

Cooperación Internacional Penal en Zonas de Frontera

Reunión Especializada de Ministerios Públicos del MERCOSUR (REMPM)

Este protocolo fue elaborado por la Subcomisión de Cooperación en Frontera de la Reunión Especializada de Ministerios Públicos del MERCOSUR (REMPM) con el apoyo del Programa Global de Desarticulación de Redes Criminales GPCD CRIMJUST de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y Reunión Especializada de Ministerios Públicos del MERCOSUR (REMPM) el XX de Noviembre del año 2024.



Esta publicación ha sido financiada por la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de la REMPM y de UNODC y no refleja necesariamente las opiniones de la Unión Europea.

Experto a cargo del informe: Antonio Segovia A.

Experto: Antonio Segovia A.¹

Índice

- I. Introducción.**
- II. Cooperación internacional en materia penal: contexto, justificación y bases normativas.**
- III. Cooperación internacional interinstitucional.**
- IV. Transmisión espontánea de información.**
- V. Cooperación internacional *formal*.**
- VI. Herramientas especiales.**
 - 1. Equipos conjuntos de investigación (ECIs).
 - 2. Recuperación transnacional de activos.
 - 3. Evidencia digital.

¹ Abogado, U. de Chile. Magíster en Política Criminal (MSc Criminal Justice Policy), The London School of Economics and Political Science (LSE). Profesor invitado Derecho Penal Transnacional y Derecho Penal Internacional Universidad Adolfo Ibáñez, Chile.

I. Introducción

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), a través del CRIMJUST Global Programme, se encuentran apoyando a la Reunión Especializada de Ministerios Públicos del MERCOSUR² (en adelante, también, “REMPM”), en el desarrollo e implementación de iniciativas que permitan promover y fortalecer la cooperación internacional en materia penal, particularmente entre los Ministerios Públicos de la región. Dentro de las acciones propuestas se encuentra la redacción y difusión de una guía práctica de cooperación internacional en materia penal dirigida especialmente a los fiscales que trabajan en zonas de frontera.

Tales lineamientos responden a la necesidad de apoyar el trabajo que viene realizando la Subcomisión de Trabajo de Cooperación en zonas de Frontera de la REMPM, liderada por el Ministerio Público Federal de Brasil.³ Al respecto, cabe destacar que en las reuniones de puntos de contacto⁴ que dicha Subcomisión celebró en Manaos, Brasil, en marzo del año 2023; y en Sao Paulo, Brasil, en agosto del mismo año, se aprobó la idea de realizar una “guía de actuación para fiscales de frontera”, que se constituyera como una herramienta de apoyo para facilitar la cooperación internacional en investigaciones criminales transnacionales que se *operativizan* en particular en lugares fronterizos. Dichos acuerdos fueron presentados y aprobados en la XXXV Reunión Especializada de Ministerios Públicos del MERCOSUR, celebrada en Encarnación, República del Paraguay, el mes de junio de 2024⁵, sumándose al trabajo la Comisión de Cooperación Jurídica Internacional, liderada por las Fiscalías de Uruguay y Colombia.

Las acciones *operativas* emprendidas por la Subcomisión de Cooperación en zonas de Frontera encuentran un correlato normativo en la enmienda al Protocolo de Asistencia Jurídica Mutua en Asuntos Penales del MERCOSUR (en adelante, también, “Protocolo de San Luis”)⁶, aprobada por el Consejo de Mercado Común (CMC) el 18 de diciembre de 2018.⁷ Dicha enmienda modifica los artículos 3° y 25 del Protocolo. En la primera norma, que regula las vías de transmisión de los requerimientos de asistencia internacional, agrega un

² Mayor información en <https://www.rempm.org/>.

³ Dicha Subcomisión es parte de la Comisión de Trabajo de Crimen Organizado Transnacional -CCOT-, liderada actualmente por el Ministerio Público de Chile. Sobre la estructura de la REMPM puede consultarse <https://www.rempm.org/organigrama-rempm.php>.

⁴ Fiscales y/o funcionarios de Ministerios Públicos del MERCOSUR trabajando en zonas de frontera.

⁵ Todos los documentos aprobados durante la reunión pueden encontrarse en <https://www.rempm.org/reuniones.php#XXXV>.

⁶ El Protocolo de San Luis se encuentra en vigor para los Estados Parte del MERCOSUR: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Disponible en: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2041>.

⁷ MERCOSUR/CMC/DEC N° 06/18. Al respecto, vid., <https://normas.mercosur.int/public/normativas/3634>.

apartado completo que permite a las autoridades *competentes* -en oposición a la figura de las *Autoridades Centrales*⁸-, que desempeñen sus labores investigativas y persecutoras en zonas fronterizas, intercambiar *directamente* entre sí las peticiones de auxilio en procesos penales, informando de ello a las respectivas Autoridades Centrales.⁹ En el artículo 25 del Protocolo, la enmienda reconoce expresamente que los intercambios entre autoridades competentes fronterizas están exceptuados de legalización u otra formalidad análoga.¹⁰

Los esfuerzos de reforma a las normas que regulan la cooperación internacional entre los países miembros del MERCOSUR, en lo aquí destacado, dan cuenta del interés de los Estados involucrados de crear herramientas eficaces de cooperación internacional que permitan enfrentar de manera idónea la criminalidad transnacional que los afecta, teniendo a la vista las particularidades que ésta presenta en zonas fronterizas. En este sentido, el *para. 3* de la enmienda señala: “*CONSIDERANDO la necesidad de agilizar la asistencia jurídica mutua en asuntos penales entre autoridades de localidades fronterizas atendiendo a las particularidades que presentan dichas zonas geográficas.*”.¹¹ Ello permite explicar el especial esfuerzo que la REMPM ha realizado para promover la ratificación de la enmienda, y así pueda entrar en vigor y ser utilizada en casos concretos.¹²

Como puede observarse, la enmienda al Protocolo de San Luis pretende poner en el centro de la cooperación internacional a las *autoridades competentes*, es decir, aquellas que en casos concretos tienen competencias para investigar delitos y perseguir penalmente a sus presuntos responsables. La idea no es nueva y ya cuenta con amplio reconocimiento

⁸ Vid., *infra*. II.

