebas del delito disponibles antes de permitir la detención o la extradición. Las fórmulas verbales que expresan este concepto figuran en las llamadas de los artículos 3 y 5, subpárrafo 2 b), del Tratado modelo de extradición (resolución 45/116 de la Asamblea General, anexo, llamadas 98 y 101).

76. El aviso típico de difusión de la OIPC/Interpol no alcanza a ese grado de detalles en lo que se refiere a las pruebas, y en todo caso no cabe esperar que lo alcance en forma que sea aceptable para el procedimiento de todos los países a que se envíe dicho aviso. Por lo tanto, en muchas situaciones un aviso de la OIPC/Interpol no servirá más que para localizar a un fugitivo, y habrá que formular por separado una solicitud de detención provisional para que la detención pueda tener lugar y se inicie el proceso de extradición. Como se prevé en el artículo 9 del Tratado modelo, dicha solicitud puede comunicarse asimismo por conducto de la OIPC/Interpol. Hay que tener en cuenta que, además de los avisos de difusión de la OIPC/Interpol, para instituir una práctica eficaz de extradición quizá haya que recurrir a otras comunicaciones más oficiales, transmitidas a menudo por cauce diplomático y judicial. Todo esto exigirá sin duda alguna procedimientos rápidos de comunicación entre las autoridades nacionales que participen en el proceso.

77. Ahora bien, desde el punto de vista burocrático quizá sea una buena precaución que el Estado requerido exija que una solicitud provisional de detención refleje o lleve anexa una seguridad dada por la entidad gubernamental con autoridad para pedir oficialmente una extradición, de que coincide con la solicitud provisional de detención y proporcionará los documentos oficiales de extradición dentro del plazo fijado. Dicha petición será de utilidad para asegurar que ha habido comunicación entre la entidad encargada de la detención del fugitivo, que es la oficina central nacional de la OIPC/Interpol en el país, en representación de su autoridad policial, y la entidad encargada de solicitar la extradición, que a menudo es el ministerio de justicia o el ministerio de asuntos exteriores, y que están de acuerdo, pues el deseo de obtener la extradición quizá cambie durante los meses o años que dure la búsqueda del fugitivo y no siempre se notifica a la OIPC/Interpol de que las circunstancias han cambiado.

78. Por lo que se refiere también a los países que exigen una demostración de las pruebas, es posible que el canal de comunicación a través de la OIPC/Interpol no sea adecuado. No cabe esperar que las autoridades policiales que constituyen la OIPC/Interpol tengan los conocimientos jurídicos necesarios para poder, en cada caso, identificar, analizar y presentar las pruebas necesarias para cumplir las normas de otro Estado en materia de pruebas en forma aceptable para ese Estado, ya que algunos Estados sólo aceptan declaraciones de testigos que lo sean por conocimiento personal, otros no aceptan los resultados de la interrogación policial de la persona objeto de la indagación de no ser que esté presente un funcionario judicial, etc.

79. En realidad, una oficina central nacional de la OIPC/Interpol tropieza con muchas dificultades para obtener fácil acceso a dichas pruebas, y quizá tenga que ponerse en contacto con una agencia policial local para poder llegar hasta el fiscal o el juez que haya de proporcionar la información relativa a las pruebas. La

participación judicial o del ministerio público también es necesaria a menudo para identificar las pruebas que se necesitan para cumplir las correspondientes normas del Estado requerido, particularmente por lo que se refiere a los Estados de tradición jurídica de *common-law*, que requieren prueba suficiente que demuestre una causa probable de que el acusado cometió el delito.

80. En dichos casos, el período de custodia relativamente corto que se impone con arreglo a una solicitud de detención provisional (40 días, según se propone en el párrafo 4 del artículo 9 del Tratado modelo de extradición) puede plantear la necesidad de establecer contactos directos por lo menos entre los ministerios de justicia o incluso entre las oficinas judiciales y del ministerio público después de haberse establecido el contacto inicial entre los ministerios pertinentes. La información o los documentos transmitidos inicialmente entre las autoridades de justicia penal interesadas pueden ir seguidos, de ser necesario, por la transmisión de copias oficiales por conducto diplomático u otros canales, ya que la transmisión de información por conducto de los ministerios de asuntos exteriores o incluso por conducto de la OIPC/Interpol quizá sea sencillamente incompatible con la realidad de los plazos de tiempo fijados por el procedimiento legislativo o judicial.

