



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

Distr. general
26 de marzo de 2013
Español
Original: inglés

Grupo de examen de la aplicación

Cuarto período de sesiones

Viena, 27 a 31 de mayo de 2013

Tema 2 del programa provisional*

Examen de la aplicación de la Convención de la
Naciones Unidas contra la Corrupción

Aplicación de los capítulos III (Penalización y aplicación de la ley) y IV (Cooperación internacional) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (examen de los artículos 40 a 45)

Informe temático preparado por la Secretaría

Resumen

El presente informe temático contiene información sobre la aplicación de los artículos 40 a 45 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, comprendidos en los capítulos III (Penalización y aplicación de la ley) y IV (Cooperación internacional), por los Estados parte objeto de examen en los años primero y segundo del primer ciclo del Mecanismo de examen de la aplicación de la Convención, que la Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción estableció en su resolución 3/1.

* CAC/COSP/IRG/2013/1.



I. Examen de la aplicación del capítulo III de la Convención

Secreto bancario, antecedentes penales y jurisdicción (artículos 40 a 42 de la Convención)

1. En la mayoría de los países el secreto bancario no presentaba problemas importantes, ni siquiera en los casos en que se habían adoptado normas en la materia, aunque se planteaban problemas en lo referente al levantamiento del secreto bancario en algunos ordenamientos jurídicos. En particular, en un caso los investigadores tenían dificultades para lograr que se levantara el secreto bancario debido al grado particularmente alto de certeza de las pruebas que exigía el juez supervisor. Además, se observó preocupación por los prolongados trámites a que los jueces sometían las solicitudes de levantamiento del secreto bancario y de posterior suministro de información por parte de los bancos correspondientes. Se recomendó que se adoptaran medidas adecuadas para facilitar la aplicación práctica de las normas pertinentes. En otros casos también se observaron demoras para levantar el secreto bancario cuando el procedimiento dependía de una autorización judicial emitida a petición del fiscal. No se constataron demoras de esa índole en un Estado en el que no se exigía permiso judicial y en el que, además, la ley establecía la obligación de las instituciones de crédito de suministrar la información solicitada. En otro caso en que se habían establecido normas sobre el secreto bancario, en la práctica esas normas no planteaban grandes dificultades y su efecto quedaba limitado por la obligación de colaborar conforme a las exigencias del interés público. En la práctica, ello significaba que los bancos y demás instituciones financieras debían facilitar el acceso a los datos y precedentes que fueran necesarios. En un caso en que se habían establecido normas sobre el secreto bancario, en las investigaciones contra funcionarios públicos por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones la fiscalía estaba facultada para ordenar la revelación de las cuentas corrientes y los saldos bancarios del sospechoso en su totalidad, y no solamente de determinadas operaciones relacionadas con el asunto que se investigaba. En una jurisdicción se recomendó examinar el requisito de que los organismos de aplicación de la ley y los jueces solicitaran permiso al presidente del Banco Central, en la práctica, para obtener o incautar documentos bancarios, comerciales o financieros de bancos y otras instituciones financieras. En una jurisdicción estaba pendiente de promulgación una ley por la que se establecería una dependencia de inteligencia financiera y un régimen de presentación de información para las instituciones financieras, y en la que se regularían también cuestiones relacionadas con el secreto bancario.

2. En varios países no se podían tener en cuenta, en lo tocante a delitos de corrupción, las condenas pronunciadas con anterioridad en otro Estado, en tanto que sí había disposiciones en relación con otros delitos, como el de blanqueo de dinero (en un caso) y los delitos de trata de personas, tráfico de drogas y terrorismo (en otro caso). En unos pocos casos el artículo se había aplicado haciendo referencia a otros instrumentos jurídicos internacionales, como el Acuerdo Árabe de Riad sobre Cooperación Judicial, el Convenio europeo sobre la validez internacional de las sentencias penales y la Convención sobre asistencia recíproca en materia penal concertada entre los miembros de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa. Además, en cuatro casos los veredictos de tribunales extranjeros se podían tener en cuenta según lo establecido en acuerdos internacionales. En algunos casos no se

había aplicado el artículo, o no existía legislación ni práctica algunas sobre la cuestión de los antecedentes penales.

3. Se observaron problemas con respecto a la jurisdicción en unos pocos Estados parte que no preveían la existencia de una jurisdicción extraterritorial en cuestiones relacionadas con la corrupción. En un caso, el requisito de la doble incriminación se aplicaba a los delitos cometidos en el extranjero por uno de sus ciudadanos o contra uno de ellos, pero ese principio general no era aplicable con respecto al soborno activo o pasivo de los funcionarios públicos nacionales o extranjeros ni de los miembros del Parlamento y, además, el principio de la personalidad pasiva quedaba limitado por el requisito de que los actos cometidos en el extranjero fueran punibles con pena de prisión superior a seis meses. En seis casos no se había establecido el principio de la personalidad pasiva, o bien era limitado o no estaba definido claramente, mientras que en otros tres casos los principios de la personalidad activa y pasiva tenían carácter limitado o no se habían establecido. Además, en siete casos el principio de la protección del Estado era limitado o no se había establecido, y se formuló una recomendación al respecto. En un caso, los ciudadanos del Estado solo podían ser enjuiciados por delitos cometidos en el extranjero en la medida en que lo permitieran los tratados vigentes, y en otro caso, sobre la base de una denuncia de la víctima o sus sucesores legítimos, o de una denuncia oficial de la autoridad del país donde se hubiera cometido el delito. Varios Estados parte habían establecido medidas por las que prohibían la extradición de sus ciudadanos, o solamente la permitían en aplicación de tratados internacionales y con arreglo al principio de reciprocidad, como se señala con más detalle en el informe temático sobre la aplicación del capítulo IV de la Convención (Cooperación internacional) (CAC/COSP/IRG/2013/7).

