



Estudio sobre cooperación
jurídica, auxilio judicial
internacional y extradición en
material de tráfico de drogas
y otros delitos relacionados, entre
la UE y sus Estados miembro
y los países de América Latina
y el Caribe

This document has been prepared for the European Commission however it reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

Europe Direct is a service to help you find answers
to your questions about the European Union.

Freephone number (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Certain mobile telephone operators do not allow access to 00 800 numbers or these calls may be billed

European Commission- Directorate-General for Justice

More information on the European Union is available on the Internet (<http://europa.eu>).

Cataloguing data can be found at the end of this publication.

Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013

ISBN 978-92-79-33683-6

doi 10.2838/80976

Catalogue DS-02-13-428-ES-N

© European Union, 2013

Reproduction is authorised provided the source is acknowledged.

Study on judicial cooperation, mutual legal assistance and extradition of drug traffickers and other drug-related crime offenders, between the EU and its Member States and Latin American and Caribbean (LAC) countries

Consortium: FIIAPP – COMJIB

Project Leaders:

Rosa Ana Morán
Víctor Moreno

Study authors:

Javier Luis Parra (Coord.)
Amaya Arnaiz
Ángel Bodoque
Marc Robinson

Project researchers:

Ángel Bodoque
Andrea Murillo
Clara Penín
Elena Domínguez
Ignacio Ubaldo
González
Mar Jimeno
Javier Luis Parra
José Manuel Sánchez

José Miguel García
Juan Emilio Oviedo
María Dolores Millán
Rosa Ana Morán
Pedro Pérez Enciso
Marc Robinson
Rosa Rocha
Willem F. Korthals Altes

Study editors:

Miguel de Domingo [FIIAPP]
Marisa Ramos [COMJIB]

Contributors:

Álvaro Montoya (CR)	Imbi Markus (ES)	Marco Wies (LU)
Andrada Bavéjan (LI)	Isabel Garrido (EC)	Marianela Cabezas (EC)
Beatriz Diz (SP)	Jaime Arturo Ricra (PE)	Mariano Guillén-Oquendo (SP)
Bolívar Espinosa (EC)	Jakub Pastuszek (CZ)	Martin Keus (NL)
Branislav Bohacik (SV)	Javier Antonio Arancibia (BO)	Martine Solovieff (LU)
Caroline Hay (JM)	Jean-Paul Anckaert (BE)	Moisés Palma (BO)
Claudia del Rosario Palacios (BO)	Jeremy Taylor (JM)	Nereda Thouet (BE)
Consuelo Elizabeth Regalado (EC)	Joana Ferreira (PT)	Óscar Choque (BO)
Danuta Koné Król (CZ)	Jorge Chávez (PE)	Paula Mongé (SP)
Darwin Aguilar (EC)	José Ricardo de Prada (SP)	Per Hedvall (SW)
Dheerender Kumar (UK)	José Villodre (SP)	Pio Gualberto Peredo (BO)
Diego Solernó (AR)	Juan Andrés Bermejo (SP)	Rafael Gullock (CR)
Eduardo Picand (CH)	Juhani Korhonen (FI)	Ralf Riegel (GE)
Elmer Ríos (PE)	Laura Monge (CR)	Ruby Sáez (CH)
Eric Vanhoutte (BE)	Liz Girón (GT)	Secilia Hinojosa (PE)
Esther Agelan (DR)	Łucja Łukuć (PO)	Selena María Chumbiray (PE)
Gisela Altagracia Cueto (DR)	Luis Ibáñez (SP)	Sonia Raquel Medina (PE)
Harvey Palmer (UK)	Luis Jiménez-Lorena (SP)	Veronic Wright (AS)
Ida E. Mirones (PM)	Manuela Fernández (SP)	Vladimir Ozuna (BO)
Ignacio U. González (SP)	María Laura Brenes (CR)	

Developed by:



www.comjib.org



1. Resumen Ejecutivo

Alcance y objetivos

El principal objetivo de este estudio es aportar datos, cifras y un análisis detallado al debate sobre la función, el uso, los obstáculos de aplicación y las posibles lagunas en los mecanismos existentes de Auxilio Judicial Internacional (AJI), y los acuerdos de extradición. El estudio también aborda otros temas relacionados, que permiten una evaluación inicial del estado de situación, sobre la base de la información aportada. Todo ello para poder establecer un criterio claro sobre si, y si es así cómo, la cooperación jurídica debería / podría mejorarse y con qué instrumentos. Esto incluye una evaluación de la necesidad y el potencial valor añadido de establecer cauces de cooperación en AJM y extradición a nivel la UE, sin dejar de tener en cuenta determinadas situaciones de hecho, como el funcionamiento del sistema judicial de los Estados y la aplicación de los principios fundamentales que rigen la cooperación jurídica internacional.

Dentro de este marco de referencia, este informe ofrece los resultados de una investigación que combina el estudio general de la cooperación existente entre los Estados miembros de la UE y los países de América Latina y Caribe (ALC) con un estudio detallado de la cooperación jurídica en ALC, basado en una investigación meticulosa del caso particular de algunos Estados de ALC y la UE , que incluye trabajos de campo sobre el terreno junto con un análisis específico de algunas de las variables fundamentales del tema.