⁹ La enmienda, en esta parte, dispone: “B) *Autoridades de localidades fronterizas. 1. Las autoridades competentes designadas en el artículo 4 de las localidades fronterizas de los Estados Partes, podrán transmitirse en forma directa, las solicitudes de asistencia previstas en este Protocolo. 2. A los efectos del presente Protocolo se entiende por “localidades fronterizas” las contiguas entre dos o más Estados, las que deberán ser definidas entre los Estados involucrados y comunicadas por la vía diplomática al Depositario del presente Protocolo. 3. La Autoridad de la localidad fronteriza requirente deberá comunicar a la Autoridad Central de su Estado el libramiento de cada solicitud de asistencia directa, la cual deberá acusar recibo y emitir constancia que se adjuntará a la solicitud de asistencia. A esos efectos se utilizará preferentemente medios electrónicos de comunicación.*”.

¹⁰ La norma -enmendada-, dispone: “*Quedan exceptuados de toda legalización u otra formalidad análoga los documentos emanados de autoridades competentes designadas en el artículo 4 de un Estado Parte que deban ser presentados en el territorio de otro Estado Parte y sean tramitados por intermedio de las Autoridades Centrales o directamente entre las Autoridades de localidades fronterizas.*”.

¹¹ *Supra*, nota N° 7.

¹² Véase, en particular, la Declaración realizada en la XXXV REMPM sobre “impulso de normativas MEROSUR”, disponible en:
https://www.rempm.org/archivos/Reuniones/35/Reuni%C3%B3n_Especializada/Anexo_5_Declaraci%C3%B3n_REMPM_sobre_impulso_de_Normativas_Mercosur.pdf.

normativo¹³, aunque ha ido adquiriendo cada vez mayor fuerza en diversos foros internacionales¹⁴, en particular en Naciones Unidas.¹⁵ El fundamento se encuentra en la mayor rapidez e inmediatez que puede encontrarse cuando son las autoridades competentes aquellas a cargo de requerir y entregar antecedentes o evidencias que luego deban utilizarse como pruebas en un proceso penal, sin descuidar por cierto el pleno respeto de garantías fundamentales de los involucrados y en general del debido proceso.¹⁶

Lo anterior no implica en ningún caso restar importancia a los mecanismos *formales* de cooperación internacional, que se materializan a través de Autoridades Centrales. Simplemente quiere relevar la existencia de *diversos* medios a través de los cuales lograr obtener de manera eficaz y válida la evidencia, bienes o personas que tienen relevancia para un proceso penal doméstico, pero que se encuentran localizados en el territorio de otro Estado. Todos ellos serán igualmente importantes a la hora de analizar los caminos posibles para lograr los objetivos planteados por el investigador criminal, que a la postre no es otro que conseguir justicia para las víctimas y evitar la impunidad.

En este marco la presente guía pretende mostrar, de la manera más didáctica y concreta posible, los diferentes mecanismos, herramientas y estatutos normativos de cooperación internacional que están a disposición de los fiscales del MERCOSUR, en particular aquellos trabajando en zonas de frontera, que les permitirán decidir el camino a seguir y la estrategia a implementar en la investigación de delitos transnacionales a su cargo. Este documento está dedicado al análisis de los procedimientos destinados a la obtención o entrega de evidencias, antecedentes o bienes entre Estados.¹⁷ No incluye, por tanto, una revisión de otros mecanismos de cooperación internacional, por ejemplo aquellos dedicados a la entrega de *personas* (extradición) o cumplimiento de sentencias condenatorias (traslado de

¹³ Véase, por ejemplo, el artículo 27 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Adoptada en Palermo, Italia, en diciembre del año 2000. En vigor desde el 29 de septiembre de 2003. Disponible en:

<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>.

Otros ejemplos *infra*. III.

¹⁴ Especial interés tiene la regulación europea, bajo el principio de *reconocimiento mutuo*; y disposiciones convencionales recientes, por ejemplo aquellas que integran el Segundo Protocolo Adicional al Convenio Europeo sobre Ciberdelincuencia (Convenio de Budapest), disponible en: <https://www.coe.int/en/web/cybercrime/home>.

¹⁵ Vid., por ejemplo, las conclusiones alcanzadas por el Grupo de Trabajo sobre Cooperación Internacional de la Conferencia de las Partes (COP) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional luego de su 14ª reunión celebrada en septiembre del año 2023, que fue dedicada al análisis de la aplicación práctica del artículo 27 de la Convención, disponible en: [https://www.unodc.org/documents/treaties/International Cooperation 2023/CTOC COP WG.3 2023 4/CTOC COP WG.3 2023 4 S.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/International%20Cooperation%202023/CTOC%20COP%20WG.3%202023%204/CTOC%20COP%20WG.3%202023%204%20S.pdf).

¹⁶ En detalle, *infra*. III.

¹⁷ Mecanismos que en su conjunto han sido tradicionalmente denominados *asistencia legal mutua*.

personas condenadas). Lo anterior, en tanto se trata de estatutos especialmente formales en los cuales la incidencia de fiscales trabajando en zonas fronterizas podría ser menos determinante.¹⁸

Previo al análisis particular de cada instituto de cooperación, se analiza brevemente el marco normativo general que fundamenta la existencia de reglas sobre cooperación internacional, y que permitirán comprender su dinámica y funcionamiento. Este siguiente apartado incluye también una breve discusión sobre las bases normativas (fundamentos jurídicos) de la cooperación internacional y el rol que cumplen Autoridades Centrales y autoridades competentes.