Cuadro 1

Ejemplos de la aplicación del artículo 42

En una jurisdicción se aplicaba un principio ampliado de la nacionalidad activa con respecto al soborno, que abarcaba a todas las personas que tenían “una relación estrecha” con el Estado parte, incluidos no solo los ciudadanos de ese Estado, sino también quienes tuvieran su residencia habitual en él y las entidades establecidas en virtud de la legislación interna (incluidas las filiales en el país de empresas extranjeras).

II. Examen de la aplicación del capítulo IV de la Convención

A. Observaciones generales sobre los problemas que plantea la aplicación del capítulo IV (Cooperación internacional)

4. En cumplimiento de lo solicitado anteriormente por el Grupo, en el presente informe se presenta un análisis, organizado por artículos, de los problemas que plantea con más frecuencia la aplicación del capítulo IV de la Convención. Los artículos 44 (extradición), 46 (asistencia judicial recíproca), 48 (cooperación en materia de cumplimiento de la ley) y 50 (técnicas especiales de investigación), debido a lo detallado de sus disposiciones, se desglosan párrafo por párrafo. El presente documento se basa en 34 informes sobre la aplicación de la Convención,

por lo que no pretende ser exhaustivo respecto del conjunto de problemas que plantea la aplicación. Con todo, permite detectar unas tendencias claras.

5. El análisis de los problemas destacados en los informes de los Estados indica que en materia de cooperación internacional existen problemas tanto en el plano legislativo como a nivel práctico. Los Estados parte deberían seguir trabajando para promulgar leyes de extradición y asistencia judicial recíproca que se ajusten a la Convención y, cuando proceda, revisarlas y actualizarlas. Una recomendación formulada en repetidas ocasiones en los informes fue que los Estados parte procuraran ratificar instrumentos pertinentes en materia de extradición y asistencia judicial recíproca, tanto de ámbito bilateral como subregional y regional.

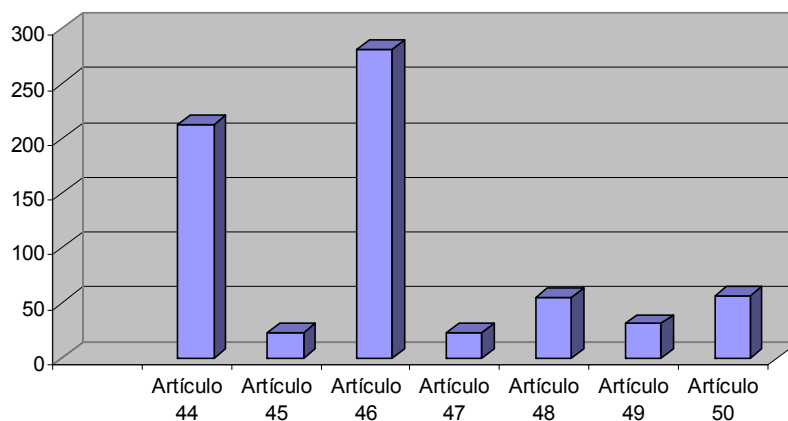
6. A nivel práctico, algunos Estados carecían de instrumentos modernos, equipo técnico y recursos humanos adecuados para cooperar con eficacia. Se observó una falta de capacitación y habilidades técnicas en el personal de los organismos judiciales y policiales en materia de asistencia judicial recíproca, cosa que se reflejó en las respectivas necesidades de asistencia técnica que se desprendieron de los exámenes.

7. Una de las dificultades expresadas fue la relativa a salvar las diferencias entre los diversos ordenamientos jurídicos. A ese respecto, se recomendó a algunos Estados que, en relación con la extradición, consideraran la posibilidad de relajar aún más la aplicación estricta del requisito de la doble incriminación.

8. Algunas áreas donde se hallaron problemas prácticos en la asistencia judicial recíproca eran el intercambio rápido de información y la cooperación eficiente entre autoridades centrales. Además, algunos Estados tropezaban con problemas en lo tocante a las investigaciones conjuntas y el uso de técnicas especiales de investigación en casos de corrupción.

9. En general se consideró difícil disponer de mecanismos adecuados para reunir datos estadísticos, si bien esa información era importante para poder evaluar la eficacia y la eficiencia de los sistemas de cooperación internacional.