Métodos y fuentes

La estrategia de investigación toma en consideración dos criterios: los instrumentos de cooperación judicial internacional existentes y las estadísticas de asistencia judicial mutua y acuerdos de extradición en relación con el tráfico y otros delitos relacionados con las drogas. El objetivo es estudiar la relación existente entre estos acuerdos de cooperación internacional y el número de casos relacionados con las drogas, con el fin de determinar si el marco de la cooperación jurídica internacional existente es suficiente, o si son necesarias reformas e incorporación de otras herramientas. Además de estos criterios se tienen en cuenta otros factores; en particular: la eficiencia global de los sistemas de justicia locales, la relación entre el poder judicial y los poderes ejecutivo y legislativo,

el grado de independencia del poder judicial, la protección de datos y la situación de los detenidos incluidos los ciudadanos de la UE. También se han consultado fuentes fiables preexistentes sobre estos temas.

El estudio combina diferentes métodos y técnicas de investigación. Reune información sobre el marco jurídico y político que cada país latinoamericano y del Caribe aplica a la cooperación jurídica internacional, especialmente en el ámbito del tráfico de drogas. Además, recopila información sobre el marco institucional que cada país ha establecido para ejecutar esta tarea, y sobre su participación en los tratados y acuerdos multilaterales. Se emplean métodos de obtención y análisis cuantitativo y cualitativo de los datos, así como de los procesos reales de ejecución de la cooperación jurídica en todos los países de ALC. Todo ello mediante la realización de trabajos de campo, misiones a países clave, consultas en sitios web oficiales y diarios oficiales, entrevistas, diálogo directo con los puntos de contacto y cuestionarios remitidos a las autoridades centrales de ALC y Eurojust.

Contenido y resultados

Introducción a la Cooperación, Auxilio Judicial Internacional y extradición entre la Unión Europea y sus Estados miembros y los países de ALC.

La sección 2 del estudio resume el panorama actual en lo que respecta a la cooperación jurídica internacional entre las regiones UE y ALC. Realiza un seguimiento de la evolución de las Cumbres UE-ALC, desde su inicio en 1999 hasta la actualidad y esboza las cuestiones fundamentales que se pretende abordar. En concreto se habla de la VI Cumbre de Madrid en 2010, donde se presentó el Plan de Acción 2010-2012 bajo el título "El problema mundial de las drogas", que introdujo varias iniciativas para hacer frente a esta importante cuestión. Además, hay una descripción de la labor de la Conferencia de Ministros de Justicia de Países de América Latina (COMJIB) y de su acción de promoción de medidas de mejora en el ámbito de la Auxilio Judicial Internacional y la extradición como, por ejemplo, el procedimiento simplificado de extradición y las videoconferencias. Su Plan de Acción 2011-2012 prevé la adopción de una convención marco sobre equipos conjuntos de investigación (ECI).

Después de un breve resumen de otras organizaciones cuyos objetivos son mejorar la cooperación judicial internacional, se habla de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP) y de su trabajo.

Estado de situación en la Región ALC: análisis del sistema / MLA extradición en su lugar.

La sección 3 comienza con una descripción de las políticas existentes en cooperación jurídica y los tratados dentro de los distintos marcos en la región y en el entorno de ALC. En ella se detallan los inicios y el funcionamiento actual de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de las Reuniones de Ministros de Justicia u otros Ministros, Procuradores o Fiscales Generales de las Américas (REMJA), así como el gran número de declaraciones, instrumentos y convenios que existen dentro del ámbito de estas organizaciones. Se realiza un estudio similar del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y sus políticas en el ámbito de la Cooperación Jurídica Internacional. A nivel sub-regional, se habla de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), de la Comunidad Andina (CAN) y de la Comunidad del Caribe (CARICOM).

La sección examina la configuración jurídico-administrativa y las políticas de los sistemas de justicia en la región de ALC y describe la evolución reciente en lo que respecta a una mayor independencia del poder judicial. Incluye una mención a la posición de los ciudadanos de la UE que están procesados y detenidos en prisión preventiva en la región ALC. Su desarrollo no proviene sólo de la investigación académica en el área, sino también de las entrevistas obtenidas durante las misiones sobre el terreno. Históricamente ha habido problemas de masificación en las cárceles de la región y se han documentado casos de corrupción y abusos. Sin embargo, está claro que hay países donde se están llevando a cabo mejoras significativas. Tras un breve resumen de las garantías diplomáticas, se ha realizado un estudio sobre el papel actual de los fiscales en la región de ALC, y cómo se está generando una tendencia hacia el modelo acusatorio de justicia penal.

La sección 3.2 comienza con un estudio comparativo de tres de los principales instrumentos existentes en la actualidad en la región de ALC: La Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal ("Convención de Nassau"); el Protocolo de Auxilio Judicial Internacional en Materia Penal ("Protocolo de San Luis") y el

Protocolo de Auxilio Judicial Internacional en Materia Penal entre los Estados partes de MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile; y el Tratado entre las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá de Auxilio Judicial Internacional en Materia Penal. Los instrumentos se comparan con respecto a la inclusión o no del tipo más común de artículos, en relación con, por ejemplo, los tipos de asistencia permitidas en virtud del acuerdo, las razones por las que una asistencia puede ser rechazada, la doble incriminación, el principio de especialidad, y también con respecto a los aspectos de procedimiento. La sección termina con algunas consideraciones sobre las autoridades centrales, y sus roles. Esta es un área muy importante en relación a las *Conclusiones* y el tema se desarrolla y amplía a lo largo de todo el informe y en particular en las misiones sobre el terreno y los cuestionarios.