¹⁸ En procesos extradicionales podrían tener mayor incidencia.

II. Cooperación internacional en materia penal: contexto, justificación y bases normativas¹⁹

1. Contexto: crímenes *transnacionales* y cooperación internacional

Una de las características centrales de la criminalidad contemporánea es su *transnacionalidad*²⁰, que en definitiva implica que dos o más Estados se ven involucrados o afectados por el fenómeno delictual subyacente. Desde una perspectiva *fenomenológica*, los caracteres internacionales del delito se manifiestan en la *utilización* de diferentes jurisdicciones en su comisión: la conducta prohibida se ejecuta en varios Estados de forma simultánea o diferentes etapas comisivas del mismo tienen lugar en el territorio de dos o más países.²¹ En este último sentido, el hecho punible se concretiza por regla general en una forma de *tráfico* en sentido amplio: objetos de ilícito comercio desde el punto de vista jurídico-penal, es decir, objetos materiales del delito en sentido estricto -estupefacientes, sustancias sicotrópicas, personas, migrantes, armas, dinero, etc.-, son transportadas desde su lugar de origen, creación o cultivo hacia otros donde su *explotación* o comercialización resulta más rentable, por razones económicas -el precio de venta es más alto-, o institucionales -leyes o instituciones débiles o derechamente corruptas impiden detectar el cargamento e investigar, perseguir penalmente y sancionar a sus responsables-. Desde una perspectiva *normativa*, el crimen puede calificarse como *transnacional* si, a pesar de ser cometido en el territorio de un solo Estado, vulnera ciertos valores o principios esenciales compartidos por la comunidad de Naciones.²²

¹⁹ El presente apartado se basa, en lo central, en el análisis contenido en SEGOVIA, Antonio, “Cooperación internacional en materia penal”, pendiente publicación. Un muy completo panorama de los distintos aspectos normativos y operativos que inciden en la cooperación internacional penal, desde la perspectiva de la legislación argentina, puede encontrarse en SOLERNÓ, Diego; BENINCASA, Lucila, *Cooperación Jurídica Internacional en materia Penal*, AdHoc, Buenos Aires, 2023.

²⁰ UNODC (2012). *Manual de asistencia judicial recíproca y extradición*, Viena, pp. 1-2. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/organized-crime/Publications/Mutual_Legal_Assistance_Ebook_S.pdf.

²¹ Muy útil en este sentido es la descripción normativa de *transnacionalidad* en el ámbito criminal contenida en el artículo 3.2 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, que dispone: “A los efectos del párrafo 1 del presente artículo, el delito será de carácter transnacional si: a) Se comete en más de un Estado; b) Se comete dentro de un solo Estado, pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro Estado; c) Se comete dentro de un solo Estado, pero entraña la participación de un grupo delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado; o d) Se comete en un solo Estado, pero tiene efectos sustanciales en otro Estado.”, cit.

²² Ejemplo de un delito que por regla general no compromete *territorialmente* en su comisión a otros Estados, pero que es reprobado por afectar ciertos valores esenciales de la comunidad internacional, es el crimen de tortura. Vid., en este sentido, BOISTER, Neil (2003). “Transnational Criminal Law?”, en: *European Journal of International Law* (EJIL), Vol. 14 N° 5, 965-967. Disponible en: www.ejil.org/pdfs/14/5/453.pdf.

Los Estados han abordado la fenomenología criminal que los afecta desde el derecho²³, a través de la adopción de una serie de normas jurídicas de diferente entidad y naturaleza - convenciones internacionales, reglas de derecho blando o *soft law* e incluso Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para delitos terroristas²⁴-, que en su conjunto han sido denominadas como *derecho penal transnacional*. El objetivo de este conjunto de normas es *suprimir* la criminalidad transnacional, a través de la formación de un sistema global que impida la creación de lugares que sirvan como paraísos de refugio personal o fiscal. En este sentido, el contenido de sus principales normas entraña una obligación a los Estados destinatarios -quienes han adherido a las convenciones, recomendaciones o resoluciones- de tipificar como delito en sus ordenamientos internos las conductas descritas en la norma internacional. A continuación, obligan a los Estados a adoptar ciertas normas procesales y de juzgamiento, que permitan una más eficaz acción de los sistemas de justicia criminal en la detección del ilícito y su efectiva sanción. Luego, disponen la obligación de ejercer jurisdicción sobre los delitos, al menos bajo el principio de territorialidad²⁵ -delitos cometidos en el territorio del Estado- y, finalmente, estatutos de cooperación internacional en sentido amplio que les permitan colaborar entre sí durante las etapas de pesquisa y juicio.²⁶

Desde las definiciones del *derecho penal transnacional*, entonces, la cooperación internacional en materia penal es relevante como mecanismo procesal destinado a obtener evidencia, activos o sospechosos de un *crimen transnacional* que se encuentran ubicados en el extranjero. Notablemente, esa misma lógica es aplicable también, para los mismos fines, cuando el delito investigado no sea propiamente *transnacional* -su comisión se

²³ Y no, por ejemplo, desde la teoría y práctica de las relaciones internacionales.

²⁴ Sobre ello, ampliamente, SEGOVIA, Antonio. “Marco jurídico internacional en materia de terrorismo”. En: Revista Jurídica del Ministerio Público N° 60 – septiembre 2014.

²⁵ Y alternativamente, si los principios jurídicos de cada Estado lo permiten, bajo las bases de jurisdicción de personalidad activa, personalidad pasiva y protección.

