



Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Distr. general
2 de julio de 2021
Español
Original: inglés

Reunión intergubernamental de expertos de participación abierta para mejorar la cooperación internacional en el marco de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Viena, 6 a 10 de septiembre de 2021

Tema 3 del programa provisional*

Aplicación del capítulo IV de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción: enseñanzas extraídas, buenas prácticas y dificultades

Información estadística sobre la utilización de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción como fundamento jurídico de la extradición, la asistencia judicial recíproca y la cooperación en materia de aplicación de la ley

Nota de la Secretaría

I. Introducción

1. En su resolución 7/1, la Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción solicitó a la Secretaría que, dentro de los límites de los recursos existentes, siguiera reuniendo estadísticas u otra información pertinente sobre la utilización de la Convención como base jurídica para la prestación de asistencia judicial recíproca, y que pusiera esa información a su disposición.
2. De conformidad con el informe de la octava reunión intergubernamental de expertos de participación abierta para mejorar la cooperación internacional en el marco de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CAC/COSP/EG.1/2019/4), celebrada en Viena el 31 de mayo de 2019, en particular, las recomendaciones que en él figuraban, se alentó a los Estados partes a que siguieran proporcionando información a la Secretaría sobre las dificultades con que tropezaban y las buenas prácticas aplicadas en el contexto de las actividades de cooperación internacional, así como sobre los demás temas mencionados en las resoluciones de la Conferencia y las recomendaciones de las reuniones de expertos, a fin de que la Secretaría pudiera seguir analizando las dificultades que planteaba la cooperación internacional sobre la base de la Convención y en el contexto de la aplicación del capítulo IV.
3. En consecuencia, el 4 de mayo de 2021 la Secretaría dirigió una nota verbal a los Estados partes por la que solicitaba información sobre la utilización de la Convención como fundamento jurídico de la cooperación internacional, especialmente en materia de

* CAC/COSP/EG.1/2021/1.



extradición (art. 44, párr. 5), asistencia judicial recíproca (art. 46, párr. 7) y aplicación de la ley (art. 48, párr. 2). En total, la Secretaría recibió 30 respuestas.

4. En la nota de la Secretaría sobre los progresos realizados en el cumplimiento de los mandatos de la reunión intergubernamental de expertos de participación abierta para mejorar la cooperación internacional en el marco de la Convención (CAC/COSP/EG.1/2021/2), presentada a la décima reunión de expertos, también se ha incluido un resumen de la información recibida hasta el 18 de junio de 2021.

5. Además, a fin de contribuir al cumplimiento del mandato, la Secretaría examinó la información ya presentada por los Estados partes en relación con las notificaciones previstas en el artículo 44, párrafo 6 a), de la Convención, así como la recibida en respuesta a notas verbales anteriores distribuidas en relación con las reuniones de expertos y la obtenida durante el primer ciclo del Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

6. En los 173 resúmenes finalizados en el primer ciclo del Mecanismo de Examen de la Aplicación se señalaron 16 buenas prácticas en lo que respecta a utilizar la Convención como fundamento jurídico en relación con la aplicación del artículo 44, párrafo 5, relativo a la extradición, una en relación con la del artículo 46, párrafo 7, relativo a la asistencia judicial recíproca, y ninguna en relación con la del artículo 48, párrafo 2, relativo a la cooperación en materia de aplicación de la ley (véase la figura I). En cuanto a las recomendaciones, se formularon 28 sobre el artículo 44, párrafo 5, tres sobre el artículo 46, párrafo 7, y siete sobre el artículo 48, párrafo 2 (véase la figura II).