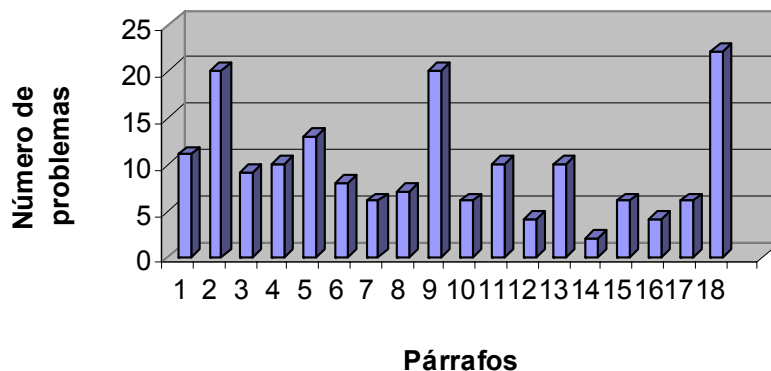
Número de problemas por artículo



| Artículo de la Convención | Problemas señalados en relación con la aplicación (organizados por artículos de la Convención, según su frecuencia) |
|---|---|
| Extradición (artículo 44) | <ul style="list-style-type: none"> • Capacidad limitada • Falta de coordinación entre organismos • Particularidades del ordenamiento jurídico • Ausencia de un marco jurídico específico • Desarrollo insuficiente de un marco jurídico nacional integral • Necesidad de sistematizar la información sobre casos de extradición y de reunir datos pertinentes mediante el suministro de datos estadísticos |
| Doble incriminación (artículo 44, párrafo 2) | <ul style="list-style-type: none"> • Dificultades en la aplicación del requisito de la doble incriminación |
| Agilización de los procedimientos o simplificación de los requisitos probatorios (artículo 44, párrafo 9) | <ul style="list-style-type: none"> • Simplificación insuficiente de los procedimientos conforme a lo establecido en la Convención |
| Obligación de iniciar un enjuiciamiento en caso de denegar la extradición (artículo 44, párrafo 11) | <ul style="list-style-type: none"> • Necesidad de reformar la legislación para garantizar la aplicación del principio <i>aut dedere aut judicare</i> (si se deniega una extradición, el caso deberá someterse a las autoridades nacionales a efectos de enjuiciamiento) |
| Acuerdos o arreglos (artículo 44, párrafo 18) | <ul style="list-style-type: none"> • Necesidad de celebrar más acuerdos bilaterales y multilaterales y ampliar los existentes, velando por que esos instrumentos se ajusten a las disposiciones de la Convención |
| Asistencia judicial recíproca (artículo 46) | <ul style="list-style-type: none"> • Capacidad y recursos limitados • Falta de legislación específica • Vacíos en el marco jurídico • Necesidad de mejorar los sistemas de gestión de causas para atender a las solicitudes de asistencia judicial recíproca • Necesidad de celebrar arreglos bilaterales y multilaterales con otros Estados para hacer más eficaz el proceso de prestación de asistencia judicial recíproca |
| Fines de la asistencia judicial recíproca (artículo 46, párrafo 3) | <ul style="list-style-type: none"> • Falta de legislación específica • Vacíos en el marco jurídico |
| Cumplimiento de sentencias extranjeras (artículo 44, párrafo 13) | <ul style="list-style-type: none"> • Necesidad de elaborar legislación sobre el cumplimiento de sentencias impuestas por un Estado requirente |
| Cooperación en materia de cumplimiento de la ley (artículo 48, párrafos 1 y 2) | <ul style="list-style-type: none"> • Dificultades prácticas para intercambiar información rápidamente en causas urgentes • Dificultades para elaborar estadísticas • Necesidad de ampliar los acuerdos existentes |
| Investigaciones conjuntas (artículo 49) | <ul style="list-style-type: none"> • Poca experiencia en la realización de investigaciones conjuntas en casos de corrupción |

B. Extradición

Problemas en la aplicación del artículo 44, por párrafos



10. Los Estados parte regulaban la extradición en sus ordenamientos jurídicos internos, sobre todo en la Constitución, el Código de Procedimiento Penal o en leyes especiales sobre cooperación internacional. Solo un Estado parte carecía de legislación nacional sobre extradición, pero indicó que estaba estudiando la posibilidad de promulgar legislación en la materia. De los países que sí contaban con legislación sobre extradición, no todos la regulaban con el mismo grado de detalle. En un caso no existía ninguna disposición relativa a la extradición, salvo algunos artículos limitados de la Constitución. En otro caso la legislación nacional únicamente hacía referencia a los delitos de blanqueo de dinero, y el país tenía previsto aprobar una propuesta de ley contra la corrupción que contendría disposiciones relativas a la extradición, limitadas a los casos de corrupción. Mientras que algunos Estados parte se basaban en gran medida en tratados, otros mencionaron la importancia que otorgaban a los arreglos no vinculantes y a los arreglos subregionales, que en los casos de entrega recíproca de fugitivos solían ofrecer un enfoque menos formalista que el de los tratados propiamente dichos. En el caso de los Estados miembros de la Unión Europea, la Decisión marco del Consejo 2002/584/JAI, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea, solía dar lugar a un sistema de dos niveles: se aplicaba un sistema simplificado a los Estados miembros de la Unión Europea, y unas normas generales al resto de Estados. En un Estado miembro de la Unión Europea se distinguían tres categorías de Estados: Estados de la Unión Europea; determinados Estados de fuera de la Unión Europea asociados a efectos de extradición; y el resto de Estados, con los que se habían de celebrar arreglos especiales.

11. Una diferencia fundamental entre los Estados parte se derivaba de la variedad de ordenamientos jurídicos. En aquellos países cuya Constitución permitía aplicar directamente los tratados internacionales ratificados no hacía falta adoptar legislación pormenorizada en materia de extradición. Otros, en cambio, solo podían hacer cumplir los tratados promulgando legislación de aplicación. Un Estado parte

confirmó que cumplía la mayoría de las disposiciones de la Convención remitiéndose a disposiciones muy parecidas o equivalentes de un tratado regional sobre corrupción en el que era parte.

