



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

Distr. general
28 de agosto de 2017
Español
Original: inglés

Expertos convocados para mejorar la cooperación internacional en el marco de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Viena, 6 y 7 de noviembre de 2017

Tema 6 del programa provisional*

Instrumentos y servicios de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para promover la cooperación internacional

Progresos realizados en el cumplimiento de los mandatos de las reuniones intergubernamentales de expertos de participación abierta para mejorar la cooperación internacional en el marco de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Nota de la Secretaría

I. Introducción

1. En su resolución 6/4, la Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, entre otras cosas, invitó a los Estados Miembros a que siguieran proporcionando a la Secretaría información sobre los procedimientos civiles y administrativos relativos a la corrupción, siempre que fuera viable y con carácter voluntario, a fin de determinar en qué medida podría prestarse asistencia en relación con esos procedimientos, así como dar a conocer las buenas prácticas y los instrumentos pertinentes para la aplicación del artículo 53 de la Convención, y solicitó a la Secretaría que siguiera reuniendo y difundiendo información mediante, entre otras cosas, la presentación de informes a la Conferencia y sus órganos subsidiarios pertinentes, con sugerencias relativas a las necesidades de asistencia técnica y los mecanismos para prestar esa asistencia, así como la elaboración de un estudio para determinar las mejores prácticas y medios para facilitar la cooperación en la materia, en función de la disponibilidad de recursos.

2. En esa misma resolución, la Conferencia también exhortó a los Estados Miembros a que informaran a la Secretaría acerca de los funcionarios nombrados o las instituciones designadas, cuando procediera, para actuar como coordinadores en lo que respecta a la utilización de los procedimientos civiles y administrativos contra la corrupción, en particular a efectos de cooperación internacional, y solicitó a la Secretaría que reuniera esa información y la pusiera a disposición de todos los Estados partes y que

* [CAC/COSP/EG.1/2017/1](#).



presentara informes sobre el tema a la Conferencia y sus órganos subsidiarios pertinentes.

3. En la quinta reunión intergubernamental de expertos de participación abierta para mejorar la cooperación internacional en el marco de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, celebrada en Viena los días 17 y 18 de noviembre de 2016, se recomendó que los Estados partes siguieran proporcionando a la secretaría información sobre la aplicación del capítulo IV de la Convención, con miras a ampliar la labor analítica de la secretaría en lo que respecta a los problemas de cooperación internacional sobre la base de la Convención y, en la medida en que fuera pertinente, compartir los resultados de esa labor con otras dependencias competentes de la secretaría.

4. En la reunión de expertos también se recomendó que los Estados partes siguieran compartiendo con la secretaría, para su ulterior divulgación, la información disponible sobre instrumentos y sistemas electrónicos utilizados por las autoridades nacionales para la tramitación y el seguimiento de las solicitudes de extradición y de asistencia judicial recíproca. Se recomendó que la secretaría estudiara la posibilidad de crear una sección separada en el directorio en línea de autoridades nacionales competentes, que contuviera información sobre los requisitos y procedimientos para conceder la extradición con arreglo al artículo 44 de la Convención. También se recomendó que la labor futura de la reunión de expertos se centrara más en la aplicación del artículo 44 de la Convención.

5. La presente nota se redactó en cumplimiento de los mandatos que figuran en la resolución 6/4 de la Conferencia y las recomendaciones de la reunión de expertos. Además, el informe ofrece información sobre asistencia técnica y otras actividades de la Secretaría en la esfera de la cooperación internacional en el marco de la Convención.

6. A fin de facilitar la ejecución de los mandatos mencionados, la secretaría preparó un proyecto de cuestionario en el que se pide a los Estados partes información sobre las dificultades prácticas halladas al solicitar y prestar asistencia en las investigaciones y los procedimientos correspondientes a cuestiones civiles y administrativas relacionadas con delitos de corrupción, con miras a utilizar esa información como base para elaborar un estudio con el fin de determinar las mejores prácticas y medios para facilitar la cooperación en la materia, como se solicita en la resolución 6/4 de la Conferencia. La secretaría distribuyó el proyecto de cuestionario entre los participantes en la reunión de expertos celebrada en Viena los días 17 y 18 de noviembre de 2016. Durante la reunión, los expertos hicieron sugerencias para seguir mejorando el cuestionario y la secretaría las tuvo en cuenta al preparar la versión definitiva del cuestionario.