La parte final de la sección 3 ofrece una visión general de la legislación nacional de los países de la región de ALC, tanto en los Estados clave en relación con este estudio como en otros desempeñan un papel importante en el ámbito de la criminalidad relacionada con las drogas y la cooperación jurídica internacional. La legislación se examina tanto en lo referente a la cooperación internacional y la forma en que esta se ha incorporado como con respecto a la criminalización y el castigo de delitos de drogas. Hay también un análisis de la situación en la región de ALC en materia de protección de datos - un área en proceso de profunda reforma en busca de una mayor transparencia. Finalmente, hay un breve resumen de los diversos proyectos de cooperación en materia de drogas de la UE dentro de región ALC - tales como el programa de cooperación en las políticas de drogas entre América Latina y la Unión Europea (COPOLAD) y el Programa de ruta de la cocaína (CRP).

Descripción general de la participación de ALC en los convenios multilaterales con Estados Miembro de la UE.

La sección 4 ofrece una visión avanzada del mapa normativo, incluidos los convenios multilaterales y bilaterales. Se refiere a los instrumentos de cooperación jurídica internacional existentes, (ALM y acuerdos de extradición en relación con el tráfico de drogas) desde una perspectiva cuantitativa y cualitativa. Además, aborda el análisis de la participación de los países de ALC en los acuerdos internacionales y el traslado de los narcotraficantes condenados,

así como la extradición para cumplir las condenas en su país de origen. La información ha sido obtenida de las autoridades centrales, literatura especializada y sitios web oficiales.

El funcionamiento de los instrumentos jurídicos internacionales suscritos entre los países de ALC y EM de la UE y otros instrumentos prácticos.

La sección 5 trata del uso real y funcionamiento práctico de los instrumentos jurídicos internacionales y de las herramientas prácticas relacionadas con el tráfico de drogas entre los países miembro de la UE y ALC. En esta sección se ofrece un resumen de los parámetros de funcionamiento, fuentes de verificación y de los aspectos técnicos a los que se refiere la información solicitada, recogida y tratada para este proyecto. El análisis del funcionamiento de los instrumentos de cooperación jurídica internacional se aborda para el propósito de este estudio a través de un doble enfoque: desde un punto de vista cuantitativo así como desde el punto de vista cualitativo.

En cuanto al **enfoque cuantitativo**, este estudio ha recurrido al análisis estadístico de los datos en materia de extradición y Auxilio Judicial Internacional en materia de drogas y delitos relacionados y en relación con el **enfoque cualitativo**, se aborda el análisis operativo de la cooperación a través de casos prácticos y cuestionarios. El propósito de esta valoración es obtener información adicional a través de la evaluación del funcionamiento de la cooperación y de los instrumentos jurídicos desde el punto de vista práctico y operativo: permeabilidad legal para la extradición y la AJM, la aplicación del principio *aut dedere aut iudicare*, los obstáculos a la cooperación, formas y medidas de cooperación, el tipo de solicitudes, la función y el comportamiento de las autoridades centrales y otros profesionales de la justicia.

Cada misión a un país de América Latina tuvo el compromiso, entre otros, de acceder y examinar casos reales de extradición y solicitudes de Auxilio Judicial Internacional (recibidos y / o emitidos) en relación con la delincuencia en materia de drogas. Por lo tanto, además de las entrevistas con los jueces, fiscales y representantes de las autoridades centrales, los consultores han examinado, en lo posible, los procedimientos de cooperación que tienen que ver con la extradición y la AJM en relación con la criminalidad en materia de drogas entre el país visitado y cualquier estado de la UE. En cuanto a la segunda metodología cualitativa, se han distribuido

encuestas de percepción entre los profesionales de la justicia, como los fiscales especializados en delitos relacionados con drogas; jueces; secretarios judiciales; funcionarios judiciales; autoridades centrales; puntos de contacto IberRED y EJM; Eurojust; ONUDD y su red Centroamericana de puntos focales de cooperación internacional; funcionarios de Interpol y otros operadores jurídicos relevantes para la materia del estudio.

Resultados y conclusiones principales

El núcleo del estudio se incluye en las secciones 6 y 7, que se dividen en tres partes:

- Resultados principales;
- Conclusiones y
- Conclusiones clave/principales.