²⁶ Sobre las nociones de crimen transnacional y derecho penal transnacional, sus características y elementos, así como sus diferencias con las nociones de *crimen internacional stricto sensu* -aquellos creados o tipificados *directamente* por la norma internacional, sea convencional o consuetudinaria, y que en general son conocidos por tribunales internacionales, como la Corte Penal Internacional (crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, genocidio y agresión)- y derecho penal *internacional*, puede verse, ampliamente BOISTER, Neil (2018). *An Introduction to Transnational Criminal Law*. Oxford University Press, 2° edición, pp. 30-32. BASSIOUNI, M. Cherif (2014). *Introduction to International Criminal Law*. Martinus Nijhoff Publishers, 2° edición revisada, pp. 137-150. CASSESE, Antonio (2013). *Cassese's International Criminal Law*. Revisado por CASSESE, Antonio.; GAETA, Paola; BAIG, Laurel; FAN; Mary; GOSNELL, Christopher; WHITING, Alex. Tercera edición. Oxford University Press, pp. 3; WERLE, Gerhard (2011). *Tratado de Derecho Penal Internacional*. 2° edición. Tirant lo Blanch, pp. 98 y sgtes. O'KEEFE, Roger (2015). *International Criminal Law*. Oxford University Press, pp. 48 y sgtes. Para una discusión crítica, GREENAWALT, Alexander K.A. “What is an international crime?”, en: HELLER, Kevin Jon; MÉGRET, Frédéric; NOUWEN, Sarah MH; OHLIN, Jens David; ROBINSON, Darryl (2020). *The Oxford Handbook of International Criminal Law*, Oxford University Press, pp. 293-316.

produce íntegramente en el territorio de un Estado sin involucrar de modo alguno a otros-, pero parte de su prueba, bienes o imputados, se encuentran en otro país. Así, por ejemplo, puede ocurrir que un Estado ejerza jurisdicción extraterritorial sobre un hecho acaecido en el extranjero, es decir, que cuente con una regla interna o internacional que le permita conocer y juzgar delitos cometidos fuera de sus fronteras²⁷, lo que vincula al Estado del territorio donde ocurrió el hecho -y donde por lo tanto se encontrarán los rastros del delito-, con aquel ejerciendo la jurisdicción. En segundo lugar, puede que el autor del crimen sea imputado o se encuentre condenado por sentencia firme, se encuentre físicamente en otro país. Finalmente, puede pasar que la evidencia necesaria para acreditar el hecho punible y la participación que en él le ha cabido a una o más personas, o para descartarlos, o los activos que conforman las utilidades, efectos, ganancias o instrumentos del mismo, estén localizados en el extranjero.

El principal problema en estos casos es que los actores del sistema de justicia criminal (en particular fiscales, policías y jueces), están por regla general imposibilitados para intervenir directamente en el territorio del otro Estado para *recoger* ellos mismos a esas personas, activos o evidencia, por carecer de jurisdicción *ejecutiva*, la cual es eminentemente territorial.²⁸ La regla central fue enunciada por la Corte Internacional de Justicia el año 1927 en el caso *Lotus*, cuando sostuvo que la primera y principal restricción que el derecho internacional impone a un Estado es que no puede ejercer su poder de ninguna manera en el territorio de otro Estado, a menos que exista una norma que lo permita.²⁹ A lo anterior debe agregarse que no existe una obligación *consuetudinaria*, en el derecho internacional, para prestarle ayuda a otro país que la solicita.³⁰ Consecuencia de lo anterior es que los

²⁷ Utilizando bases de jurisdicción diversas a la de territorialidad, como por ejemplo la personalidad activa (nacionalidad del hechor); personalidad pasiva (nacionalidad de la víctima) o protección. Vid., al respecto, CLARK, Roger S. (2015). "Jurisdiction over transnational crime", en: BOISTER, Neil; CURRIE, Robert J. (eds.). *Routledge Handbook of Transnational Criminal Law*, Routledge, pp. 91-106.

²⁸ Jurisdicción para ejecutar la ley: detener personas, allanar domicilios, incautar especies, investigar y recoger pruebas, etc.

²⁹ Corte Internacional de Justicia. "The case of the S.S. "Lotus", pp. 18-19: "Now the first and foremost restriction imposed by international law upon a State is that -failing the existence of a permissive rule to the contrary- it may not exercise its power in any form in the territory of another State. In this sense jurisdiction is certainly territorial except by virtue of a permissive rule derived from international custom or from a convention." Disponible en: https://www.icj-cij.org/public/files/permanent-court-of-international-justice/serie_A/A_10/30_Lotus_Arret.pdf. Véase también el artículo 4° de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en cuyo párrafo primero obliga a los Estados Parte a cumplir con la Convención en consonancia con los principios de igualdad soberana, integridad territorial y no intervención en los asuntos internos de otro Estado. En su párrafo segundo, agrega: "Nada de lo dispuesto en la presente Convención facultará a un Estado Parte para ejercer, en el territorio de otro Estado, jurisdicción o funciones que el derecho interno de ese Estado reserve exclusivamente a sus autoridades.". En general, CRYER, Robert; FRIMAN, Hakan; ROBINSON, Darryl; WILMSHURST, Elizabeth (2014). *An introduction to international criminal law and procedure*. Cambridge University Press, 3° edición, pp. 49-69.

³⁰ Vid., BASSIOUNI, cit.

Estados deban crear vehículos jurídicos que determinen los fundamentos, circunstancias y procedimientos bajo los cuales sí podrán prestarse auxilio mutuo en casos concretos.

Tales mecanismos son justamente los que se contienen en la noción de *cooperación internacional en materia penal*: es decir, las normas, principios, procedimientos, formas, instrumentos y herramientas con los que cuenta un Estado para solicitar esa prueba o a esos activos o personas al Estado donde se ubican, para que sean remitidas e incorporadas al proceso penal doméstico, y aquellas que permiten al Estado requerido responder y remitir esas personas o evidencias, de manera consistente con sus propios ordenamientos jurídicos y el derecho internacional vigente y aplicable. Cuando de imputados o condenados se trata, el estatuto de cooperación internacional relevante será el de la extradición: aquel proceso que tiene por objeto que personas imputadas o condenadas por su participación en la comisión de un delito, que se encuentran físicamente en otro país, vuelvan al Estado requirente para ser juzgados o cumplan la sentencia condenatoria que les ha sido impuesta. Si lo que se necesita es la evidencia o elementos adscritos al procedimiento (por ejemplo los bienes derivados del delito), entonces deberemos activar los diferentes institutos de asistencia mutua, cuya finalidad es justamente que esa prueba sea identificada, debidamente congelada o incautada y trasladada para ser incorporada en la investigación penal, y eventualmente presentada como prueba ante el tribunal competente, con miras a su valoración en sede judicial.