7. La secretaría envió a los Estados Miembros una nota verbal de fecha 17 de enero de 2017, así como una nota verbal recordatoria de fecha 8 de mayo de 2017, en las que se solicitaba información a los Estados partes en la Convención contra la Corrupción sobre las cuestiones antes señaladas. Las notas verbales contenían la versión definitiva del cuestionario, así como un formulario que debían rellenar los coordinadores nacionales para la cooperación internacional en lo que se refiere a la utilización de los procedimientos civiles y administrativos relacionados con la corrupción.

8. Al 21 de agosto de 2017, 37 Estados Miembros habían presentado sus respuestas.

9. La Secretaría resumió todas las respuestas recibidas que contenían información sustantiva en una nota sobre la cooperación internacional en las actuaciones civiles y administrativas con relación a la detección de los delitos tipificados con arreglo a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción ([CAC/COSP/2017/2](#)).

10. El 14 de marzo de 2017, la secretaría distribuyó una nota verbal con miras a recabar de los Estados Miembros información sobre la utilización de programas informáticos para los sistemas de gestión de casos en el ámbito de la cooperación internacional. La secretaría analizó detenidamente las respuestas presentadas por los Estados Miembros en su “Documento de sesión sobre la reunión de datos, junto con la existencia de sistemas eficaces de gestión de casos: intercambio de información relativa a los programas informáticos en uso a nivel nacional” ([CAC/COSP/EG.1/2017/CRP.1](#)).

11. La secretaría envió a los Estados Miembros otra nota verbal, de fecha 13 de junio de 2017 en que alentaba a los Estados partes a que proporcionaran información o actualizaran la información facilitada sobre las autoridades, con inclusión de las autoridades centrales encargadas de la asistencia judicial recíproca, las autoridades centrales que se ocupan de la extradición, las autoridades en materia de prevención, las entidades coordinadoras de la recuperación de activos y las entidades coordinadoras de la cooperación internacional en lo que respecta a la utilización de procedimientos civiles y administrativos.

12. La secretaría también siguió ampliando su labor analítica en lo que respecta a las dificultades de la cooperación internacional sobre la base de la Convención, y siguió ofreciendo y coordinando numerosas actividades de asistencia técnica en esa esfera.

13. A continuación se resumen las principales observaciones derivadas del análisis de la información recibida de los Estados Miembros en respuesta a las solicitudes antes mencionadas, junto con una descripción de otras actividades realizadas por la secretaría con miras a ejecutar los mandatos mencionados.

II. Cooperación internacional en procedimientos civiles y administrativos relacionados con la detección de delitos tipificados con arreglo a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

14. El alcance de la información proporcionada en materia de procedimientos civiles y administrativos variaba considerablemente. Si bien algunos Estados facilitaron información completa que abarcaba todos los elementos que se especifican en las notas verbales (es decir, información sobre los procedimientos civiles y administrativos en el contexto de la cooperación internacional, información sobre las prácticas e instrumentos pertinentes para la aplicación del artículo 53 de la Convención e información sobre los coordinadores en lo que respecta a la utilización de los procedimientos civiles y administrativos contra la corrupción), algunos Estados solamente proporcionaron escasa información y algunos informaron a la secretaría de que no contaban con información sobre las medidas civiles y administrativas relacionadas con la corrupción. Si bien la mencionada nota de la Secretaría ([CAC/COSP/2017/2](#)) contiene resúmenes de las respuestas recibidas, a continuación se presenta un breve análisis de sus aspectos esenciales.

15. Con respecto a la aplicación del artículo 53 de la Convención, por lo general los Estados informaron de que podían participar en actuaciones judiciales cuando tuvieran intereses directos en demandas pertinentes, de forma similar a cualquier otro participante en procesos judiciales nacionales.

16. Esto también quedó confirmado con las observaciones formuladas en el contexto de los exámenes del segundo ciclo concluidos al 17 de agosto de 2017. En general, los países extranjeros reciben el trato de persona jurídica en el derecho interno de los Estados partes. Por lo tanto, esos países tienen derecho a entablar una acción civil y reclamar una indemnización o daños o perjuicios ante los tribunales internos. Sin embargo, no se ha facilitado información sobre buenas prácticas relacionadas con la aplicación del artículo 53.

17. Entre los tipos de asistencia que solían solicitarse figuraban el acopio de pruebas y la toma de declaraciones; la obtención de documentos bancarios; las medidas cautelares; la identificación, la localización, el embargo preventivo, la incautación y el decomiso de activos; la comunicación de actos procesales; y el reconocimiento de las sentencias.