Resultados principales

Un total de 38 " **Resultados principales** " han surgido a través de todo el proceso de recolección de información y de la investigación realizada durante el estudio, incluyendo las entrevistas y cuestionarios realizados durante las misiones y teniendo en cuenta los resultados de otros informes, estudios y publicaciones sobre el tema. Algunos de los resultados conducen a conclusiones generales y conclusiones clave, pero no todos ellos tienen una consecuencia inmediata en esas secciones. Las conclusiones se refieren a todas las áreas de la ley y la cooperación en lo que respecta a la delincuencia en materia de drogas, e incluyen evaluaciones de otros indicadores tales como el tratamiento de los ciudadanos en el sistema penal, el Estado de Derecho y la protección de datos. Muchos de los resultados se refieren a la AJM actual y a las situaciones de extradición entre la UE y los países de ALC, e indican las áreas donde las prácticas actuales y/o los marcos normativos se podrían mejorar.

Conclusiones

Las "**Conclusiones**" incluidas se basan en las consideraciones y reflexiones contenidas en el presente estudio, los *Resultados principales*, informes de misión, información estadística, respuestas y comentarios a los cuestionarios, y en la investigación científica previa así como en estudios e informes oficiales (en particular los informes oficiales procedentes de entidades de la UE y ONUDD). Se presta especial atención a las consideraciones relacionadas con el fortalecimiento de las autoridades centrales y otros actores jurídicos, como las redes de cooperación y los magistrados de

enlace. Los enfoques jurídico y operativo contienen las conclusiones más relevantes en relación con el marco jurídico existente y posible.

Finalmente, como resultado de las otras secciones, las "**Conclusiones clave**" incluyen las consideraciones a tener en cuenta por las autoridades competentes y para reflexión por los responsables políticos propuestas por el equipo de investigación. Esta sección se ha dividido en dos: Conclusiones operativas y Conclusiones generales. Como se mencionó en la introducción a las Conclusiones, estas *Conclusiones clave/principales* se presentan con el espíritu de mejorar la situación en cuanto que exhibe claramente las áreas donde hay espacio para la mejora y el aumento de la eficiencia que daría como resultado un mayor éxito en la persecución y disminución de los delitos en materia de drogas tanto en la UE como en ALC.

A) Conclusiones clave operativas.

Una de las principales carencias que muestra el estudio es la ineficiencia de algunas autoridades centrales. El personal de algunas de estas autoridades centrales carece de los conocimientos suficientes sobre convenios aplicables, las redes existentes o las herramientas creadas para mejorar la cooperación jurídica. No existe una recopilación de todos los convenios aplicables a su disposición, no es fácil encontrar los convenios pertinentes, así como determinar el número de países que los han firmado e incluso descubrir la fecha de su entrada en vigor. La elaboración de un compendio de e-books, manuales y guías prácticas en materia de cooperación jurídica internacional sería muy útil, no sólo para los socios de América Latina, sino también para las autoridades europeas.

En algunos casos, los empleados de las autoridades centrales no provienen de fiscalías y tienen un conocimiento insuficiente no sólo acerca de la cooperación jurídica, sino también de los métodos de investigación penal en general. Cuando las autoridades centrales están integradas por fiscales, jueces instructores u otros operadores jurídicos cualificados éstas están en una mejor posición para cumplir con sus funciones. Las autoridades deben tener un mínimo de formación legal y de experiencia en el desarrollo de las capacidades institucionales en materia de Auxilio Judicial Internacional y extradición. Proponemos la organización de cursos de formación para lograr las capacidades en esta área. Además los profesionales, especialmente los fiscales anti- drogas, tienen una

falta de conocimiento de las posibilidades que ofrecen los convenios, las herramientas y las redes de cooperación internacional. También necesitan mejorar sus habilidades en la gestión de cooperación judicial. La propuesta de cursos de formación también cubriría las necesidades de los fiscales antidrogas.

Esta formación debe combinarse con programas de intercambio temporal de personal de las autoridades centrales y los fiscales anti-drogas entre la UE y los principales países de ALC.

Las redes de puntos de contacto interamericanos e intercontinentales ya existentes no se aprovechan lo suficiente de ambos lados del Atlántico. Por esa razón, es necesario promover estas redes y fortalecer y ampliar los actuales Memorandos de Entendimiento (IberRed - Eurojust e IberRed - EJM). También deben tenerse en cuenta las posibilidades de contacto a través de la REMJA, para explorar aún más las áreas de interés común y la cooperación en el futuro.

Estas redes sólo cubren algunos de los países incluidos en el estudio y en algunos de ellos no tienen la posibilidad de utilizar algunas de las herramientas más interesantes - como Iber@. Sería útil permitir a los puntos de contacto de la Red Judicial Europea y a todos los países del Caribe tener acceso a Iber@.

Al recopilar las cifras y los datos sobre las solicitudes legales internacionales nos dimos cuenta de que la mayoría de los países no mantienen un registro fiable de estas solicitudes, ni activo ni pasivo. Es necesario crear un sistema estadístico más eficiente para las *autoridades* centrales.

La cooperación jurídica a larga distancia entre la UE y ALC a menudo implica retrasos en el intercambio de información y la ejecución de las solicitudes legales. Por tanto, es necesario adaptar sus organizaciones competentes (marcos legales y métodos) a la sociedad de la información del siglo 21 y promover el uso de las TI, en particular, aceptar el uso de las comunicaciones electrónicas través de redes virtuales seguras.