12. En la mayoría de los Estados parte los delitos que podían dar lugar a extradición eran los que se castigaban con penas de privación de libertad de por lo menos un año o con penas más severas, según lo establecido en la legislación nacional o en tratados. Algunos Estados se alejaban de esa norma y aplicaban un umbral más bajo (6 meses) o más alto (2 años). Si se solicitaba una extradición para dar cumplimiento a una sentencia, la pena mínima necesaria era, por lo general, de 6 meses (de 4 meses en el caso de 2 Estados parte). Se observó que los problemas derivados de esas penas mínimas podrían superarse aumentando las penas aplicables a fin de garantizar que toda conducta constitutiva de delito conforme a la Convención diera lugar a extradición. Muy pocos países pudieron confirmar que todos los delitos a los que se aplicaba la Convención estaban incluidos entre aquellos que daban lugar a extradición en cualquiera de los tratados en la materia celebrados entre Estados parte, conforme a lo previsto en la primera oración del artículo 44, párrafo 4. Sin embargo, algunos Estados parte confirmaron que habían incluido todos esos delitos entre los que daban lugar a extradición al celebrar tratados nuevos. Al parecer, en la mayoría de los tratados se determinaba qué delitos daban lugar a extradición en función de una pena mínima, y no mediante una lista de delitos concretos. En algunos tratados bilaterales solo se consideraba que daban lugar a extradición los delitos punibles con penas de privación de libertad por un período mínimo de dos años. Un país destacó que al negociar nuevos tratados internacionales recurría cada vez más al criterio basado en el requisito de una pena mínima, lo que introducía un elemento importante de flexibilidad en la práctica de la extradición.

13. Para la mayoría de los Estados parte, los “delitos accesorios” daban lugar a extradición si el delito principal cumplía el requisito de la pena mínima. En uno de los casos, las personas requeridas debían expresar su consentimiento para ser extraditadas por un delito accesorio. En otros dos países se consideraba que los delitos accesorios daban lugar a extradición solamente si la pena máxima por la suma de todos esos delitos era de por lo menos dos años de prisión. En dos países los examinadores consideraron que las severas sanciones aplicables a los delitos de corrupción disminuían la necesidad de extraditar por delitos accesorios. Cinco Estados parte confirmaron que no contemplaban la posibilidad de extraditar por delitos accesorios.

14. La doble incriminación parecía ser una condición generalizada para conceder la extradición. Solamente un Estado parte estimó que la falta de doble incriminación era una razón facultativa, que no obligatoria, para rechazar una solicitud de extradición. Los Estados miembros de la Unión Europea señalaron que la corrupción se incluía en la Decisión marco relativa a la orden de detención europea como uno de los delitos que daba lugar a entrega, siempre que estuviera castigado en el Estado miembro emisor con una pena o una medida de seguridad privativas de libertad de un máximo de al menos tres años, tal como se definía en la legislación del Estado miembro emisor, sin tener que verificar la doble incriminación de los hechos. La mayoría de los Estados parte incluía explícitamente el principio de la doble incriminación en su legislación nacional, excepto tres de ellos, que afirmaron que lo aplicaban en la práctica o sobre la base de tratados bilaterales que habían

celebrado con otros países. En el proyecto de ley contra la corrupción de un Estado parte se preveía la extradición aunque no se cumpliera el requisito de la doble incriminación. Otro Estado parte expresó interés por modificar su legislación para eliminar el requisito de la doble incriminación en relación con algunos de los delitos establecidos en su legislación penal o todos ellos. La mayoría de los Estados parte habían adoptado medidas para aplicar un criterio flexible en relación con el principio de la doble incriminación: en general se consideraba que se cumplía ese principio independientemente de la terminología empleada para designar el delito en cuestión, y en los casos en que los delitos eran similares. En un caso se recomendó la tipificación plena de todos los delitos contemplados en la Convención como modo de velar por que el requisito de la doble incriminación no siguiera representando un obstáculo para la entrega de presuntos delincuentes. Dos Estados parte formularon observaciones concretas acerca de la aplicación del principio de la doble incriminación a los delitos relacionados con la corrupción. El primero afirmó que no había encontrado ningún obstáculo para obtener o prestar cooperación en su trato con otros Estados debido a la aplicación de ese principio. El segundo puso de relieve que la falta de una definición de “funcionario público extranjero” y “funcionario de una organización internacional pública” en su legislación nacional, acompañada de una interpretación estricta del principio de la doble incriminación, significaba que no era posible proceder a la extradición por los delitos contemplados en el artículo 16 de la Convención.

15. La mayoría de los Estados parte podía denegar una solicitud de extradición por las mismas razones. Un Estado parte difería de los demás dado que podía denegar la extradición si había indicios de que un juicio en el país o la ejecución de un fallo penal extranjero facilitarían la reinserción social de la persona solicitada. Todos los Estados parte tenían una lista exhaustiva de los motivos por los cuales se denegaba la extradición en su legislación, excepto uno, que deducía los motivos para denegar la extradición de los principios generales del derecho internacional en los casos en que no había un tratado aplicable. Solamente un Estado parte había incluido directamente en su Constitución los motivos por los que denegaría una solicitud de extradición.

16. La mayoría de los Estados parte no podía denegar una solicitud de extradición únicamente porque se considerara que el delito entrañaba cuestiones tributarias. Un país no había adoptado ninguna medida específica para aplicar la disposición, y se le formuló una recomendación para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en la Convención. En dos casos la falta de legislación o de práctica creaba cierto grado de incertidumbre en cuanto a si podía denegarse una solicitud de extradición por tal motivo. Conforme a la legislación de un Estado parte, algunas categorías de delitos no daban lugar a extradición porque entrañaban cuestiones tributarias. Sin embargo, las autoridades de ese Estado parte confirmaron que si se estimaba que los elementos de un determinado delito constituían un acto de corrupción de acuerdo con la Convención no denegaban la solicitud de extradición.