18. Los Estados informaron de que la falta de familiaridad con los procedimientos civiles y administrativos internos del Estado solicitante y la negativa a aceptar solicitudes por canales distintos a los utilizados para coordinar la cooperación en asuntos penales, o las negativas porque no había causas penales abiertas contra los sospechosos, eran los problemas más frecuentes en la ejecución de sus solicitudes de

asistencia relacionadas con medidas civiles y administrativas. Además, se señalaron problemas vinculados con las demoras de traducción y de procedimiento en la tramitación de las solicitudes. Algunos Estados informaron de que no habían tropezado con ninguna dificultad en relación con la tramitación de las solicitudes remitidas ni de las recibidas.

19. Los Estados sugirieron una serie de medidas destinadas a facilitar la cooperación en lo que respecta a la utilización de procedimientos civiles y administrativos contra la corrupción. Por ejemplo, se propuso que los Estados consideraran la posibilidad de designar una autoridad central única encargada de todas las cuestiones relacionadas con los convenios internacionales pertinentes, a fin de incrementar la eficacia de la cooperación. Entre otras medidas sugeridas figuraban las siguientes:

a) Exhortar a los Estados a que velaran por la confidencialidad cuando un Estado requirente o requerido lo solicitara o lo exigiera, a fin de evitar cualquier posible efecto negativo en la investigación de delitos de corrupción;

b) Las autoridades competentes podrían intentar aplicar el artículo 43 de la Convención y ampliar las posibilidades de cooperación en los casos de corrupción y, al mismo tiempo, podrían centrarse en los aspectos más importantes de la aplicación de la resolución 6/4 de la Conferencia a fin de aumentar la eficacia del proceso;

c) Elaborar una guía sobre el cumplimiento de las solicitudes de cooperación internacional a nivel de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley o del poder judicial. Esa guía podría figurar en un anexo de la Convención en forma de protocolo;

d) Reforzar las actividades de sensibilización y fomento de la capacidad, entre otras cosas, mediante la organización de actividades de capacitación personalizadas para los supervisores de los organismos competentes y los funcionarios responsables de la cooperación internacional. Se propuso además la posibilidad de elaborar normas internacionales respecto de la aportación de pruebas sobre la base de los requisitos de la Convención y las normas de derechos humanos universalmente reconocidas;

e) Fortalecer las plataformas de comunicación e intercambio de información entre órganos judiciales y la promoción del diálogo entre los coordinadores, a fin de garantizar la posibilidad de compartir las solicitudes urgentes y mantener un diálogo continuo para abordar las cuestiones relacionadas con la falta de conocimientos sobre los requisitos jurídicos y de procedimiento que podrían obstaculizar la tramitación oportuna de las solicitudes;

f) Transmitir las solicitudes directamente de un coordinador a otro sobre la base de acuerdos complementarios entre ellos, en lugar de hacerlo por vía diplomática, a fin de asegurar la eficiencia.

20. Las respuestas de los Estados Miembros aportaron ideas provechosas sobre los enfoques nacionales respecto de la cooperación internacional en asuntos civiles o administrativos relacionados con la corrupción. Sin embargo, en vista de que más de la mitad de los Estados partes no respondieron, se necesita más información para lograr una mejor comprensión de la utilización de esos enfoques. Es muy probable que esa información se obtenga mediante el examen que están llevando a cabo los Estados partes sobre la aplicación de la Convención, en particular respecto de la recopilación de buenas prácticas en la aplicación del artículo 53 de la Convención.

21. La mayoría de los Estados que respondieron tenían escasa experiencia en la utilización de medidas civiles y administrativas en el contexto de la cooperación internacional. Solo unos pocos Estados informaron de que contaban con amplia experiencia en el uso de esas medidas, y normalmente se trataba de las solicitudes de asistencia remitidas. Un mayor número de esos Estados tenía experiencia en materia de medidas administrativas que de medidas civiles.

22. Algunos Estados también informaron de que habían utilizado la Convención como base jurídica para sus solicitudes.

23. Es importante destacar que la mayoría de los Estados que aportaron información estaban dispuestos a cooperar en esa materia si surgiera la necesidad. Ello se puso de manifiesto en parte por su disposición a nombrar coordinadores encargados de la cooperación internacional en medidas civiles y administrativas relacionadas con la corrupción, así como por las numerosas sugerencias útiles que formularon con miras a mejorar la cooperación en esos asuntos.