Hay muy pocos agregados jurídicos europeos en las embajadas de los países de ALC. Sin embargo, las experiencias de Francia y España al destacar en otros países magistrados de enlace han demostrado su utilidad en la mejora de la cooperación judicial. Apoyamos la creación de la figura del "magistrado de enlace

Eurojust" para ser destacado en las instituciones competentes de países de ALC seleccionados a lo largo de las principales rutas de tráfico de drogas. También sería positivo fortalecer la posición de los funcionarios policiales de enlace destinados en los países de la región a lo largo de las principales rutas de narcotráfico.

B) Conclusiones clave generales

Si bien existe un marco legal amplio en términos de legislaciones nacionales, tratados y convenciones internacionales, hay una tendencia entre los países de la región a favor de los tratados regionales o bilaterales en lugar de las Convenciones de Viena y Palermo. También es cierto que la gran mayoría de los instrumentos jurídicos bilaterales todavía contienen importantes motivos de denegación y requisitos que en la operativa diaria resultar un obstáculo importante para una cooperación jurídica viable.

Por otra parte, los instrumentos multilaterales, como las convenciones de Viena y Palermo, prevén las disposiciones oportunas de AJM y extradición en los casos relacionados con drogas, lo que representa una buena base para la cooperación judicial con los Estados miembros de la UE. Existen buenas bases, pero no son suficientes para enfrentarse a los retos que plantean los casos de criminalidad relacionada con el narcotráfico. Los operadores jurídicos y las autoridades judiciales tienden con frecuencia a aplicar la Convención de Viena y los acuerdos bilaterales de manera excesivamente formalista (véase principal conclusión 26). Además, este estudio pone de manifiesto hasta qué punto hay varias áreas en las que la diversidad de las legislaciones nacionales obstaculiza la cooperación internacional de ALC-UE en la lucha contra el narcotráfico. Los Estados deben esforzarse en proporcionarse mutuamente una amplia cooperación entre sí, con el fin de asegurar que las autoridades nacionales no están limitadas a la persecución de los infractores de tráfico de drogas, que por lo general tratan de proteger a sus acciones con la dispersión de las pruebas y el producto del delito en diferentes países, (ver resultados principales 06 y 07).

Antes de considerar la redacción de nuevos instrumentos jurídicos en Iberoamérica y el Caribe, pensamos que sería útil promover la ampliación de la zona de aplicación de varios convenios internacionales existentes. Debe primarse la extensión de la adhesión a los convenios regionales de extradición o AJM ya

existentes. Hay un precedente en el caso del Convenio Europeo de Asistencia Judicial en Materia Penal del [Consejo de Europa](#) 1959 y, especialmente, su [Segundo Protocolo Adicional](#), instrumentos jurídicos que ya están ratificados por algunos países de la región, como por ejemplo Chile. Por otro lado, algunos países de la UE (o la propia UE) podrían estudiar la conveniencia de la adhesión como terceros países a la [Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal](#) de 1992.

Por último, la posibilidad de crear un acuerdo intercontinental a medida, más fuerte y vinculante UE - ALC no debe excluirse.

Seguimiento

El estudio muestra que algunos de los nuevos acuerdos regionales emulan ciertos métodos y prácticas jurídicas ya existentes en la UE. Además, todos ellos están evolucionando rápidamente para mantener el ritmo de las nuevas tecnologías. En las siguientes secciones del estudio se refleja una intensificación durante los últimos 10 años de la determinación de muchos países para trabajar más estrechamente en hacer frente común a las crecientes amenazas del crimen organizado y el narcotráfico. Además de la [Convención de Viena de 1988](#), otros dos convenios son fundamentales para promover la cooperación internacional en la lucha contra el crimen organizado y la corrupción: la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Para garantizar su eficacia y que respete los principios jurídicos de la UE, cualquier futuro instrumento jurídico bilateral o multilateral debe incluir disposiciones vinculantes en relación con:

- Establecer modelos vinculantes de formularios homologados para uso por parte de las autoridades solicitantes.
- Previsión de cláusulas adecuadas de protección de datos;
- Incorporación de sistemas de alerta obligatorias y de prioridad para los casos graves y urgentes de tráfico de drogas por parte de las autoridades centrales;
- Inclusión de la obligación de respuesta inmediata por la autoridad central receptora a través de un acuse de recibo a la autoridad central requirente;

- Fomento de la eficiencia eliminando o minimizando el uso de motivos de denegación y limitaciones;
- Extender como principio general la ejecución de las solicitudes de acuerdo con los procedimientos previstos por la legislación del Estado requirente (fórum regit actum);
- Explorar soluciones jurídicas a los conflictos de jurisdicciones, incluyendo disposiciones sobre la transmisión de procedimientos y equipos conjuntos de investigación;
- Asegurar que la recuperación de activos y productos del delito sea posible utilizando soluciones creativas como el reparto de activos entre el solicitante y los países a los que se le solicita o dan opción a la autoridad competente para solicitar la confiscación dentro de solicitudes de asistencia judicial;
- Ofrecer la posibilidad de prestarse Auxilio Judicial Internacional en todo tipo de procedimientos de recuperación de activos y procesos de decomiso no basado en condena;
- Promover el contacto directo complementario entre las autoridades competentes durante todo el proceso de solicitud, (emisor, receptor, ejecución y procesamiento) y permitiendo la transmisión directa de las solicitudes de asistencia legal mutua entre las autoridades competentes en caso de urgencia;
- Disposiciones que permiten la interceptación rápida de las telecomunicaciones, incluidas las que tengan el portal de entrada en territorio del Estado requerido, pero que sean accesibles desde el territorio del Estado requirente;
- Disposiciones específicas para la asistencia en la investigación de delitos informáticos;
- Permitir el uso de seguimiento en "tiempo real" de datos bancarios y el control de las cuentas;
- Promover el uso de las Tecnologías de la Información para la transmisión y la prestación de cooperación, de acuerdo con la disponibilidad de la necesaria tecnología en las autoridades involucradas;
- Facilitar medidas eficaces contra los delitos relacionados con