81. Evidentemente, toda sugerencia encaminada a establecer contactos directos parte del supuesto de que hay una capacidad lingüística común, que de lo contrario puede ser proporcionada por la OIPC/Interpol. En un plano mundial es utópico pensar que los oficiales judiciales o del ministerio público puedan poseer esa capacidad, pero las autoridades centrales son cada vez más bilingües y multilingües y eso coadyuvará sobremanera a lograr que se superen los factores de retraso descritos a continuación.

IV. CUESTIONES NORMATIVAS REFERENTES A LOS IMPEDIMENTOS A LA EXTRADICIÓN

A. Desarrollo normativo y superación de las diferencias entre regímenes jurídicos

82. Por lo que se refiere al desarrollo normativo, una cuestión de importancia común que merece atención es la necesidad de superar las diferencias de cultura entre los diversos regímenes jurídicos, por ejemplo entre los que poseen una tradición jurídica de *common-law* ya establecida y los que provienen del derecho romano a través del código Napoleón, y los de cualquiera de los orígenes antes citados en relación con los basados en el derecho islámico o en el derecho consuetudinario, etc. Entre los problemas prácticos que a menudo dificultan los esfuerzos encaminados a encontrar soluciones y elaborar disposiciones convencionales que sean mutuamente aceptables para dos culturas jurídicas diferentes figuran la ausencia de vocabularios comunes y la existencia de instituciones totalmente diferentes, e incluso de funciones únicas.

83. Para resolver esas diferencias hay que estar profundamente familiarizado con el régimen extranjero de que se trate y hay que respetarlo, y hay que efectuar minuciosas consultas a personas involucradas en cada régimen jurídico para saber si la frase o el mecanismo proyectado conseguirá el resultado de reconciliación apetecido. Una frase de un tratado que exprese claramente un concepto jurídico nacional y que se haya traducido bien en una serie de negociaciones sobre un tratado con otro país puede provocar malentendidos y ser totalmente inaplicable en otra.

84. El resultado práctico de esta situación es que incluso las negociaciones sobre tratados más armoniosas y productivas que desemboquen en un proyecto aceptable para ambas partes tienen que esperar hasta que todos los ministerios interesados y los posibles usuarios de los tratados hayan tenido ocasión de analizar el texto. Este análisis tiene por finalidad cerciorarse de que los textos sobre extradición convenidos expresan precisamente lo que se tenía la intención de expresar y lo hacen de manera inteligible, no solamente para los especialistas en tratados de los ministerios de relaciones exteriores y de justicia, sino también para las autoridades de la policía y penitenciarias que tengan que ocuparse del traslado de personas. Además, es conveniente recabar la opinión de representantes de la judicatura y del ministerio público o de abogados del Estado y de abogados defensores, que tendrán que tratar con el lenguaje de los tratados en las actuaciones jurídicas, a fin de prever todo concepto o concepto equivocado que pueda aplicarse a una palabra o frase.

85. Algunos Estados Miembros han resuelto generosamente preparar un documento complementario sobre la cuestión de la supresión de diferencias entre regímenes jurídicos civiles y de *common law*, que presentarán en el curso práctico y que se distribuirá con el presente informe.

B. Causas de retrasos y de malentendidos

86. Las causas de retrasos y malentendidos en la ejecución de solicitudes y relaciones de extradición pueden ser de carácter estructural y de carácter cultural. Se pedirá a los participantes en el curso práctico que presenten contribuciones sobre la solución de los problemas comunes del retraso mecánico en la utilización de canales oficiales de comunicación, en la traducción y en la certificación de documentos. Se hará referencia al Tratado modelo sobre extradición, que en el párrafo 1 de su artículo 5 ofrece una gama de vías facultativas, como por ejemplo la vía diplomática, o la comunicación entre los ministerios de justicia o por conducto de otras autoridades designadas por las partes (por ejemplo, la policía o la judicatura).