Figura I

Buenas prácticas con respecto a la utilización de la Convención contra la Corrupción como fundamento jurídico

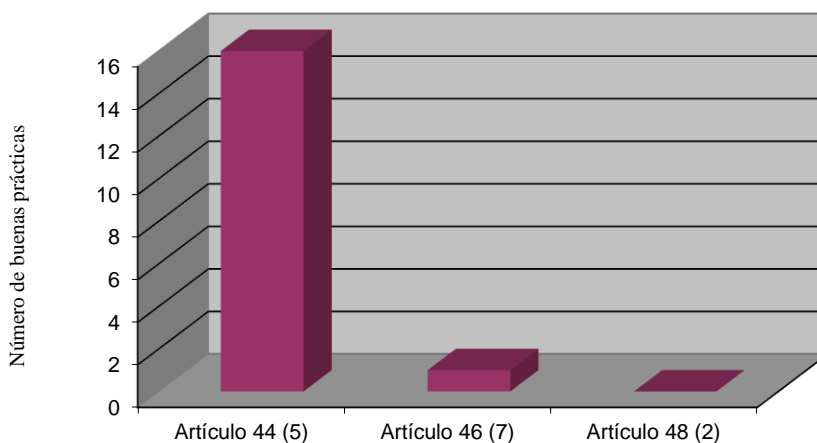
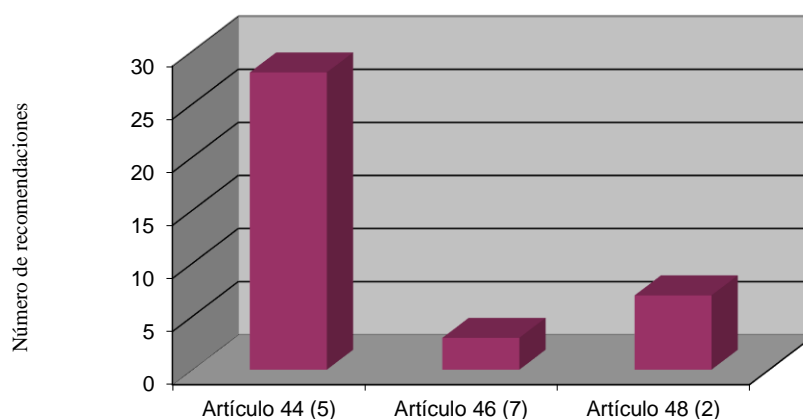


Figura II
Recomendaciones sobre la utilización de la Convención contra la Corrupción como fundamento jurídico



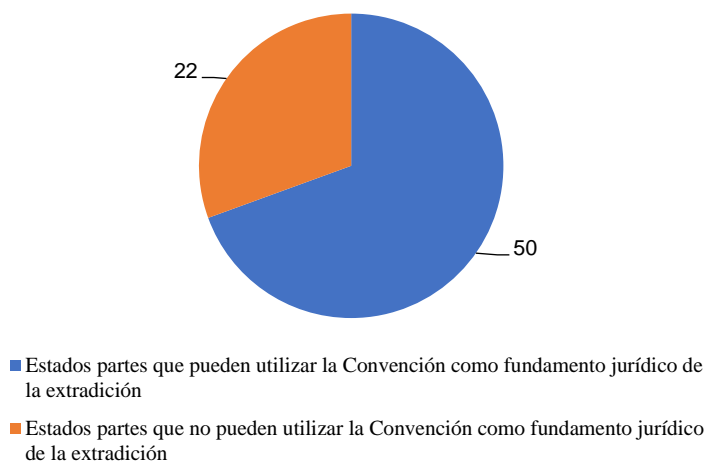
II. Extradición

7. En el artículo 44, párrafo 5, de la Convención se establece que “Si un Estado Parte que supedita la extradición a la existencia de un tratado recibe una solicitud de extradición de otro Estado Parte con el que no lo vincula ningún tratado de extradición, podrá considerar la presente Convención como la base jurídica de la extradición respecto de los delitos a los que se aplica el presente artículo”.