el narcotráfico como las entregas vigiladas, agentes encubiertos, equipos conjuntos de investigación, y el fomento de la práctica de los intercambios espontáneos de información;

- Reforzar los procedimientos para la protección de los testigos y las autoridades policiales.

Sin embargo, es bien sabido que el marco legal internacional por sí solo no es suficiente para asegurar una cooperación adecuada y eficaz. En primer lugar, es de suma importancia contar con una legislación nacional adecuada, que permita optimizar plenamente todos estos instrumentos jurídicos. La adopción de las medidas administrativas adecuadas para apoyar los diversos tipos de cooperación internacional también es muy importante.

En segundo lugar, las autoridades competentes deben ser alentadas, animadas a interpretar las solicitudes de extradición y cartas rogatorias de una manera más flexible en favor de la cooperación. Esto implica la necesidad de eliminar los requisitos formales innecesarios y minimizar cualquier base legal para la denegación.

Muchos otros factores, tales como la formación de los operadores legales competentes, dotar de recursos, medios técnicos y facilidades a las autoridades centrales, el apoyo y el respaldo de las redes judiciales y, por otra parte, la probidad y rectitud de las autoridades competentes desempeñan un papel decisivo en la cooperación judicial UE-LAC. Esta visión es compartida por el Informe de 2011 de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, cuando en sus recomendaciones a los gobiernos, las organizaciones internacionales y regionales pertinentes de la ONU y otros el siguiente párrafo: "*Algunas de las partes no han cumplido plenamente sus obligaciones en virtud de los tratados de fiscalización internacional de drogas, como que **parte de su estructura legislativa y judicial del Estado y /o Provincia han implementado medidas contrarias a los tratados***".

Sin embargo, a pesar de los problemas, hay una historia de éxito en la cooperación entre la zona ALC y la UE, tanto en asistencia judicial mutua como en extradición, y sobre todo una fuerte voluntad de cooperar. Esto es especialmente cierto en lo que respecta al tráfico de la cooperación entre las antiguas potencias coloniales históricas y los países que formaban parte de esas

colonias. Por otra parte, existen organismos internacionales en redes existentes que están en condiciones de facilitar la cooperación y las comunicaciones entre los países cooperantes.

Finalmente, más allá de problemas detectados, y de historias de éxito, existen sobre todo grandes retos en áreas en las que es posible mejorar significativamente la situación actual en términos del marco jurídico y operativo; y es teniendo en cuenta estas mejoras como se redactaron las **conclusiones**. Estas conclusiones, como se ha mencionado, surgen de los **resultados principales**, y en algunos casos dan lugar a **conclusiones clave** en las que se piensa que el reto es particularmente importante.

Dado que la investigación aborda temas tanto desde el punto de vista legal como desde el punto de vista práctico, entendemos que el estudio contiene **resultados** y **conclusiones** que podrían provocar ulteriores consideraciones y posibles propuestas (o "reflexiones para el debate"), no sólo desde el punto de vista de la toma de decisiones políticas, sino también desde un enfoque de los profesionales del Derecho. Por ejemplo, y teniendo en cuenta algunas de las **conclusiones clave**, un estudio de esta magnitud puede merecer un posible taller conjunto o foro internacional, con los actores legales pertinentes, los expertos en materia de cooperación judicial en el ámbito de las drogas y también podría contribuir a la diseminación de buenas prácticas como medidas de seguimiento. Además, no sólo el propio estudio, sino que algunos de los anexos relativos a las **conclusiones clave** podrían ser utilizados para crear un compendio en la Web de los instrumentos jurídicos internacionales en materia de asistencia judicial mutua y extradición y de buenas prácticas entre los países de ALC y la UE.

2. Conclusiones Clave

Como resultado de las secciones anteriores, esta sección incluye las principales conclusiones y consideraciones propuestas por el equipo de investigación que deberían tenerse en cuenta por parte de las autoridades competentes y ponderadas por los responsables políticos.

La sección se ha dividido en dos - Conclusiones operativas y Conclusiones del marco general. Como anteriormente se ha mencionado en la introducción a las **conclusiones**, estas **conclusiones clave** se ofrecen con el espíritu de propuestas para mejorar la situación en cuanto que, aunque funcional, exhibe claramente espacio para la mejora y el aumento de la eficacia que de cómo resultado una mejora en los procesos y una disminución de la delincuencia relacionada con el narcotráfico en la UE y en ALC.