2. Bases normativas

Como se apuntó en el apartado precedente, no existe una *obligación* consuetudinaria ni a extraditar personas, ni a devolver activos ni a prestar auxilio a otro Estado que lo solicite, en el marco de un proceso penal. Por ello, los países han diseñado diversos instrumentos que permiten servir como *base normativa*, es decir, como justificación jurídica, para requerir y otorgarse ayuda mutua en casos concretos, además de regular el procedimiento y las condiciones bajo las cuales dicho auxilio será materializado. Tales instrumentos se encuentran conformados, por regla general, por tres grupos de normas: los tratados o convenciones internacionales; los principios generales de derecho internacional; y la normativa doméstica.

El fundamento jurídico más importante de la cooperación internacional en materia penal está conformado por los tratados o convenciones internacionales. Se trata de aquellos acuerdos entre dos o más Estados que regulan la forma y circunstancias en las cuales el auxilio mutuo será realizado. Su relevancia como norma es que *vincula jurídicamente* a los Estados que concurrieron al acuerdo, obligándolos a su cumplimiento o haciéndolos

responsables por su incumplimiento. Ello marca una diferencia importante respecto a las normas domésticas, en tanto estas últimas no son por regla general oponibles ni puede exigirse su cumplimiento al otro Estado. Ahora bien, existen varios tipos de tratados o convenciones que contienen estatutos de cooperación internacional: los tratados bilaterales; las convenciones multilaterales *genéricas*; y las convenciones multilaterales *temáticas*.

Los tratados bilaterales -es decir, aquellos acuerdos suscritos entre dos Estados-, tienen más presencia e importancia en el ámbito de las extradiciones, ya que los países históricamente han buscado regular sus relaciones *extradicionales* con aquellos Estados con los cuales los unan ciertos vínculos de confianza, que en definitiva permitan justificar algo tan delicado como la entrega de una persona que se encuentra en su territorio para ser juzgada o cumpla una condena impuesta por las autoridades del Estado requirente.³¹ Las convenciones multilaterales, por su parte, son arreglos a los que adhieren o están abiertos a la suscripción de varios Estados, y que tienen por regla general como depositario a un organismo internacional como Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos (OEA) o el Consejo de Europa. Esta clase de convenciones puede ser de dos clases: las *genéricas* y las *temáticas*. Las primeras son aquellas que regulan la cooperación internacional sin referencia a un delito específico: son aplicables, entonces, para solicitar y prestarse auxilio en relación a la investigación y juzgamiento de *cualquier* delito. En el ámbito iberoamericano, destacan la Convención sobre Extradición de 1933³²; el Acuerdo del MERCOSUR sobre extradiciones³³; la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en materia Penal³⁴ y su Protocolo Facultativo³⁵; y el Acuerdo del MERCOSUR sobre Asistencia Mutua en Materia Penal.³⁶ Otras regiones del mundo han culminado sus propias convenciones *genéricas*, ya sea en materia de extradición o de asistencia mutua. Algunas de ellas están abiertas a la firma de Estados ajenos a dichos espacios territoriales.³⁷

³¹ Un aspecto problemático es que la relación entre dos Estados puede variar con el tiempo o derechamente romperse, lo que obliga a dar término o modificar el texto del tratado, proceso que puede ser largo y engorroso.

³² Suscrita en Montevideo, Uruguay, el 26 de diciembre de 1933, en el marco de la Séptima Conferencia Internacional Americana.

³³ Acuerdo sobre Extradición entre los Estados Parte del MERCOSUR y la República de Bolivia y la República de Chile. Adoptado en Río de Janeiro, Brasil, el 10 de diciembre de 1998.

³⁴ Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal. Adoptado en Nassau, Bahamas, con fecha 23 de mayo de 1992. En vigor desde el 14 de abril de 1996.

³⁵ Protocolo Facultativo a la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal. Adoptado en Managua, Nicaragua, el 11 de junio de 1993. En vigor desde el 7 de abril de 2002.

³⁶ Acuerdo de Asistencia Jurídica Mutua en Asuntos Penales entre los Estados Parte del MERCOSUR y la República de Bolivia y la República de Chile. Adoptado en Buenos Aires, Argentina, el 18 de febrero de 2002.

³⁷ Así, por ejemplo, Chile es parte de la Convención Europea de Asistencia Mutua en Materia Penal y sus dos Protocolos Adicionales. Todas fueron adoptadas en Estrasburgo, Francia. La Convención con fecha 20 de abril de 1959, en vigor desde el 12 de junio de 1962; el Protocolo Adicional el 17 de marzo de 1978, en vigor desde

Las convenciones *temáticas*, finalmente, son aquellas que contienen reglas de cooperación internacional pero aplicables a los delitos específicos que ellas mismas describen y prohíben. Los ejemplos paradigmáticos son las Convenciones de Naciones contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas³⁸; contra la Delincuencia Organizada Transnacional³⁹ y sus Protocolos para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños⁴⁰; contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire⁴¹; y contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones⁴²; y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.⁴³ Todas ellas incluyen capítulos dedicados a la extradición y asistencia mutua que, como se ha venido subrayando, sólo pueden ser invocadas para requerir y otorgar cooperación internacional en procesos penales que versen sobre los delitos específicos que cada Convención defina. Una excepción a este esquema normativo lo constituye la Convención Europea contra la Ciberdelincuencia (en adelante, también “Convenio de Budapest”), abierta a la firma y ratificación de Estados que no sean miembros de la Unión Europea.⁴⁴ Son dos los elementos que marcan distancia con otras convenciones *temáticas*: en primer lugar, incorpora tres estatutos de cooperación internacional (extradiciones, asistencia mutua y el establecimiento de una Red 24/7 cuyo principal objetivo es preservar o congelar evidencia digital), en lugar de los dos tradicionales (extradiciones y asistencia mutua); y en segundo lugar, porque sus reglas de asistencia mutua y de preservación de evidencia digital son aplicables a los delitos descritos por la Convención pero también respecto a *cualquier* delito para cuya investigación, persecución penal y juzgamiento demande la obtención de evidencia digital ubicada en el extranjero.⁴⁵