8. En cuanto a la utilización de la Convención en ese sentido, de los 30 Estados partes que respondieron al cuestionario, 19 señalaron que no condicionaban la extradición a la existencia de un tratado cuando recibían o enviaban solicitudes en ese sentido¹. No obstante, las respuestas proporcionadas indican que, en la práctica, la mayoría de los Estados partes se remiten a acuerdos basados en tratados. Además, en lo que respecta al cumplimiento de la obligación de notificar prevista en el artículo 44, párrafo 6, 50 Estados partes informaron a la Secretaría de que tomarían la Convención como fundamento jurídico de la cooperación en materia de extradición y 22 indicaron lo contrario (véase la figura III).

¹ Estos resultados están en consonancia con las conclusiones y resultados emanados del primer ciclo de examen de la aplicación de la Convención por 156 Estados partes (de 2010 a 2015), que se reflejan en la segunda edición del estudio de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) titulado *Estado de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción: penalización, aplicación de la ley y cooperación internacional*. Según ese estudio, “En lo que respecta al fundamento jurídico para recibir o formular solicitudes de extradición, en la mayoría de los Estados no es necesario un tratado. Los párrafos 5 y 6 del artículo 44 no son aplicables técnicamente a esos Estados”.

Figura III
Notificaciones sobre la posibilidad de utilizar la Convención contra la Corrupción como fundamento jurídico de la extradición

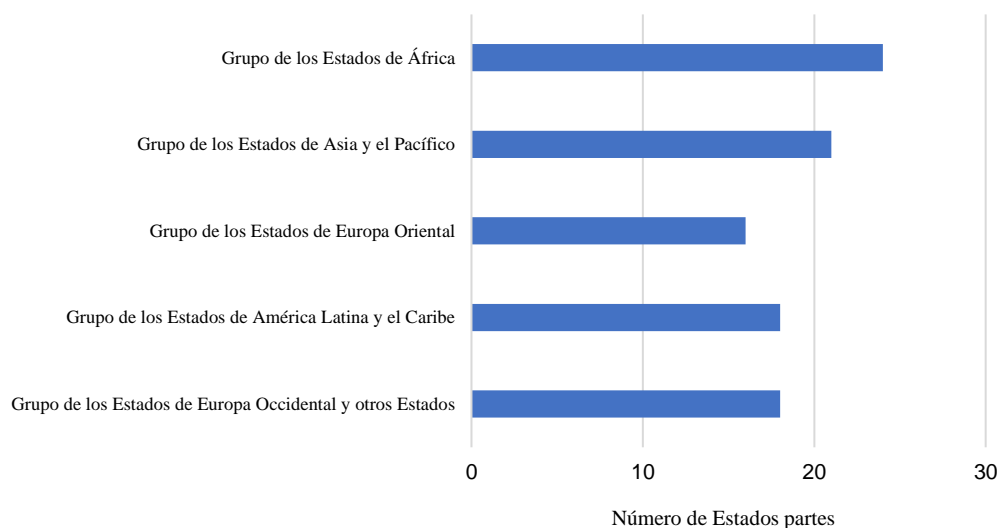


9. Diecisiete Estados partes confirmaron expresamente que, en principio, podían utilizar la Convención como fundamento jurídico de la extradición, si bien en la práctica eso se había hecho en muy pocos casos. Diez indicaron haberla utilizado de esa manera. La mitad de los Estados partes señalaron que no existían estadísticas oficiales sobre el número de casos que hicieran posible ilustrar en qué medida se había utilizado así. Seis Estados partes proporcionaron estadísticas sobre los casos que se habían registrado durante el período de cinco años que abarcaba el informe. Sin embargo, la Secretaría observó que no eran muchos.

10. Las respuestas confirmaron que las dificultades más frecuentes con que se tropezaba en las actividades de cooperación internacional se presentaban a nivel legislativo y práctico. Algunos Estados partes aún carecen de los instrumentos básicos de cooperación, por ejemplo, de legislación interna y de la posibilidad de considerar la Convención como fundamento jurídico cuando la extradición está condicionada a la existencia de un tratado, todo lo cual puede obstaculizar su capacidad de cooperación.