A.- Conclusiones operativas.

Las autoridades centrales deben contar con una plantilla técnica estable con cierta garantía de inamovilidad. Cuando las *autoridades centrales* están integradas por fiscales, jueces instructores u otros operadores jurídicos cualificados éstas están en una mejor posición para cumplir sus funciones. En cualquier caso, la formación jurídica y el contar con experiencia institucional en el ámbito de la asistencia judicial mutua y extradición resultan requisitos fundamentales. Además, las redes de puntos de contacto interamericanos e intercontinentales ya existentes no se aprovechan lo suficiente a ambos lados del Atlántico.

La cooperación jurídica a larga distancia entre la UE - ALC requiere que sus instituciones y autoridades competentes se adapten (aspectos legales y métodos de trabajo) a la Sociedad de la Información del siglo XXI. Los Estados ya no pueden ignorar la fuerte relación entre la promoción de los recursos de las TI y la eficiencia de la cooperación.

Por lo tanto, se proponen las siguientes **conclusiones clave** relacionadas con cuestiones operativas:

- a. Programa de la UE para el fortalecimiento institucional y el desarrollo de capacidades jurídicas de las *autoridades* centrales.
- b. Valorar la creación de un registro de solicitudes de cooperación que permitan un sistema estadístico más eficiente para las *autoridades*.

- c.** Creación de la figura del "magistrado de enlace de Eurojust" para ser enviado a las *autoridades* competentes de países clave de ALC a lo largo de las principales rutas de narcotráfico. (véase la conclusión 7.3).
- d.** Mejorar la posición de los funcionarios de enlace destinados en los países de la región a lo largo de las principales rutas de narcotráfico..
- e.** Fortalecer y ampliar los Memorandos de Entendimiento existentes (IberRed - Eurojust e IberRed - EJM) y estudiar las posibilidades de entrar en contacto con REMJA para profundizar en áreas de interés común y la cooperación en el futuro.
- f.** Promover el acceso a Iber @ por los puntos de contacto de Redes Judiciales Europeas y otros países del Caribe.
- g.** El estudio de programas de intercambio temporal de personal de las autoridades centrales y de los fiscales antidroga entre la UE y los principales países de ALC.
- h.** Desarrollar programas de formación on line para fiscales, jueces y funcionarios judiciales involucrados en casos de DT. Los métodos de formación en formato "bllearning" permiten combinar cursos virtuales con seminarios de corta duración o talleres.
- i.** Elaborar un compendio de e-books, manuales y guías prácticas en materia de cooperación jurídica internacional.
- j.** Crear un compendio Web de los instrumentos jurídicos internacionales en materia de extradición, asistencia judicial recíproca, transferencia de prisioneros, transferencia de litigios entre ALC y la UE, de acuerdo con las herramientas de buenas prácticas existentes¹.
- k.** Crear un Manual de Cooperación entre la UE - ALC sobre casos de delitos relacionados con drogas, incluyendo guías prácticas sobre medidas específicas, de acuerdo con las buenas prácticas de UNODC.

¹ Entre otros, la Guía de l'entraide (vía Intranet para las autoridades competentes), desarrollada por el Ministère de la Justice francés, la herramienta Web PRONTUARIO o el e-manual de cooperación puesto en marcha por las autoridades competentes españolas: www.prontuario.org.

B).- Conclusiones del marco general.

Si bien existe un marco legal amplio en términos de legislación nacional, tratados y convenciones internacionales, hay una tendencia entre los países de la región a primar la aplicación de los tratados bilaterales regionales en lugar de las Convenciones de Viena y Palermo. También es cierto que la gran mayoría de los instrumentos jurídicos internacionales bilaterales todavía contienen importantes motivos de denegación y los requisitos para la actividad operativa diaria se pueden percibir como límites a la viabilidad y el funcionamiento de la cooperación jurídica.

Por otra parte, los instrumentos multilaterales como las Convenciones de Viena y Palermo contienen disposiciones relevantes en materia de Asistencia Judicial y extradición, que suponen una base sólida para la cooperación judicial con los Estados miembros de la UE. Sin embargo, esta base no es suficiente para enfrentar los retos que implican los casos graves de delincuencia relacionada con el narcotráfico. Los operadores jurídicos y las autoridades judiciales tienden con frecuencia a aplicar la Convención de Viena y los acuerdos bilaterales de un modo excesivamente formalista (véase principal conclusión 26). Además, este estudio pone de manifiesto que hay varias áreas en las que la diversidad de las legislaciones nacionales obstaculiza la cooperación internacional de ALC-UE en la lucha contra el narcotráfico. Los Estados deben esforzarse en proporcionarse una amplia cooperación mutua, con el fin de garantizar que las autoridades nacionales encargadas de su aplicación no se limiten a la búsqueda de los infractores de tráfico de drogas, que por lo general tratan de ocultar sus acciones mediante la dispersión de las pruebas y del producto del delito en diferentes países, (ver resultados principales 06 y 07).

Las autoridades competentes deben ser alentadas a interpretar las solicitudes de extradición y las comisiones rogatorias de acuerdo con criterios más flexibles en favor de la cooperación y mejorar así la flexibilidad de procedimiento. Esto implica la necesidad de eliminar requisitos formales innecesarios y minimizar las exigencias formales para la denegación.