17. La mayoría de los Estados parte no podía conceder la extradición, o bien podía denegarla, cuando tenía motivos para presuponer que la solicitud se había presentado a fin de perseguir a una persona en razón de su sexo, raza, religión, nacionalidad, origen étnico u opiniones políticas. En un Estado parte se consideró que una cláusula constitucional general por la que se prohibía la discriminación por esos motivos era suficiente para poder aplicar la disposición. En siete Estados parte

no se consideraba el riesgo de discriminación basada en el sexo, aunque un Estado parte anunció que ese tipo concreto de discriminación se incluiría en su nueva legislación en materia de extradición. En uno de esos países, además, tampoco se contemplaba la discriminación por origen étnico u opiniones políticas como motivo para denegar la extradición. En tres países no se hacía ninguna referencia en la legislación nacional a la cláusula de no discriminación. Un país comunicó que ya se le había denegado una extradición a su territorio alegando inquietud por una posible discriminación.

18. Casi todos los Estados parte incluían la comisión de un delito político como motivo para denegar una solicitud de extradición. En un Estado parte, esa era la causa más común de rechazo de las solicitudes recibidas (junto con la prescripción del delito). Dos Estados parte observaron que, además, en algunos de sus tratados de extradición se incluía una definición de delito político. En la legislación de un país existía una definición de delito político y también una lista detallada de delitos que no podían considerarse delitos políticos, entre los que figuraban varios delitos relacionados con la corrupción. En el resto de los Estados parte, el concepto de “delito político” no se definía en la legislación, sino que las decisiones sobre si rechazar una solicitud de extradición por ese motivo se adoptaban según las circunstancias de cada caso, frecuentemente según criterios elaborados en la jurisprudencia. Por ejemplo, en un caso se consideraba que un delito era político si tras evaluar los motivos de su autor, los métodos empleados para cometerlo y las demás circunstancias se concluía que la dimensión política del acto en cuestión superaba su componente penal. En la Constitución de un Estado parte se señalaba que no se permitía la extradición por “motivos políticos”, expresión que los examinadores consideraron ambigua en lo que respectaba al alcance real de su aplicación. La mayoría de los Estados parte confirmó que bajo ninguna circunstancia se trataría como delito político uno de los contemplados en la Convención. Dos Estados parte excluían la posibilidad de invocar la índole política del delito cuando se había contraído a nivel internacional la obligación de extraditar o enjuiciar a una persona. En un Estado parte no existía la excepción por delitos políticos, mientras que en otro tampoco existía esa excepción, pero se denegaría una solicitud de extradición si estuviera motivada por la intención de castigar a una persona por sus opiniones políticas.

19. La mayoría de los Estados parte no podía extraditar a sus propios ciudadanos, a menos que esa posibilidad se contemplara explícitamente en los tratados aplicables. Solo tres países podían extraditar a sus ciudadanos, y uno de ellos permitía la extradición únicamente en caso de que la persona extraditada fuera a ser “mejor juzgada” en el lugar donde cometió el delito. Todos los Estados parte, excepto uno, señalaron que cualquier denegación de la extradición basada en esas razones haría que el caso se sometiera a juicio de conformidad con su derecho interno, según lo establecido en el artículo 44, párrafo 11 de la Convención. Algunos Estados parte informaron acerca de los procedimientos penales internos que habían iniciado tras denegar una solicitud de extradición a causa de la nacionalidad de la persona cuya extradición se solicitaba. En un país, la posibilidad de enjuiciar a alguien en el país en lugar de extraditarlo quedaba limitada por la necesidad de obtener una denuncia de la víctima o una acusación oficial de las autoridades del país donde se hubiera cometido el delito.

Cuadro 2

Ejemplo de la aplicación del artículo 44, párrafo 11

Un Estado parte permitía a sus ciudadanos elegir si deseaban ser extraditados o juzgados en el país. Si elegían la segunda opción, eran juzgados en el país, tras las correspondientes consultas con el Estado requirente y con la condición de que este renunciara a su jurisdicción y remitiera todas las pruebas disponibles.

20. Solo tres Estados parte hicieron referencia a la posibilidad de entregar temporalmente a uno de sus ciudadanos a condición de que fuera devuelto al país después del juicio para cumplir la condena impuesta en el Estado requirente, como se preveía en el artículo 44, párrafo 12. De esos tres Estados, uno aplicaba la entrega condicional en el contexto de la Decisión marco del Consejo de la Unión Europea relativa a la orden de detención europea, y otro era parte en dos acuerdos bilaterales en los que se regulaba la entrega condicional (había otro acuerdo bilateral más en la materia que todavía no había entrado en vigor). Al parecer, muchos Estados parte no estaban en condiciones de ejecutar una sentencia extranjera en todos los casos en que denegaban una solicitud de extradición (presentada para hacer cumplir una condena) por razones de nacionalidad, como se preveía en el artículo 44, párrafo 13, de la Convención. Los Estados parte que podían ejecutar sentencias extranjeras cuando denegaban una solicitud de extradición actuaban basándose en la legislación nacional, en tratados regionales o aplicando directamente la Convención. En particular, un Estado parte indicó que no estaba en condiciones de ejecutar órdenes judiciales extranjeras; si la persona condenada, cualquiera que fuera su nacionalidad, se encontraba en su territorio, las autoridades nacionales competentes solo podían iniciar una nueva actuación penal por los mismos hechos.

21. Respecto del fundamento jurídico para recibir o formular una solicitud de extradición, en la mayoría de los Estados parte no era necesario contar con un tratado. Ello era también así en el caso de algunos Estados parte cuya tradición jurídica se enmarcaba en el derecho anglosajón, que, en general, exigía un tratado. En particular, cuatro Estados parte permitían a sus respectivas autoridades competentes formular una declaración especial en que se considerara a otros países como “países de extradición” o “países merecedores de cortesía” de no haber un tratado, o bien hacer otros arreglos para cada caso concreto. En muchos casos en que se podía conceder la extradición independientemente de la existencia de un tratado se establecía una condición de reciprocidad, y solamente un Estado parte subordinaba la extradición a sus propios intereses y sus buenas relaciones con el país requirente. Sin embargo, poniendo de relieve de manera indirecta la importancia de contar con el tratado adecuado, ese Estado parte informó de la grave situación problemática causada por la huida de delincuentes a un país de la región con el que no había celebrado ningún tratado de extradición.