Los principios generales de derecho internacional servirán como base normativa a requerimientos de extradición o asistencia ante la ausencia de tratados bilaterales o

el 12 de abril de 1982; y el Segundo Protocolo Adicional con fecha 8 de noviembre de 2001, en vigor desde el 1° de febrero de 2004.

³⁸ Adoptada en Viena, Austria, el 20 de diciembre 1988.

³⁹ Adoptada en Palermo, Italia, el año 2000.

⁴⁰ Adoptado en Palermo, Italia, el año 2000.

⁴¹ Adoptado en Palermo, Italia, el año 2000.

⁴² Adoptado en Nueva York, Estados Unidos, el año 2001.

⁴³ Adoptada en Mérida, Estados Unidos Mexicanos, el año 2003.

⁴⁴ Adoptada en Budapest, Hungría, el 23 de noviembre de 2001. En vigor desde el 01 de julio de 2004. A la fecha de redacción de este informe, 68 países de todas las regiones del mundo han adherido al Convenio, incluyendo países sudamericanos como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú. Más información disponible en: <https://www.coe.int/en/web/cybercrime/parties-observers>.

⁴⁵ Véase el artículo 23 del Convenio de Budapest. Esta regla amplia o *ciberhabilitante* no es, sin embargo aplicable para las extradiciones: el Convenio puede utilizarse como base jurídica de un pedido de extradición sólo respecto a los delitos descritos en el mismo.

multilaterales que regulen las relaciones entre dos o más países en este ámbito. El más común es el principio de *reciprocidad*, una derivación del principio de igualdad soberana de las naciones, que consiste en la “(...) *promesa de que el Estado requirente otorgará al Estado requerido el mismo tipo de asistencia en el futuro, si se presentara la ocasión*”.⁴⁶ En el ámbito de las extradiciones, muchos países han reconocido expresamente a este principio como fundamento jurídico de requerimientos ante la ausencia de textos positivos internacionales⁴⁷, mientras otros también expresamente niegan la posibilidad de acceder a peticiones de extradición basados en éste.⁴⁸ Adicionalmente, y en particular en materia de extradiciones, otro principio que puede invocarse es el de *cortesía internacional -comity-*, que puede ser definido como un gesto liberal de buena voluntad de un Estado, es decir, para el cual no se exige ni demanda nada a cambio.⁴⁹ Nuevamente, la invocación de este principio sólo será posible en la medida que tanto el Estado requirente como el requerido cuenten con una regla interna que los habilite a solicitar y prestarse auxilio sobre la base de éste y ante la ausencia de tratados o convenciones internacionales que los obliguen.

Finalmente, deberá tenerse en cuenta la normativa local de cada Estado involucrado en el proceso de cooperación concreto. Las reglas internas cumplen, sin embargo, una función distinta de aquellas reseñadas previamente. No pueden, en lo central, ser utilizadas como *base normativa* para requerimientos de asistencia o de extradición, en la medida que la jurisdicción *legislativa* es eminentemente territorial, por lo cual difícilmente oponible a otros Estados.⁵⁰ En otras palabras, las reglas sobre asistencia mutua y extradiciones que forman parte del ordenamiento jurídico doméstico de un determinado Estado no tienen la *virtud* de obligar a otros. Sin perjuicio de ello, las normas locales cumplen un rol muy importante, en tanto serán aquellas las que gobernarán normativamente la ejecución de

⁴⁶ UNODC, *Manual de asistencia...*, cit. pp. 23.

⁴⁷ Así, por ejemplo, el artículo 3° de la Ley N° 24.767, de la República Argentina, dispone: “*En ausencia de tratado que la prescriba, la ayuda estará subordinada a la existencia u ofrecimiento de reciprocidad*”. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/41442/norma.htm>. Este y otros ejemplos pueden encontrarse en SEGOVIA, Antonio (2020). “¿Extradición fundada en “cortesía internacional”? Comentario a sentencia de la Corte Suprema Rol 39.598-2020”. En: Revista Jurídica del Ministerio Público N° 79, Agosto 2020, pp. 136. Vid., también, SADOFF, ob. cit., pp. 151.

⁴⁸ Así, por ejemplo, el artículo 2.3 de la Constitución holandesa dispone que ésta sólo puede requerirse sobre la base de un tratado internacional. Disponible en: <https://www.government.nl/documents/reports/2019/02/28/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands>.

⁴⁹ REBANE, Kai I. “Extradition and individual rights: the need for an International Criminal Court to safeguard individual rights”. En: *Fordham International Law Journal*, Volume 19, Issue 4, 1995, p. 1650. Disponible en: <https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1507&context=ilj>. Para algunos ejemplos de casos concretos, puede verse SADOFF, ob. cit., p. 152.