11. Según la información combinada que ha reunido la Secretaría, 114 Estados partes confirmaron expresamente que podían utilizar la Convención como base de la extradición. Desde el punto de vista geográfico, esos Estados partes están distribuidos uniformemente entre los grupos regionales: 28 pertenecen al Grupo de los Estados de África, 26 al Grupo de los Estados de Asia y el Pacífico, 23 al Grupo de los Estados de Europa Oriental, 18 al Grupo de los Estados de América Latina y el Caribe y 19 al Grupo de los Estados de Europa Occidental y otros Estados (véase la figura IV).

Figura IV
Estados partes que pueden utilizar la Convención contra la Corrupción como fundamento jurídico de la extradición, por grupos regionales



12. En lo que respecta a las sugerencias formuladas en el contexto de la utilización de la Convención como fundamento jurídico de la extradición, seis Estados partes propusieron ideas sobre medios idóneos. Por ejemplo, uno sugirió la posibilidad de alentar con más eficacia a los asociados en la extradición a que presentaran proyectos de solicitud directamente a la autoridad central, lo que reduciría bastante el plazo de tramitación y haría el proceso más eficiente. Otro se refirió a la innegable función de apoyo que cumplía la Convención complementando o reforzando las disposiciones anteriores, habida cuenta de que varios delitos de corrupción no estaban previstos en los acuerdos bilaterales. Un Estado parte propuso que se proporcionara a todos los Estados partes una lista de los países que utilizaban la Convención como fundamento jurídico de la extradición en relación con los delitos previstos en ella y que se organizaran y realizaran seminarios educativos y actividades de formación para reforzar la cooperación internacional en el marco de la Convención.

13. Un Estado parte indicó que, en general, los profesionales desconocían la posibilidad de utilizar la Convención como instrumento jurídico específico para la cooperación internacional. Los funcionarios de los servicios judiciales y de fiscalía también debían estar al corriente de la posibilidad de aplicar la Convención junto con los tratados bilaterales. Para subsanar esa laguna, la autoridad central de ese Estado parte ofrecía periódicamente talleres de capacitación e información a través de su página web sobre la validez y conveniencia de ese criterio. Además, el hecho de que la autoridad central difundiera información sobre la aplicación de la Convención se reflejaría en las futuras solicitudes de extradición que el Estado parte presentara a las autoridades extranjeras.

14. Un Estado parte argumentó que utilizar la Convención como base para la extradición era complicado debido a las diferencias que existían entre los ordenamientos jurídicos, en particular entre las tradiciones monista y dualista. Podría intentarse subsanar esa dificultad a través de tratados que tuviesen disposiciones detalladas en materia de extradición.

15. Un Estado parte solicitó asistencia técnica respecto de la aplicación del artículo 44, párrafo 5, de la Convención, y de las otras dos disposiciones examinadas en el presente documento (art. 46, párr. 7, y art. 48, párr. 2).

III. Asistencia judicial recíproca

16. En el artículo 46, párrafo 7, de la Convención se establece que “Los párrafos 9 a 29 del presente artículo se aplicarán a las solicitudes que se formulen con arreglo al presente artículo siempre que no medie entre los Estados partes interesados un tratado de asistencia judicial recíproca. Cuando esos Estados Parte estén vinculados por un tratado de esa índole se aplicarán las disposiciones correspondientes de dicho tratado, salvo que los Estados partes convengan en aplicar, en su lugar, los párrafos 9 a 29 del presente artículo. Se insta encarecidamente a los Estados partes a que apliquen esos párrafos si facilitan la cooperación”.

17. A diferencia del caso de la extradición, una amplia mayoría de los Estados partes que respondieron a la nota verbal (21 de 30) indicaron haber utilizado la Convención como fundamento jurídico de la asistencia judicial recíproca². Aunque 11 de esos Estados partes proporcionaron estadísticas, varios indicaron que no se recopilaban estadísticas sistemáticamente sobre el número de casos ni se disponía de estadísticas específicas al respecto.