Cuadro 3

Ejemplo de aplicación del artículo 44, párrafo 7

Un Estado parte aplicaba el llamado “principio del tratamiento favorable”. Ese principio se había formulado originalmente en el ámbito del derecho laboral y de los derechos humanos, pero su alcance se había hecho extensivo en la jurisprudencia del Estado parte a la cooperación internacional. En consecuencia, las disposiciones de tratados internacionales como la Convención se interpretaban de la manera más favorable a la prestación de cooperación internacional.

22. A pesar de que en la mayoría de los Estados parte no era necesario que un tratado constituyera la base de la extradición, en la práctica, todos, en mayor o menor medida, se basaban en tratados (bilaterales o multilaterales). Un país informó de que había concertado tratados bilaterales de extradición con 133 Estados u organizaciones multilaterales, como la Unión Europea, y que desde la entrada en vigor de la Convención habían entrado en vigor 30 nuevos tratados. Algunos países afirmaron explícitamente que su instrumento preferido para la extradición eran los tratados bilaterales. Un país no había celebrado todavía ningún acuerdo bilateral de extradición. En un Estado parte se consideraban válidos y aplicables varios tratados bilaterales, aunque los había concertado la antigua metrópoli del país. Los tratados regionales solían adoptar la forma de tratados sobre extradición propiamente dichos o de tratados sobre asistencia judicial recíproca en general en los que figuraban algunas disposiciones en materia de extradición. Habitualmente celebraban tratados bilaterales países de una misma región o en los que se hablaba el mismo idioma. En un caso se recomendó que la Convención se utilizara ampliamente como fundamento jurídico de la extradición a fin de compensar el escaso número de tratados bilaterales existentes.

Cuadro 4

Ejemplo de la aplicación del artículo 44, párrafo 6

Un Estado parte había aprobado normas destinadas específicamente a aplicar las disposiciones de la Convención relativas a la extradición. En esas normas se disponía, entre otras cosas, que cualquier país que fuera parte en la Convención en un momento dado sería considerado “país de extradición”. De esa manera, el Estado parte aseguraba su capacidad de cumplir sus obligaciones internacionales derivadas de la Convención sin necesidad de modificar sus normas cada vez que un nuevo Estado se convirtiera en parte en la Convención.

23. Aunque, en principio, la mayoría de los Estados parte podía utilizar la Convención como base de la extradición, resultó patente que en la práctica casi nunca se utilizaba con ese fin. En un Estado parte, que podía utilizar la Convención como fundamento jurídico pero todavía no lo había hecho, sí se había utilizado la Convención contra la Delincuencia Organizada como fundamento jurídico para la extradición. En un caso, si bien la Convención contra la Corrupción no podía constituir por sí sola un fundamento jurídico, sí se podía utilizar para ampliar el alcance de un tratado bilateral con respecto a los delitos que daban lugar a extradición. Un Estado parte sostuvo que los tratados bilaterales solían proporcionar una reglamentación más amplia y pormenorizada de los asuntos relativos a la extradición que la que ofrecía la Convención. Otro Estado parte propuso una

explicación distinta, a saber, que en general los profesionales no conocían la posibilidad de utilizar la Convención como instrumento jurídico concreto para la cooperación internacional. Tres Estados parte no habían alcanzado todavía una posición clara. En un Estado parte, la Convención podía utilizarse como fundamento jurídico remitiéndose a ella de conformidad con la Ley de extradición, pero todavía no se había hecho en ningún caso.

24. La mayoría de los Estados parte señaló que estaba dispuesta a estudiar la posibilidad de celebrar nuevos tratados con miras a aumentar la eficacia de la extradición. Unos cuantos Estados nombraron a los países con que celebraban negociaciones relativas a nuevos tratados. Un Estado parte puso de relieve su actual política de conceder prioridad a las negociaciones con los Estados parte donde residiera un gran número de sus propios ciudadanos. El único país que todavía no había celebrado ningún tratado bilateral de extradición indicó que había iniciado conversaciones preliminares con varios países vecinos. Se formularon recomendaciones a diversos países para que revisaran los tratados sobre extradición existentes y celebraran otros.

25. Hubo divergencias sustanciales en cuanto a la duración media de los trámites de extradición, que iban desde 1,5 a 4 meses y desde 12 a 14 meses. Se observó que la orden de detención europea había contribuido a acortar la duración de los trámites en los Estados de la Unión Europea, pero no se disponía de estadísticas específicas al respecto. Algunos países informaron de que las diferencias en cuanto a los plazos a menudo dependían de las circunstancias en que se hubiera presentado la solicitud. Por ejemplo, un país miembro de la Unión Europea indicó que, en general, se requería un tiempo más prolongado (un año, aproximadamente) para extraditar fugitivos a países que no fueran miembros de la Unión Europea. En otro caso, un trámite que normalmente duraba 12 meses podía reducirse a 4 si la documentación en apoyo de la solicitud de extradición se presentaba de manera correcta. Menos de la mitad de los Estados parte objeto de examen tenía previsto aplicar trámites simplificados, por lo general basados en el consentimiento de la persona requerida. De los Estados parte que aplicaban procedimientos simplificados, algunos señalaron que se basaban en tratados de ámbito regional. En un caso, esos procedimientos solo se podían aplicar a los extranjeros. En otro Estado parte los trámites de extradición simplificados se utilizaban en aproximadamente la mitad de los casos y podían dar lugar a la extradición al cabo de unos días o incluso de unas horas.