III. Directorio en línea de autoridades nacionales competentes

24. Durante la quinta reunión intergubernamental de expertos de participación abierta para mejorar la cooperación internacional en el marco de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, los expertos recomendaron que los Estados partes siguieran actualizando la información sobre sus autoridades centrales encargadas de la asistencia judicial recíproca, conforme a lo dispuesto en la Convención, sobre la extradición como una buena práctica y sobre los coordinadores nacionales de la recuperación de activos que figuran en el directorio en línea de autoridades nacionales competentes con arreglo a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción que mantiene la secretaría (véase www.unodc.org/comppauth_uncac/en/index.html). También se exhortó a la secretaría a que estudiara la posibilidad de crear una sección separada en el directorio en línea, que contuviera información sobre los requisitos y procedimientos para conceder la extradición con arreglo al artículo 44 de la Convención. Además, se alentó a los Estados partes a que proporcionaran a la secretaría, con carácter voluntario, información acerca de las instituciones designadas como coordinadores de la utilización de los procedimientos civiles y administrativos contra la corrupción.

25. En respuesta a esas recomendaciones, la secretaría elaboró por separado dos secciones nuevas en el directorio en línea: una sobre las autoridades centrales en materia de extradición, que contiene información sobre los requisitos y procedimientos para conceder la extradición, y otra sobre los coordinadores de la utilización de los procedimientos civiles y administrativos.

26. Como se señaló anteriormente, la secretaría también envió a los Estados Miembros una nota verbal de fecha 13 de junio de 2017 en la que se solicitaba información sobre los nuevos tipos de autoridades, es decir, las autoridades centrales en materia de extradición y las entidades coordinadoras de la cooperación internacional en lo que respecta a la utilización de los procedimientos civiles y administrativos, y alentaba a los Estados partes a que siguieran actualizando la información y/o proporcionando información sobre las autoridades centrales encargadas de la asistencia judicial recíproca, las autoridades en materia de prevención y las entidades coordinadoras de la recuperación de activos. Varios Estados partes respondieron a la solicitud contenida en la nota verbal, y toda la información recibida se incorporó posteriormente en el directorio en línea.

27. Al mes de agosto de 2017, el directorio contiene información sobre lo siguiente:

- a) Las autoridades centrales encargadas de la asistencia judicial recíproca en 128 Estados partes;
- b) Las autoridades en materia de prevención en 108 Estados partes;
- c) Las entidades coordinadoras de la recuperación de activos en 76 Estados partes;
- d) Las autoridades centrales en materia de extradición en 15 Estados partes; y
- e) Los coordinadores de la cooperación internacional en lo que se refiere a la utilización de procedimientos civiles y administrativos en 28 Estados partes.

IV. Información sobre instrumentos y sistemas electrónicos

28. En la quinta reunión intergubernamental de expertos de participación abierta para mejorar la cooperación internacional en el marco de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, los participantes destacaron la importancia de la recopilación de datos en el ámbito de la cooperación internacional y de la existencia de sistemas eficaces de gestión de casos. En ese sentido, se alentó el intercambio de información relativa a los programas informáticos en uso a nivel nacional. Como se indica en el informe sobre esa reunión (véase [CAC/COSP/EG.1/2016/2](#), párr. 38), se pidió a la secretaría que facilitara ese intercambio de información.

29. Sobre la base de ese mandato, la secretaría distribuyó una nota verbal de fecha 14 de marzo de 2017 con miras a reunir información de los Estados Miembros sobre la utilización de programas informáticos para los sistemas de gestión de casos en el ámbito de la cooperación internacional.

30. Los detalles sobre el cuestionario utilizado y las respuestas recibidas de los Estados Miembros figuran en el documento titulado “Documento de sesión sobre la reunión de datos, junto con la existencia de sistemas eficaces de gestión de casos: intercambio de información relativa a los programas informáticos en uso a nivel nacional” ([CAC/COSP/EG.1/2017/CRP.1](#)).

V. Asistencia técnica y otras actividades pertinentes a la cooperación internacional en el marco de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

31. La UNODC siguió prestando servicios de fomento de la capacidad y asesoramiento a nivel regional y nacional, y participando activamente en reuniones y conferencias a fin de coordinar la cooperación internacional entre los Estados partes. En la nota de la Secretaría sobre la asistencia técnica en apoyo de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción ([CAC/COSP/2017/3](#)) puede encontrarse información detallada sobre esas actividades.

32. Además, la UNODC siguió proporcionando asistencia técnica en relación con la recuperación de activos, que a menudo se superponía con las necesidades técnicas relacionadas con la cooperación internacional sobre la base de la Convención. La descripción detallada de esas actividades de asistencia técnica figura en el informe sobre los progresos realizados en el cumplimiento de los mandatos del Grupo de Trabajo sobre Recuperación de Activos ([CAC/COSP/2017/6](#)).