18. En cuanto al alcance de los regímenes de asistencia judicial recíproca y de la utilización de otros instrumentos jurídicos, varios Estados partes también se han adherido a convenios regionales o internacionales que regulan la asistencia judicial recíproca en asuntos penales, junto con la Convención, como forma de superar los obstáculos que socavan la prestación de asistencia, especialmente en los casos en que intervienen Estados partes que tienen ordenamientos jurídicos y tradiciones jurídicas diferentes, y con objeto de fortalecer el intercambio efectivo de información. Concretamente se citaron la Convención Interamericana contra la Corrupción y el Convenio Europeo de Asistencia Judicial en Materia Penal. Dos Estados partes indicaron expresamente que la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción solo podía utilizarse como fundamento jurídico cuando se invocaba el principio de reciprocidad, lo que contradecía el grado considerable de flexibilidad que existía en los Estados partes en cuanto a la aplicación del artículo 46 de la Convención.

19. En lo que respecta a dar cumplimiento de manera rápida y eficaz a las solicitudes de asistencia judicial, dos Estados partes destacaron la importancia de incluir toda la información exigida en virtud del derecho interno. Asimismo, un Estado parte subrayó la importancia de celebrar consultas oficiosas antes de solicitar oficialmente asistencia judicial con respecto a los delitos relacionados con la corrupción, como forma de garantizar que las solicitudes reunieran todos los requisitos exigidos.

20. Cuatro Estados partes subrayaron la importancia de realizar actividades de formación y sesiones informativas para el personal pertinente sobre los instrumentos jurídicos internacionales aplicables, así como sobre el contenido y los requisitos de las solicitudes de asistencia judicial. Al respecto, un Estado parte explicó que la falta de formación puede haber sido la causa de que se haya utilizado menos la Convención, ya que los funcionarios pertinentes tal vez no estaban al corriente de su aplicabilidad como fundamento jurídico de la asistencia judicial recíproca.

21. Los obstáculos que entorpecían la cooperación en esa esfera eran la falta de uniformidad para designar a los coordinadores de la asistencia judicial recíproca con arreglo a diferentes instrumentos internacionales, la demora con que esos funcionarios respondían y el hecho de que cambiaban con frecuencia. Un Estado parte explicó que la decisión acerca de aplicar o no un acuerdo internacional estaba basada en la autoridad central encargada de administrarlo.

² Estos resultados también están en consonancia con las conclusiones y resultados reflejados en la segunda edición del estudio titulado *Estado de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, según el cual “Más Estados confirmaron la posibilidad de recurrir a la propia Convención como fundamento jurídico de la asistencia judicial recíproca que en el caso de la extradición. No obstante, suele considerarse que los tratados bilaterales sobre asistencia tienen prioridad y se prevé que se invoquen en primer lugar (o al menos en paralelo con la Convención) si se aplican a una solicitud relacionada con la corrupción”.

22. Durante el primer ciclo de examen, de las 204 buenas prácticas señaladas con respecto al artículo 46, se determinó que la utilización efectiva o la posibilidad de utilizar la Convención como fundamento jurídico de la asistencia judicial recíproca era una buena práctica que se aplicaba en nueve Estados partes (véase la figura V). En sus respuestas a la nota verbal distribuida por la Secretaría, dos de esos Estados partes confirmaron que la seguían aplicando. Por otra parte, de las 1.060 recomendaciones formuladas con respecto al artículo 46, 11 estaban relacionadas con la utilización de la Convención como fundamento jurídico de la asistencia judicial recíproca (véase la figura VI).