26. Un país había encontrado diversos obstáculos al tratar de obtener la cooperación de otros Estados, por ejemplo demoras en la recepción de asistencia debido a que entrañaba unos costos elevados y procedimientos engorrosos. Otro país había formulado varias solicitudes de extradición por delitos relacionados con la corrupción, pero ninguna había prosperado debido a las diferencias entre los ordenamientos jurídicos. Solamente un país señaló de forma explícita que no había recibido ni presentado solicitudes de extradición por delitos relacionados con la corrupción.

27. Se observó asimismo una falta de uniformidad en los requisitos probatorios que exigía la legislación nacional para conceder la extradición. Mientras que algunos Estados parte no exigían ninguna prueba sobre la comisión del delito, otros fijaban varias normas, que enunciaban con expresiones tales como “motivos fundados” o “indicios suficientes de criminalidad”. Se formularon varias recomendaciones en el sentido de que se redujera la carga de la prueba en esos

países a fin de que los Estados parte requirentes pudieran formular una solicitud de extradición más fácilmente y con más posibilidades de éxito, excepto en los casos en que el equipo encargado del examen constató que las normas se aplicaban con un grado suficiente de razonabilidad y flexibilidad.

Cuadro 5

Ejemplo de la aplicación del artículo 44, párrafo 9

Un Estado parte miembro de una organización regional informó de sus arreglos de extradición con los demás Estados miembros de la organización y confirmó que no había requisitos probatorios, sino que la extradición se efectuaba mediante un sistema de apoyo recíproco de las órdenes de detención, que los examinadores encomiaron por facilitar en gran medida la entrega rápida y eficaz de fugitivos.

En algunos Estados se habían establecido plazos específicos a las autoridades encargadas para examinar las solicitudes de extradición recibidas.

Un país señaló que recientemente había creado en su autoridad central una dependencia dedicada en exclusiva a atender las solicitudes de extradición recibidas, a fin de agilizar ese proceso, así como un Comité de Extradición compuesto por la autoridad central, la fiscalía, la policía, la INTERPOL y el Departamento de Relaciones Internacionales, con miras a mejorar y racionalizar los procedimientos de extradición y para examinar y dar respuesta a las dificultades halladas con más frecuencia en los procesos de extradición. A fin de facilitar la extradición con países de diferentes ordenamientos jurídicos, y para agilizar el proceso, el juez debía aceptar como plena prueba un certificado emitido por la autoridad encargada del procesamiento en el otro Estado, en el que se debía indicar que dicho Estado contaba con pruebas suficientes que justificaban el enjuiciamiento de la persona en cuestión.

28. La mayoría de los Estados parte afirmó que las principales garantías procesales se consagraban en su Constitución o en su Código de Procedimiento Penal. Tan solo un Estado parte mencionó que las garantías pertinentes formaban parte de los “principios del derecho consuetudinario”. Algunos Estados parte se refirieron expresamente a la aplicabilidad de los tratados pertinentes sobre derechos humanos, incluidos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Algunos países enumeraron los derechos y garantías aplicables en sus ordenamientos jurídicos internos, entre los que figuraban la presunción de inocencia, el principio de la cosa juzgada, el derecho a un abogado defensor, el derecho a un intérprete y el derecho a apelar tanto la decisión judicial por la que se imponía una prisión preventiva como aquella por la que se autorizaba la extradición. No todos los Estados parte garantizaban el derecho a apelar la decisión por la que se autorizaba la extradición. Un Estado parte no había adoptado ninguna medida concreta para aplicar la disposición, por lo que se le formuló una recomendación en ese sentido. En la legislación en materia de extradición de un Estado parte se aplicaba al proceso de extradición una serie de salvaguardias de derechos humanos, entre ellas las relativas a los derechos de la persona respecto a las condiciones de su reclusión hasta la aprobación de la extradición. Aunque en la mayoría de los países esos derechos eran, al parecer, aplicables a las actuaciones penales, se hacían extensivos por lo general a otros procedimientos judiciales, la extradición entre ellos.

29. Todos los Estados parte tenían medidas en vigor para garantizar la comparecencia de la persona cuya extradición se solicitaba en los procedimientos de extradición. Concretamente, en todos los casos podía ordenarse la detención, previa solicitud. En un caso, los tribunales locales estaban facultados para examinar la legalidad de la detención durante los procedimientos de extradición de la misma forma que si se tratara de prisión preventiva. En algunos países una detención siempre daba lugar a la reclusión, pero en otros, si bien lo habitual era la detención durante el procedimiento de extradición, también era posible, en circunstancias excepcionales y sobre todo cuando era poco probable que se concediera la extradición o por razones de salud, ordenar la liberación bajo fianza de la persona requerida. En algunos casos se puso de relieve el papel del sistema de notificaciones rojas de la INTERPOL como elemento importante para detener a fugitivos. La duración de reclusión que podía ordenarse iba desde los 18 días en algunos países (que podían prorrogarse a 40 días previa petición) hasta los 6 meses en otro país (que podían prorrogarse a 8 meses previa petición). En ese último país existía un proyecto de ley según el cual se preveía ampliar la duración máxima de la reclusión a un año.