⁵⁰ En efecto, la potestad de dictar leyes que regulen la conducta y relaciones de personas naturales o jurídicas radica en los órganos legislativos de cada Estado y alcanza por regla general a aquellas ubicados dentro de los límites territoriales respectivos. Al respecto, véase...

los pedidos de extradición o asistencia mutua que formulen las autoridades competentes de un Estado extranjero. Así, por ejemplo, el artículo 8° de la Convención sobre Extradición de 1933 dispone: *“El pedido de extradición será resuelto de acuerdo con la legislación interior del Estado requerido; y, ya corresponda, según ésta, al poder judicial o al poder administrativo. El individuo cuya extradición se solicite podrá usar todas las instancias y recursos que aquella legislación autorice.”*.⁵¹ El artículo 10 de la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal (Convención de Nassau), por su parte, establece: *“Las solicitudes de asistencia libradas por el Estado requiriente se harán por escrito y se ejecutarán de conformidad con el derecho interno del Estado requerido. En la medida en que no se contravenga la legislación del Estado requerido, se cumplirán los trámites mencionados en la solicitud de asistencia en la forma expresada por el Estado requiriente.”*.⁵²

La naturaleza y alcance de las normas domésticas sobre cooperación internacional variarán entre los Estados, que soberanamente pueden regular más o menos profusamente el tema. Para aquellos países que cuenten con una regulación menos densa, la pregunta fundamental será si las normas internacionales pueden suplir los vacíos o lagunas legales. La respuesta vendrá necesariamente condicionada por la forma en que el Estado integre al ordenamiento doméstico el derecho internacional. En este marco, dos cuestiones son relevantes: la primera es que las normas sobre cooperación internacional son por regla general *autoejecutables*, es decir, pueden utilizarse directamente por los Estados a quienes obliga sin necesidad de que éstos adopten reglas internas para su ejecución.⁵³ La segunda dice relación con la forma en que los Estados recepcionan el derecho internacional, y si en definitiva permiten o no su aplicación directa en procesos domésticos.

⁵¹ Véase también los artículos 16 y 18.1 del Acuerdo sobre Extradición del MERCOSUR.

⁵² Las *convenciones para la supresión*, en particular aquellas culminadas en Naciones Unidas, contienen normas similares. Así, por ejemplo, el artículo 18.17 de la Convención de Palermo señala: *“Se dará cumplimiento a toda solicitud con arreglo al derecho interno del Estado Parte requerido y en la medida en que ello no lo contravenga y sea factible, de conformidad con los procedimientos especificados en la solicitud.”*

⁵³ Así, por ejemplo, el artículo 1° de la Convención de Montevideo establece que *“(…) Cada uno de los Estados signatarios se obliga a entregar...”*. De modo similar, el artículo 1° de la Convención de Nassau prescribe: *“Los Estados Partes se comprometen a brindarse asistencia mutua en materia penal, de acuerdo con las disposiciones de la presente Convención.”*. En el mismo sentido, el artículo 18.1 de la Convención de Palermo señala: *“Los Estados Parte se prestarán la más amplia asistencia judicial recíproca...”*.

3. Autoridades Centrales y autoridades competentes

Desde una perspectiva *institucional*, hay dos clases de organismos nacionales que cumplirán un rol especialmente relevante en la tramitación -envío y recepción- de pedidos de extradición y de asistencia. El primero es aquel que ejercerá el rol de *Autoridad Central*; el segundo es el que posee las *competencias* para activar o ejecutar requerimientos internacionales.

La Autoridad Central es aquel punto de contacto a nivel estatal que *válidamente* puede remitir y recibir pedidos de asistencia o de extradición. La creación de esta figura en el derecho internacional obedeció a la necesidad de dar una tramitación más expedita a la cooperación internacional, que tradicionalmente se tramitaba por la *vía diplomática*.⁵⁴ Cabría destacar que en materia de extradiciones es todavía posible que los Estados elijan la vía diplomática como forma de transmisión de solicitudes o respuestas, y en la práctica será usual que las representaciones diplomáticas de los distintos países cumplan un rol en el traspaso de antecedentes a la Autoridad Central o a las autoridades competentes.⁵⁵ La especial *formalidad* exigida en el ámbito extradicional puede explicarse por la necesidad de dotar de seriedad suficiente a una petición que por regla general traerá consigo la privación de libertad del imputado en el Estado requerido, por un delito que no ha sido cometido en su territorio.

En el ámbito de la asistencia mutua, en cambio, la figura de la Autoridad Central cobra mayor protagonismo, ya que ésta será la vía más usual de transmisión de requerimientos y respuestas entre los Estados⁵⁶, especialmente considerando que las convenciones multilaterales, tanto las *genéricas* como las *temáticas* obligan a los Estados a designar a una de sus instituciones como Autoridad Central. Así, por ejemplo, el artículo 3° de la Convención de Nassau dispone: “*Cada Estado designará una Autoridad Central en el momento de la firma, ratificación o adhesión a la presente Convención. Las Autoridades Centrales serán responsables por el envío y recibimiento de las solicitudes de asistencia. Las Autoridades Centrales se comunicarán mutuamente en forma directa para todos los efectos*

⁵⁴ Es decir, utilizando Embajadas y representaciones nacionales en el extranjero. Al respecto, véase UNODC, *Manual de asistencia...*, cit.

⁵⁵ El artículo 5° de la Convención de Montevideo dispone que las solicitudes de extradición podrán formularse a través de representantes diplomáticos, a falta de éstos de representantes consulares o de gobierno a gobierno (en este caso cobrará especial relevancia la figura de la Autoridad Central). El artículo 18.1 del Acuerdo del MERCOSUR sobre extradición, por su parte, establece que las peticiones sólo podrán formularse a través de la vía diplomática.

⁵⁶ Debe apuntarse que algunos países siguen utilizando la vía diplomática en requerimientos fundados en el principio de reciprocidad, ante la ausencia de un tratado o convención que los obligue a designar una Autoridad Central.

de la presente Convención.”. El artículo 18.13 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (en adelante, también, “Convención de Palermo”), por su parte, señala: *“Cada Estado Parte designará a una autoridad central encargada de recibir solicitudes de asistencia judicial recíproca y facultada para darles cumplimiento o para transmitirlos a las autoridades competentes para su ejecución...”*.