Figura V

Número de buenas prácticas señaladas

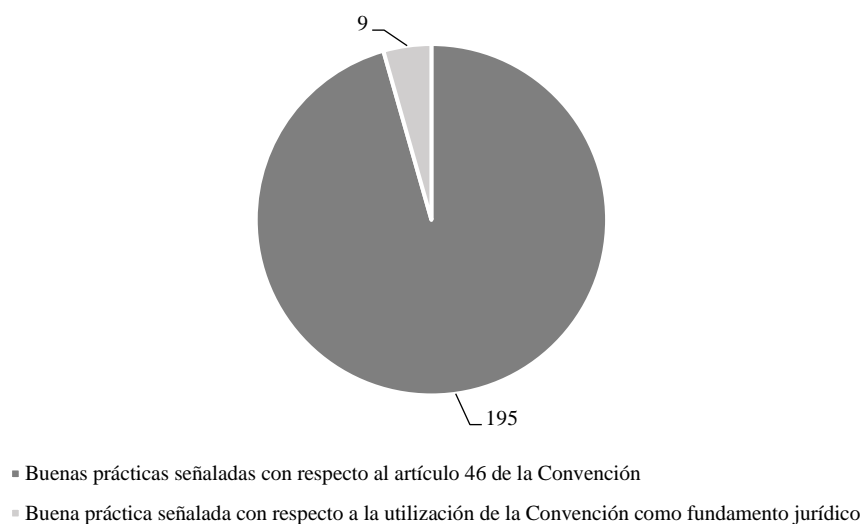
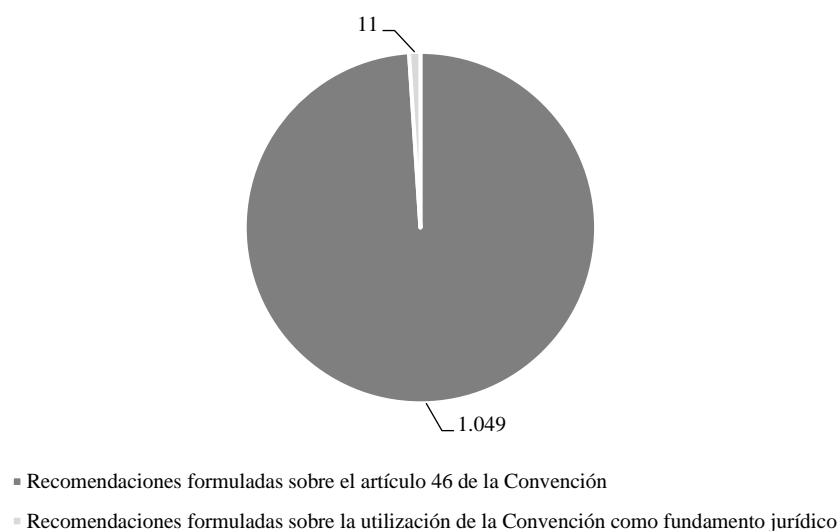