30. No parecía haber interpretación ni aplicación uniformes del requisito de consultar con el Estado requirente antes de denegar la extradición. Algunos Estados parte consideraban que no se necesitaba ninguna legislación de aplicación, bien porque consideraban que el deber de consulta era una cuestión de cortesía o práctica internacional, o porque interpretaban que el artículo 44, párrafo 17, de la Convención o las disposiciones equivalentes de tratados bilaterales o regionales eran aplicables directamente y de forma automática en sus propios ordenamientos jurídicos. Otros Estados parte tenían legislación específica en la materia. Un Estado parte sostuvo que los fiscales, en su calidad de representantes del Estado requirente ante las autoridades encargadas de conceder la extradición, estaban obligados implícitamente a mantener al Estado requirente informado de todos sus actos. Otro Estado parte señaló que, aunque se podían celebrar consultas por la vía diplomática y presentar al juez los resultados de esas consultas en una audiencia de extradición, el juez no podía tener contacto directo con las autoridades extranjeras. En tres casos no se había aplicado el requisito debido a la falta de legislación, de tratados pertinentes y de práctica.

Cuadro 6

Ejemplo de la aplicación del artículo 44, párrafo 17

Un Estado parte informó de que su autoridad central encargada de formular y recibir solicitudes de extradición hacía todo lo posible por consultar con la parte requirente si una solicitud presentada en el marco de la Convención parecía deficiente. Entre otras cosas, daba al país requirente la oportunidad de complementar la solicitud con pruebas o explicaciones adicionales. La autoridad central tomaba contacto habitualmente con sus asociados en los tratados para conocer su opinión y alentarlos a presentar información adicional si parecía probable que fuera a denegarse una solicitud de extradición.

31. Algunos Estados parte proporcionaron estadísticas y cifras sobre el número de solicitudes de extradición presentadas y recibidas en los últimos años y el porcentaje de solicitudes de extradición aceptadas. No obstante, la información proporcionada

era de índole general y no se ofrecía una cuenta exacta de las solicitudes de extradición recibidas o formuladas por delitos relacionados con la corrupción. Un Estado parte calculó que aproximadamente el 20% de las solicitudes de extradición que había formulado se referían a delitos relacionados con la corrupción. Se recomendó a un Estado parte sistematizar y aprovechar mejor las estadísticas o, en su defecto, los ejemplos de casos que indicaran la duración de los procedimientos de extradición, a efectos de evaluar su eficiencia y su eficacia, y utilizar también la información sobre casos de procedimientos de extradición simplificados y de ejecución de sentencias penales extranjeras. Se recomendó a dos Estados parte que racionalizaran o prosiguieran su labor de creación o mejora de un sistema de gestión de casos que contuviera una base de datos con estadísticas y ejemplos prácticos o casos de cooperación internacional en casos de corrupción, incluso de extradición, lo que daría una idea más precisa de cómo se aplicaba en la práctica el marco jurídico pertinente y aumentaría la eficiencia de los mecanismos de cooperación internacional.

C. Traslado de personas condenadas a cumplir una pena

32. La mayoría de los Estados parte tenía el marco jurídico necesario para realizar el traslado de personas condenadas a cumplir una pena de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la Convención, sobre todo en virtud de acuerdos bilaterales y regionales. No se pudieron reunir cifras precisas sobre el número de presos que cada Estado parte había recibido o trasladado al extranjero. Un Estado parte señaló que había recibido y trasladado a miles de presos desde 1977, en cumplimiento de los tratados pertinentes.

33. El número de tratados celebrados por los Estados parte a ese respecto variaba notablemente. Un Estado parte estaba vinculado por 28 acuerdos bilaterales en los que se abordaba el traslado de personas condenadas a cumplir una pena, mientras que otro Estado no había celebrado todavía ningún acuerdo bilateral. En un Estado parte, además de diversos tratados bilaterales, se disponía de arreglos en vigor con más de 100 países. Análogamente a lo observado en relación con la extradición, se advirtió la tendencia a celebrar acuerdos en la materia con Estados vecinos o Estados en los que se empleaba el mismo idioma. Se observó que los acuerdos regionales se utilizaban también con bastante frecuencia, en particular el Convenio sobre el traslado de personas condenadas, de 1983, entre los Estados miembros del Consejo de Europa y su Protocolo adicional, de 1997; el Acuerdo Árabe de Riad sobre Cooperación Judicial; el Convenio sobre el traslado de condenados a prisión para el cumplimiento de su pena entre los Estados miembros de la Comunidad de Estados Independientes, de 1998; y el Convenio sobre el traslado de personas condenadas entre los miembros de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa.

34. En cuatro casos no se había concertado ningún acuerdo, y uno de los Estados parte sostenía que su legislación interna prohibía el traslado, hasta su liberación, de toda persona requerida que estuviera cumpliendo una sentencia en su territorio. El mismo Estado parte expresó, no obstante, su intención de modificar tal legislación a fin de dar cumplimiento a la Convención. Otro país comunicó que había denegado una solicitud de traslado debido a la ausencia de un marco jurídico apropiado.

35. La mayoría de los Estados parte señaló que su legislación interna permitía proceder al traslado de personas condenadas a cumplir una pena. En un caso, la posibilidad de traslado se limitaba a las personas condenadas por delitos de blanqueo de dinero o delitos relacionados con drogas. Sin embargo, el mismo Estado parte especificó que, en la práctica, todos los traslados se habían llevado a cabo recurriendo a tratados. Otro Estado parte señaló específicamente que la reciprocidad y la doble incriminación eran condiciones que debían cumplirse para llevar a cabo los traslados. Solo un Estado parte comunicó que había recurrido a la vía diplomática en dos ocasiones para trasladar a personas condenadas a cumplir una pena. Por último, no pudieron reunirse estadísticas sobre el número de traslados realizados en relación con delitos contemplados en la Convención.