87. Al elaborar la normativa que regule la negociación de tratados y la solución de problemas en la práctica de la extradición, vale la pena de examinar el papel respectivo de los ministerios de relaciones exteriores en relación con los ministerios de justicia o del interior, incluidos los factores que deciden si los ministerios de justicia o del interior necesitan representantes y oficinas internacionales especializados que protejan sus intereses normativos y operacionales en cuestiones como la extradición y la asistencia recíproca (reunión de pruebas). Cuando haya oficinas de ese tipo, habrá que determinar qué factores se deben considerar para decidir de qué forma se asignan las tareas y las obligaciones a los ministerios interesados. Debido a su largo historial, los tratados de extradición por lo general recurren mucho más a la vía diplomática que los tratados de asistencia recíproca, que son un concepto más reciente. Esta distinción puede ofrecer un ejemplo conveniente cuando se examinen las contribuciones particulares a la cooperación internacional que mejor puedan aportar los diversos ministerios.

88. Como las disposiciones relativas a la detención provisional, por ejemplo las del artículo 9 del Tratado modelo, especifican por lo general un plazo fijo de tiempo en el cual hay que efectuar la entrega de la solicitud oficial de extradición, se procurará determinar en el debate si las detenciones provisionales se rechazan o retrasan con frecuencia -o no se rechazan o retrasan con frecuencia- a causa de dificultades previstas para cumplir el plazo fijado para la entrega de los documentos oficiales. Se procurará explicar por qué hay problemas y retrasos de comunicación que persisten a pesar de los adelantos importantes y recientes en materia de tecnología de transmisión de documentos por facsímil. Los factores de retraso pueden incluir la necesidad de que diferentes autoridades participen en el proceso de expedición de documentos (autoridades policiales o del ministerio público), en su certificación (autoridad judicial) y en su transmisión (autoridad diplomática). A este respecto puede ser útil comparar los modernos tratados de asistencia jurídica recíproca, que a menudo eliminan el requisito de que los documentos sean tramitados por autoridades diplomáticas, como medio de acelerar y mejorar la cooperación.

89. Se puede utilizar un grupo oficioso de participantes para que planteen cuestiones relacionadas con el carácter adecuado e inteligible de los documentos de extradición, para que determinen con qué frecuencia los documentos traducidos dejan cuestiones fácticas o de procedimiento sin aclarar, con qué frecuencia hay que complementar los elementos que faltan, y cómo se puede realizar lo antedicho en vista de las limitaciones de tiempo que caracterizan a las actuaciones en materia de extradición. Se efectuará una investigación sobre la forma en que los que practican la extradición suelen adquirir conocimientos especializados de la terminología y los procedimientos jurídicos de otras partes en los tratados, y de qué forma se puede mejorar ese grado de conocimientos.

90. La jerga y la terminología técnica de una cultura jurídica son a menudo prácticamente ininteligibles para el hombre de la calle de esa misma sociedad. Por consiguiente, hay que desplegar esfuerzos especiales para conseguir que los documentos jurídicos de un régimen sean comprensibles para las autoridades de otros regímenes. Hay que evitar las expresiones idiomáticas porque quizá pierdan su sentido cuando se traduzcan.

Quizá haya que explicar las instituciones citadas y los supuestos básicos, y quizá haya que definir los términos. También se pedirá que se formulen sugerencias acerca de los mecanismos para el control de la calidad. Por ejemplo, no estaría mal investigar si ha habido alguna actividad de seguimiento en los ministerios para determinar si las traducciones que se les proporcionan son suficientemente claras o si se conservan en archivo las solicitudes de aclaración.

91. Se pedirá a los Estados Miembros que compartan sus experiencias respecto de las formas más eficaces en función del costo de capacitar a las personas que practican la extradición y de mejorar la práctica de la extradición, por ejemplo mediante una combinación de manuales de capacitación oficializados y un programa de instrucción, mediante un período de aprendizaje, mediante visitas al Estado homólogo, recibiendo expertos visitantes, o mediante consultas frecuentes y a fondo acerca de los tratados en los planos de trabajo y normativo.

