

Cooperación internacional en tiempos de pandemia

Reunión Grupo Trabajo Cooperación Internacional UNTOC 2021

Antonio Segovia Arancibia¹

Las medidas de confinamiento decretadas por las autoridades sanitarias en el mundo han tenido un impacto relevante en los diferentes ámbitos de la cooperación internacional, en particular los de asistencia mutua y extradición. Ello provocó, a su vez, la reacción de los operadores de justicia vinculados a estas materias, especialmente las Autoridades Centrales y los Ministerios Públicos, quienes tuvieron que ajustar sus procedimientos para mantener activos los procesos de cooperación internacional. Tal como señaláramos extensamente en la reunión de este Grupo celebrada en junio del año pasado, dichos ajustes permitieron, por una parte, hacer frente a la inminente realidad judicial; y por otra la implementación de medidas que, al ser aplicadas exitosamente, hacen pensar en mantenerlas de modo permanente.

Como también apuntáramos en la reunión pasada, la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP), a través de la Red de Cooperación Penal (REDCOOP), trabajó durante el año pasado un documento sobre los efectos de la pandemia en la organización interna de los Ministerios Públicos y la cooperación internacional. El trabajo, titulado “Buenas prácticas de los miembros de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos ante la crisis sanitaria del COVID-19”, y que puede leerse y descargarse desde la página web de la Asociación (www.aiamp.info), fue aprobado por la Asamblea General celebrada en noviembre del año pasado de modo virtual, y posteriormente publicado y difundido.

El informe fue confeccionado sobre la base de las respuestas recibidas a un cuestionario centrado en dos grandes temas: i) buenas prácticas y experiencias en relación al funcionamiento interno de cada Fiscalía ante el confinamiento u otras medidas restrictivas decretadas por la autoridad sanitaria respectiva; y ii) experiencias, buenas prácticas y desafíos en materia de cooperación penal internacional. Las respuestas abarcaron fundamentalmente el período marzo-mayo 2020, y fueron entregadas por 16 Ministerios Públicos de Iberoamérica (un 73% de la Asociación). Recibidos los aportes, fueron compilados y analizados por la Unidad de Cooperación Internacional y Extradiciones de la Fiscalía de Chile en su rol coordinador de la Red; luego validado por todos los miembros de la Red y finalmente, como dijéramos, aprobados por los Fiscales Generales en la Asamblea Ordinaria de noviembre pasado.

En relación específicamente al segundo tema de análisis, el de cooperación internacional, las principales conclusiones del levantamiento de información fueron las siguientes:

1. Se pudo observar un marcado aumento en el uso de tecnologías y plataformas de comunicación, transversal a todos los mecanismos de cooperación. Especial relevancia se dio al uso de videoconferencias, tanto para la coordinación de ejecución de pedidos de asistencia u otras materias, como para la toma de declaración de víctimas, testigos o imputados, ya sea en etapa de juicio o de investigación.

¹ Director de la Unidad de Cooperación Internacional y Extradiciones (UCIEX), Ministerio Público de Chile.

2. Relacionado con lo anterior, se destaca la transmisión electrónica de requerimientos internacionales (especialmente a través de correos electrónicos). Esta práctica fue implementada por varias Autoridades Centrales y competentes ante la imposibilidad de remisión física por vía postal de los pedidos o sus respuestas, siendo precedida en algunos casos por acuerdos bilaterales entre Autoridades Centrales. La experiencia en este tiempo ha venido a demostrar, una vez más, que este tipo de tramitación de requerimientos de asistencia NO es más insegura o menos válida o legítima que la tramitación física de documentos. Al contrario, creemos que se encuentra plenamente legitimada en convenciones internacionales (de hecho algunas lo regulan expresamente, como el Convenio de Budapest) y por Principios Generales de Derecho Internacional, mientras que medidas de seguridad que van desde el uso de casillas de correo electrónico institucionales, la firma electrónica o digital, el encriptado o la transmisión a través de plataformas seguras, permiten garantizar la integridad e identidad del transmisión de la documentación.