33. La Secretaría actualizó el estudio titulado *Estado de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción: penalización, aplicación de la ley y cooperación internacional*. Como se explica en el resumen presentado a la Conferencia ([CAC/COSP/2017/10](#)), el estudio contiene un análisis completo de la aplicación de los capítulos III (Penalización y aplicación de la ley) y IV (Cooperación internacional) de la Convención por los 156 Estados partes que en la fecha de redacción se habían examinado en el marco del primer ciclo del Mecanismo de Examen de la Aplicación. Más concretamente, en el estudio: a) se definen y reseñan las tendencias y pautas observadas en la aplicación de los capítulos mencionados, haciendo hincapié en afinidades y variaciones sistemáticas y, cuando proceda, regionales; b) se resaltan, por un lado, los logros y las buenas prácticas y, por otro, las dificultades de aplicación, y se presentan algunos ejemplos de aplicación que se consideran dignos de mención o que ilustran la legislación y la práctica de los Estados partes; y c) se ofrece una visión general de los avances en la comprensión de la Convención y las eventuales diferencias observadas en los distintos exámenes.

34. En la versión actualizada del estudio se menciona en particular que la aplicación del capítulo IV de la Convención, sobre la cooperación internacional, parece ser más sencilla y constante, debido en parte a que numerosos países están en condiciones de aplicar directamente la Convención y a que muchas de sus disposiciones son de

aplicación automática. Muchos Estados también demostraron su experiencia acumulada en materia de cooperación internacional, gracias a la práctica que vienen desarrollando desde hace tiempo en esa esfera. Además, muchos países confirmaron que cumplían una serie de disposiciones de la Convención (por ejemplo, la celebración de consultas con otros países durante los procedimientos de asistencia judicial recíproca) sobre la base de la práctica y la concertación de arreglos especiales. Por otra parte, los exámenes pusieron de relieve una tendencia a la flexibilización de algunas restricciones jurídicas y procesales en lo que respecta a la prestación de asistencia a las autoridades extranjeras. Por ejemplo, en varios exámenes se observó que se habían flexibilizado los requisitos de prueba en los procedimientos de extradición. Otro ejemplo es la interpretación del requisito de doble incriminación sobre la base de la conducta constitutiva de delito. Por último, un número considerable de Estados partes parece estar en condiciones de aceptar solicitudes en idiomas que no sean el idioma o los idiomas oficiales.

35. Algunas de las dificultades principales en relación con el capítulo IV parecen ser de carácter operacional. En este sentido, algunos obstáculos están relacionados con la limitación de los recursos y/o los conocimientos técnicos disponibles para utilizar la videoconferencia con fines de asistencia judicial recíproca o aplicar técnicas especiales de investigación, ya sea a nivel nacional o al dar cumplimiento a solicitudes extranjeras. Los exámenes también pusieron de relieve el limitado uso que se hacía de varios mecanismos previstos en la Convención. Por ejemplo, pocos Estados utilizan directamente la Convención como base jurídica autónoma en materia de extradición y aun menos parecen recurrir a la remisión de actuaciones penales como modalidad de cooperación internacional.

VI. Conclusiones y recomendaciones

36. La falta de información exhaustiva limita considerablemente el estudio de la cooperación entre los Estados partes en relación con medidas civiles y administrativas en materia de corrupción. Lamentablemente, a pesar de varios recordatorios, solo menos de la mitad de los Estados partes proporcionaron información pertinente. Sin embargo, algunas cuestiones se destacaron repetidamente en las respuestas recibidas y tal vez los expertos deseen centrar en ellas las deliberaciones futuras. En particular, los Estados resaltaron como tema que merecería un examen más detenido la protección de la confidencialidad de la información facilitada en el contexto de la ejecución de las solicitudes de asistencia judicial recíproca en relación con medidas civiles y administrativas, incluso por los canales habituales de asistencia en materia de derecho penal.

37. Ante la diversidad de respuestas recibidas de los Estados partes sobre los programas informáticos para los sistemas de gestión de casos en el ámbito de la cooperación internacional, la reunión de expertos tal vez desee ofrecer a la secretaría más orientaciones sobre cuáles de las buenas prácticas que se comunicaron merecen un estudio más a fondo.

38. La reunión de expertos también podría ofrecer nuevas sugerencias a la secretaría con respecto a la elaboración en curso del directorio en línea de autoridades nacionales competentes.

39. Por último, dada la observación formulada en el estudio actualizado sobre el estado de la aplicación de la Convención, la reunión tal vez desee examinar las razones de la escasa utilización de una serie de mecanismos previstos en la Convención, por ejemplo, el hecho de que la Convención apenas se utiliza de manera directa como base jurídica para la extradición.