C. Actividades de cooperación técnica y seguimiento

92. Para continuar el impulso obtenido en el curso práctico hacia el mejoramiento de las relaciones de extradición, se pedirá a los participantes que sugieran necesidades de capacitación particulares y que describan los métodos de capacitación y los recursos disponibles. Como resultado de esas declaraciones, se espera generar intercambios bilaterales y un intercambio multilateral en el marco de una reunión de seguimiento sobre la realización de programas específicos de capacitación, para la cual la Asociación Internacional de Derecho Penal se ha ofrecido amablemente a estudiar la posibilidad de actuar como anfitriona. Se agradecerá sobremanera la presentación de propuestas y contribuciones específicas sobre capacitación al final del curso práctico.

Notas

¹ Véase Torsten Stein, "Extradition", en R. Bernhardt, editor, *Encyclopaedia of Public International Law*, parte 8, *Human Rights and the Individual in International Law - International Economic Relations*, publicado bajo los auspicios del Instituto Max Planck de Derecho Internacional y Derecho Público Comparado (Amsterdam, Elsevier Science Publishers B.V., 1985), pág. 222.

² Stein, *loc. cit.*, pág. 223.

³ M. Cherif Bassiouni, *International Extradition: United States Law and Practice*, 2ª edición (1987), pág. 325; M. Cherif Bassiouni, *International Extradition and World Public Order* (1974), pág. 314.

⁴ *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1994, Suplemento No. 11 (E/1994/31)*, cap. I, secc. C.

⁵ *Conferencia de las Naciones Unidas para la Aprobación de una Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, Viena, 25 de noviembre a 20 de diciembre de 1988*, vol. I (publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta: S.94.XI.5), documento E/CONF.82/15.

⁶ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 859/60, No. 12325.

⁷ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 974, No. 14118.

⁸ Publicación de de la Organización Marítima Internacional, Núm. de venta 462 88.12.E.

⁹ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 520, No. 7515.

Notas (cont.)

- ¹⁰ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 976, No. 4512.
- ¹¹ *European Treaty Series*, No. 24.
- ¹² *European Treaty Series*, Nos. 86 y 98, respectivamente.
- ¹³ *European Treaty Series*, No. 90.
- ¹⁴ Julian J.E. Schutte, "The regionalization of international criminal law and the protection of human rights in international cooperation in criminal proceedings: general report [to the preparatory colloquium, section IV, Helsinki (Finland), 2-6 September 1992]" en *International Review of Penal Law*, vol. 65 (1994), 1^o y 2^o trimestres, cap. II.
- ¹⁵ *European Treaty Series*, No. 30.
- ¹⁶ *European Treaty Series*, No. 112.
- ¹⁷ *European Treaty Series*, No. 141.
- ¹⁸ M. Bonn, R.C.P. Hoontjens, A.M.M. Orié y A.M.G. Smit, "The regionalization of international criminal law: Netherlands national report" en *International Review of Penal Law*, vol. 65 (1994), 1^o y 2^o trimestres, cap. III, pág. 367.
- ¹⁹ *The New Encyclopaedia Britannica*, vol. 29, Macropaedia (Chicago, Encyclopaedia Britannica Inc.), pág. 253.
- ²⁰ Publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta: F.79.V.10.
- ²¹ Párrafo 2 del artículo 3 del Convenio europeo sobre extradición, de 1957, y sus Protocolos Adicionales (*European Treaty Series*, No. 24).
- ²² Informe del Grupo Especial de Expertos Financieros sobre el blanqueo de capitales, de fecha 7 de febrero de 1990.
- ²³ *European Treaty Series*, No. 114.
- ²⁴ Julian J.E. Schutte, *loc. cit.*, pág. 108.

This archiving project is a collaborative effort between the United Nations Office on Drugs and Crime and the American Society of Criminology, Division of International Criminology. Any comments or questions should be directed to Cindy J. Smith at cjsmithphd@comcast.net or Emil Wandzilak at emil.wandzilak@unodc.org.