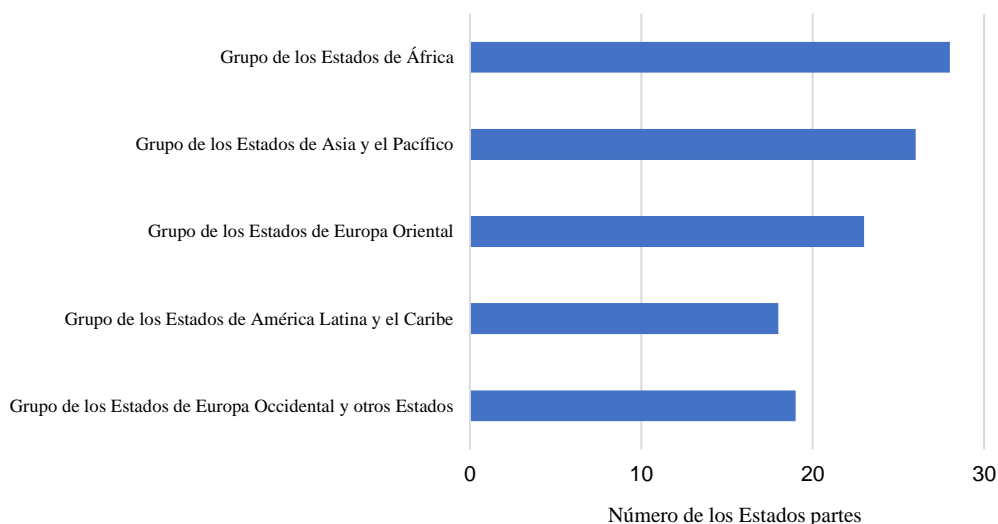
Figura VI

Número de recomendaciones formuladas



23. La situación en lo que respecta a la asistencia judicial recíproca es comparable con la relativa a la extradición. Según la información combinada que reunió la Secretaría, 97 Estados partes en total indicaron que podían utilizar o habían utilizado la Convención como fundamento jurídico de la asistencia judicial recíproca. Están distribuidos uniformemente entre los grupos regionales: 24 pertenecen al Grupo de los Estados de África, 21 al Grupo de los Estados de Asia y el Pacífico, 16 al Grupo de los Estados de Europa Oriental, 18 al Grupo de los Estados de América Latina y el Caribe y 18 al Grupo de los Estados de Europa Occidental y otros Estados.

Figura VII
Estados partes que pueden utilizar la Convención contra la Corrupción como fundamento jurídico de la asistencia judicial recíproca, por grupos regionales



IV. Cooperación en materia de aplicación de la ley

24. En el artículo 48, párrafo 2, de la Convención se dispone que “Los Estados partes, con miras a dar efecto a la presente Convención, considerarán la posibilidad de celebrar acuerdos o arreglos bilaterales o multilaterales en materia de cooperación directa entre sus respectivos organismos encargados de hacer cumplir la ley y, cuando tales acuerdos o arreglos ya existan, de enmendarlos. A falta de tales acuerdos o arreglos entre los Estados partes interesados, los Estados partes podrán considerar que la presente Convención constituye la base para la cooperación recíproca en materia de cumplimiento de la ley respecto de los delitos comprendidos en la presente Convención”.

25. Diecisiete Estados partes indicaron que no habían utilizado la Convención como fundamento jurídico de la cooperación en materia de aplicación de la ley. Si bien cinco Estados partes habían utilizado la Convención como base para esas actividades de cooperación en relación con los delitos previstos en ella, un Estado parte excluyó expresamente esa posibilidad³. Uno de los Estados que respondió afirmativamente indicó que cooperaba con las autoridades competentes de otros Estados en lo que respecta a la búsqueda, localización y detención de personas buscadas por la justicia a nivel internacional y para obtener otra información pertinente para causas penales presentando solicitudes de asistencia a las fuerzas del orden.

26. La celebración de acuerdos bilaterales o multilaterales de cooperación directa entre las autoridades policiales y las plataformas interregionales parecía ser práctica habitual en varios Estados partes (8 de 30), que indicaron que habían celebrado esa clase de acuerdos. Estos regulan la colaboración entre las autoridades competentes de las partes y, por lo general, se refieren a las siguientes formas de cooperación: intercambio de inteligencia y de información con respecto a las leyes aplicables; asistencia para localizar a personas sospechosas de haber cometido delitos; asistencia para llevar a cabo

³ En la segunda edición del estudio titulado *Estado de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, se indica que “La celebración de acuerdos o arreglos bilaterales o multilaterales en materia de cooperación directa entre las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, como se alienta en el párrafo 2 del artículo 48, parece ser práctica habitual en una gran mayoría de Estados partes, aunque no se considere necesariamente una condición para la cooperación en materia de cumplimiento de la ley con otros países. ... Si bien 81 Estados partes confirmaron que podían utilizar la Convención como base para la cooperación en materia de cumplimiento de la ley con respecto a los delitos relacionados con la corrupción, parece que, en la mayoría de los países, esta posibilidad es principalmente teórica”.

investigaciones; intercambio de experiencias y especialistas, y asistencia para la formación de los funcionarios de las autoridades competentes. Al mismo tiempo, las formas de cooperación pueden variar de un acuerdo a otro.