Como se ha señalado, al considerar la elaboración de nuevos instrumentos jurídicos, es importante el enfoque que deba darse al abordar los tratados existentes (o futuros): la mejora de la eficacia del marco legal de cooperación internacional debe ser vista como una estrategia intercontinental, asimétrica y combinada. Esto implica la necesidad de tener en cuenta la posibilidad de varios instrumentos jurídicos internacionales al mismo tiempo y en las mismas áreas: tratados bilaterales, de adhesión multilateral como UNTOC o la Convención de Viena o la adhesión a los convenios e instrumentos internacionales regionales existentes.

Por último, la posibilidad de confeccionar un acuerdo intercontinental más amplio y vinculante entre ALC y la UE no debe excluirse en un futuro. Existe una

interdependencia entre los distintos instrumentos jurídicos internacionales en materia de extradición, asistencia jurídica mutua, transferencia de prisioneros, confiscación, reconocimiento de sentencias extranjeras, transferencia de procedimientos y traslado de prisioneros que merecen ser tenidos en cuenta por los responsables políticos. En este sentido, podría considerarse una ventaja redactar un instrumento específico que abarcara todas las cláusulas relacionadas con las diferentes áreas de cooperación y que contemplase las formas más modernas y rápidas de colaboración y comunicación.

Por lo tanto, se proponen las siguientes **conclusiones clave** relacionadas con el marco general:

l.

Debe considerarse la posibilidad de adhesión mutua o a los convenios regionales de extradición y asistencia judicial internacional. Este es el caso del Convenio Europeo de Asistencia Judicial en Materia Penal del Consejo de Europa 1959 y en especial su Segundo Protocolo Adicional, instrumentos jurídicos ya ratificados por ciertos países de la región de ALC, como Chile. Por otro lado, algunos países de la UE (o la UE) podrían estudiar la conveniencia de su adhesión, como tercer Estado, a la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal, 1992 (véase la conclusión 9).

m.

Los Instrumentos jurídicos bilaterales o multilaterales futuros deben abordar la cuestión de cómo dar valor añadido al actual marco legal intercontinental de la UE – ALC en relación con DT.

Los acuerdos que se desarrollen en relación con la criminalidad en el ámbito del narcotráfico deberían incluir disposiciones sobre la base de estas conclusiones, en particular los párrafos incluidos en el "enfoque legal" y en el "enfoque operativo", (conclusiones incluidas en los puntos 11 a 26).

Cualquier convenio considerado podría incluir, entre otras, disposiciones vinculantes en relación con:

- Establecer modelos vinculantes de formularios homologados para uso por parte de las autoridades solicitantes.
- Previsión de cláusulas adecuadas de protección de datos;
- Incorporación de sistemas de alerta obligatorias y de prioridad para los casos graves y urgentes de tráfico de drogas por parte de las autoridades centrales;
- Inclusión de la obligación de respuesta inmediata por la autoridad central receptora a través de un acuse de recibo a la autoridad

central requirente;

- Fomento de la eficiencia eliminando o minimizando el uso de motivos de denegación y limitaciones;
- Extender como principio general la ejecución de las solicitudes de acuerdo con los procedimientos previstos por la legislación del Estado requirente (fórum regit actum);
- Explorar soluciones jurídicas a los conflictos de jurisdicciones, incluyendo disposiciones sobre la transmisión de procedimientos y equipos conjuntos de investigación;
- Asegurar que la recuperación de activos y productos del delito sea posible utilizando soluciones creativas como el reparto de activos entre el solicitante y los países a los que se le solicita o dan opción a la autoridad competente para solicitar la confiscación dentro de solicitudes de asistencia judicial;
- Ofrecer la posibilidad de prestarse Auxilio Judicial Internacional en todo tipo de procedimientos de recuperación de activos y procesos de decomiso no basado en condena;
- Promover el contacto directo complementario entre las autoridades competentes durante todo el proceso de solicitud, (emisor, receptor, ejecución y procesamiento) y permitiendo la transmisión directa de las solicitudes de asistencia legal mutua entre las autoridades competentes en caso de urgencia;
- Disposiciones que permiten la interceptación rápida de las telecomunicaciones, incluidas las que tengan el portal de entrada en territorio del Estado requerido, pero que sean accesibles desde el territorio del Estado requirente;
- Disposiciones específicas para la asistencia en la investigación de delitos informáticos;
- Permitir el uso de seguimiento en "tiempo real" de datos bancarios y el control de las cuentas;
- Promover el uso de las Tecnologías de la Información para la transmisión y la prestación de cooperación, de acuerdo con la disponibilidad de la necesaria tecnología en las autoridades involucradas;
- Facilitar medidas eficaces contra los delitos relacionados con el

narcotráfico como las entregas vigiladas, agentes encubiertos, equipos conjuntos de investigación, y el fomento de la práctica de los intercambios espontáneos de información;

- Reforzar los procedimientos para la protección de los testigos y las autoridades policiales.



ISBN 978-92-79-33683-6

9 789279 336836
doi: 10.2838/80976