Por otra parte, no cabe duda de que se trata de una forma de concretar la cooperación internacional infinitamente más rápida y eficaz. En la experiencia chilena, por ejemplo, los acuerdos bilaterales celebrados con otras Autoridades Centrales en este ámbito han permitido redactar y remitir en cuestión de horas requerimientos urgentes. En este sentido, la tramitación electrónica de requerimientos se convierte en una de aquellas medidas que permite reducir una de las brechas más críticas existentes en cooperación internacional: aquella entre validez y oportunidad: necesitamos los antecedentes, la evidencia que se encuentra ubicada en el extranjero, de manera rápida, oportuna, antes de que cierre o concluya mi investigación; pero también necesitamos que tales antecedentes sean tramitados de forma tal que no me sean excluidos y pueda en definitiva presentarlos como prueba en el juicio respectivo.

Estamos conscientes de que muchos países pueden experimentar dificultades técnicas y operativas para digitalizar documentación o implementar medidas de seguridad adecuadas que permitan la tramitación por medios digitales; sin embargo, pensamos que se trata de un procedimiento que amerita su promoción con miras a su implementación global como mecanismo estándar de actuación en el futuro. Cabe destacar en este ámbito el reciente Tratado sobre Transmisión Electrónica de requerimientos internacionales de la Conferencia de Ministros de Justicia de Iberoamérica (COMJIB), también denominado Tratado de Medellín, que justamente apunta en esta dirección: permitir la transmisión electrónica de requerimientos internacionales de forma transversal.

3. Luego, se destaca la importancia de la comunicación y cooperación directa entre autoridades competentes (policías, fiscales, unidades de inteligencia financiera, etc.) como forma complementaria esencial de la cooperación formal entre Autoridades Centrales, y también, en algunos casos y supuestos, como mecanismo de obtención de evidencias o antecedentes ubicados en otros países que pueda ser utilizado directamente en el proceso penal del Estado requirente. En el ámbito de las fiscalías la pandemia hizo relevar la utilidad del Acuerdo de Cooperación Interinstitucional firmado por 18 Fiscales Generales en la Asamblea General Ordinaria celebrada en Ciudad de México el año 2018, que permite, en algunos casos y bajo ciertos supuestos, la transmisión directa de información entre Ministerios Públicos. Tanto el Acuerdo como la Guía de Uso del mismo, realizados por la REDCOOP, pueden encontrarse también en la página web de la Asociación.

Creemos que fortalecer la cooperación entre autoridades competentes en todos los ámbitos es fundamental para una efectiva y completa colaboración, especialmente cuando tales autoridades competentes no ostentan el rol de Autoridades Centrales. Por un lado, los

intercambios entre pares favorecen la creación de un clima de cooperación y facilitan sus resultados en tanto los interlocutores utilizan el mismo lenguaje técnico; por otro, permite focalizar los pedidos formales de asistencia de manera que sean más rápidamente ejecutados por las autoridades de los Estados requeridos, a un menor costo de todas las partes. En ese ámbito, agrego que desde la AIAMP hemos abogado desde hace mucho tiempo porque el rol de Autoridad Central se radique en las autoridades competentes encargadas de la investigación criminal, en particular los Ministerios Públicos, y no en otros organismos de gobierno: i) es más rápido porque las fiscalías piden diligencias y las ejecutan, no los otros Ministerios; ii) mayor transparencia, objetividad e integridad de la investigación.

4. Por último, en materia de extradiciones, el informe releva los problemas en la entrega de requeridos, mientras las fronteras se encontraban cerradas. Uno de los temas destacados en el informe es la mantención de medidas privativas de libertad en contra de los requeridos ante la incertidumbre de cuándo podrían re-abrirse las fronteras, lo que derivó en que la puesta en libertad y consecuente fuga de imputados en algunos casos, o la aplicación restrictiva de medidas de privación de libertad; asimismo, se dio cuenta del problema de cómo cumplir con los plazos perentorios de entrega establecidos en convenciones y tratados, y por cierto las medidas sanitarias que debían cumplirse aun cuando se permitiera el desplazamiento de las personas requeridas en extradición.

En este ámbito, se pudieron observar traslados de requeridos en frontera analizados y llevados a cabo caso a caso; la suspensión de plazos de entregas fundados en cláusulas de fuerza mayor o caso fortuito, entre otras.

En conclusión, el informe da cuenta de que la cooperación internacional, lejos de terminar, se ha mantenido activa durante la pandemia, ajustándose por cierto a la nueva realidad. El uso de nuevas tecnologías y el rol de autoridades competentes, especialmente cuando no tienen el rol de Autoridad Central, asomaron como mecanismos que creemos debieran profundizarse para su mantención a nivel global en un mundo con o sin pandemia.