27. Algunos Estados partes señalaron dificultades para llevar estadísticas sobre la utilización de la Convención como base de la cooperación en materia de aplicación de la ley, así como con respecto a exponer los problemas que existían en ese ámbito. Un Estado parte se refirió a un cambio institucional que puede dar lugar a la consolidación de los datos relativos a ese medio de cooperación.

28. En cuanto a las sugerencias para seguir fortaleciendo la utilización de la Convención como fundamento jurídico de la cooperación en materia de aplicación de la ley, algunos Estados partes se refirieron a la importancia de la cooperación entre las fuerzas del orden, así como a la de las redes de cooperación regional.

V. Conclusión

29. La Secretaría sigue reuniendo información de los Estados partes sobre la utilización de la Convención como fundamento jurídico de la cooperación internacional, lo que abarca la cooperación en materia de extradición, asistencia judicial recíproca y aplicación de la ley; no obstante, de la información de que ya se dispone pueden extraerse algunas conclusiones:

a) Aunque muchos Estados pueden utilizar la Convención con fines de extradición y de asistencia judicial recíproca, en las respuestas a la solicitud de información enviada por la Secretaría se comunicaron pocos casos en que se hubiera utilizado efectivamente con esos fines. Esta observación pone de manifiesto la importancia de seguir investigando acerca de la utilización de la Convención como fundamento jurídico de la extradición y la asistencia judicial recíproca y de hacer que los profesionales tomen más conciencia de las ventajas que eso ofrece⁴;

b) Para poder extraer conclusiones amplias es necesario contar con más información sobre la utilización de la Convención como fundamento jurídico de la cooperación internacional, especialmente en materia de aplicación de la ley. Es posible que se disponga con más facilidad de esa información una vez que entre en funcionamiento del todo la Red Operativa Mundial de Organismos de Aplicación de la Ley encargados de Combatir la Corrupción (Red GlobE), establecida recientemente con los auspicios de la UNODC;

c) Se recomienda que los Estados partes apliquen activamente la Convención para llevar a cabo actividades de cooperación bilateral en materia de aplicación de la ley, en especial actividades básicas como el intercambio de inteligencia y la presentación de solicitudes de información, a fin de compensar efectivamente la escasa eficiencia de la cooperación en asuntos penales y, al mismo tiempo, sentar las bases para que pueda desarrollarse, lo que abarca también la cooperación en materia de extradición;

d) Se alienta a los Estados Partes a que consideren la posibilidad de establecer medios para reunir datos estadísticos que permitan evaluar y reforzar la aplicación de la Convención, entre ellos datos sobre su utilización como fundamento jurídico de la cooperación internacional;

e) Con miras a superar algunos de los obstáculos que entorpecen la cooperación internacional mencionados en las respuestas a la nota verbal, la Secretaría alienta a los Estados partes a que hagan pleno uso de los instrumentos de que se dispone, entre ellos,

⁴ Sin embargo, cuando se trata de asistencia judicial recíproca, “El ... artículo 46 se ha invocado y ha servido de base jurídica para prestar asistencia en numerosas ocasiones. Veintiún Estados partes comunicaron al menos una solicitud enviada o recibida utilizando la Convención como base jurídica. Por ejemplo, durante el período 2010-2011, un país recibió 427 solicitudes, de las cuales 18 se referían a delitos de corrupción; 11 de ellas se formularon sobre la base de la Convención o con referencia específica a ella”. (UNODC, *Estado de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, 2a ed. (Viena, 2017))

el directorio en línea de autoridades nacionales competentes, el Programa para Redactar Solicitudes de Asistencia Judicial Recíproca, las leyes y tratados modelo y la nueva Red Globe;

f) Se alienta a los Estados partes a que sigan comunicando información actualizada sobre sus políticas con respecto a la utilización de la Convención como fundamento jurídico de la cooperación internacional.

30. La Secretaría seguirá reuniendo y analizando la información pertinente y comunicándola a las futuras reuniones intergubernamentales de expertos de participación abierta para mejorar la cooperación internacional en el marco de la Convención.