Como es evidente, los Estados pueden soberanamente decidir *dónde* ubicar institucionalmente a la Autoridad Central.⁵⁷ En la región, diferentes soluciones han sido implementadas: en algunos países, esta labor la ejercen los Ministerios de Relaciones Exteriores⁵⁸; en otros los Ministerios de Justicia⁵⁹; en otros los Ministerios Públicos (Fiscalías)⁶⁰; en otros existen diferentes Autoridades Centrales designadas para cada convenio en particular⁶¹; y en otras existen varias Autoridades Centrales designadas para un solo convenio. Lo relevante será que notifiquen al depositario del tratado o convención respectivo (OEA, Naciones Unidas, Consejo de Europa, etc.) qué institución ejercerá este rol y cuáles son sus datos de contacto, con la finalidad de que los otros países sepan a quién dirigirse al momento de solicitar auxilio internacional.⁶²

Las Autoridades Centrales cumplen un rol fundamental en la cooperación internacional, pues de ellas depende en gran medida que la información o antecedentes que se necesitan sean solicitados y aportados de manera *oportuna y válida*. En este sentido, una función eficiente de la Autoridad Central permitirá formular requerimientos o enviar respuestas de manera acorde al derecho internacional y nacional aplicable; y en tiempos adecuados para que la prueba, evidencia o activos puedan ser incorporados al proceso penal respectivo dentro de los términos procesales establecidos. De esta manera, cualquiera sea la ubicación *institucional* de la Autoridad Central, ésta deberá contar con los recursos humanos suficientes para dar pronta tramitación a requerimientos activos y pasivos; contar con protocolos de trabajo y gestión que le permitan hacer seguimiento a los

⁵⁷ Argumentos convincentes para sostener que la Autoridad Central debe radicarse en los Ministerios Públicos pueden verse en Red de Cooperación Penal (REDCOOP) de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP), *Fundamentos de los Ministerios Públicos como Autoridad Central*, aprobada en la XXIX Asamblea General Ordinaria de la Asociación celebrada el año 2022 en Colombia. Más información en www.aiamp.info.

⁵⁸ Por ejemplo en Argentina y Bolivia.

⁵⁹ Por ejemplo, Brasil y Uruguay (en este último país es el Ministerio de Educación y Cultura, que a su vez ejerce las competencias propias de un Ministerio de Justicia).

⁶⁰ Es el caso de Chile, Paraguay y Perú, entre otros.

⁶¹ Como ocurre por ejemplo en Ecuador y Panamá.

⁶² Un directorio de Autoridades Centrales de la Convención de Nassau puede encontrarse en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_autoridades_centrales_Convencion_Interamericana_sobre_Assistencia_Mutua_en_Materia_Penal.htm. Para las convenciones de Naciones Unidas, puede consultarse el directorio incluido en el portal Sherloc, disponible en: <https://sherloc.unodc.org/cld/en/st/cna/CNA.html>.

diferentes pedidos que reciben o envían al extranjero; coordinarse con otras instituciones nacionales que tengan competencias para solicitar el envío de asistencia o ejecutar lo pedido por otras (autoridades *competentes*); contar con personal idóneo que, entre otras cosas, sepa distintos idiomas y tenga conocimiento del derecho internacional y nacional aplicable; contar con sistemas informáticos que faciliten su gestión; entre otras.⁶³

A continuación, las *autoridades competentes* son aquellas que poseen la facultad de investigar, perseguir penalmente y juzgar los hechos constitutivos de delito y a las personas que aparezcan como sus presuntos responsables y, en el ejercicio de sus funciones, necesiten allegar pruebas o activos al proceso penal a su cargo. En el diseño *orgánico-institucional* iberoamericano, las funciones de investigación y persecución penal la cumplen por regla general los Ministerios Públicos y Fiscalías, como instituciones autónomas del Estado encargadas de investigar delitos y perseguir penalmente a sus responsables⁶⁴, pero puede ocurrir que otras instituciones tengan asignado este cometido.⁶⁵ Además pueden encontrarse autoridades con competencias específicas que también originen procedimientos de cooperación formal (por ejemplo policías, Unidades de Inteligencia Financiera, Aduanas, etc.). A nivel de *juzgamiento*, serán los jueces con competencia en lo penal quienes activarán la petición de auxilio mutuo. Las autoridades competentes, entonces, son aquellas que tienen a su cargo, en alguna de sus etapas, un proceso penal en el cual requieren obtener evidencia o activos que se encuentran ubicados en el extranjero; o que reciben una petición de asistencia de autoridades foráneas para ser ejecutadas en territorio nacional. Si la autoridad competente fue además designada como Autoridad Central, el trámite como es obvio tiende a simplificarse. En caso contrario, se requerirá implementar canales de comunicación y coordinación entre éstas para una eficaz tramitación de la cooperación internacional en su conjunto.

Las autoridades competentes, aun cuando no ostenten el rol de Autoridad Central, desplegarán por regla general una amplia *cooperación interinstitucional* entre ellas, cuya principal finalidad será preparar o complementar una petición de asistencia *formal* tramitada a través de las Autoridades Centrales. Esta comunicación directa resulta indispensable para darle mayor eficacia al procedimiento en su conjunto, en la medida que permite focalizar de manera adecuada los requerimientos formales, haciendo su ejecución más eficiente y rápida. Por ello, ha sido ampliamente promovida por organismos

⁶³ Al respecto, puede verse UNODC, *Manual de asistencia...*, cit. pp. 29-40.

⁶⁴ Y en algunos casos, como el chileno, de otorgar adecuada protección y asistencia a víctimas y testigos.

⁶⁵ Por ejemplo, en Argentina -en aquellas Provincias en las que aún rige el sistema procesal penal inquisitivo- y España existen *jueces de instrucción* que podrían ordenar la realización de diligencias en el extranjero, a través de algún mecanismo de asistencia mutua.

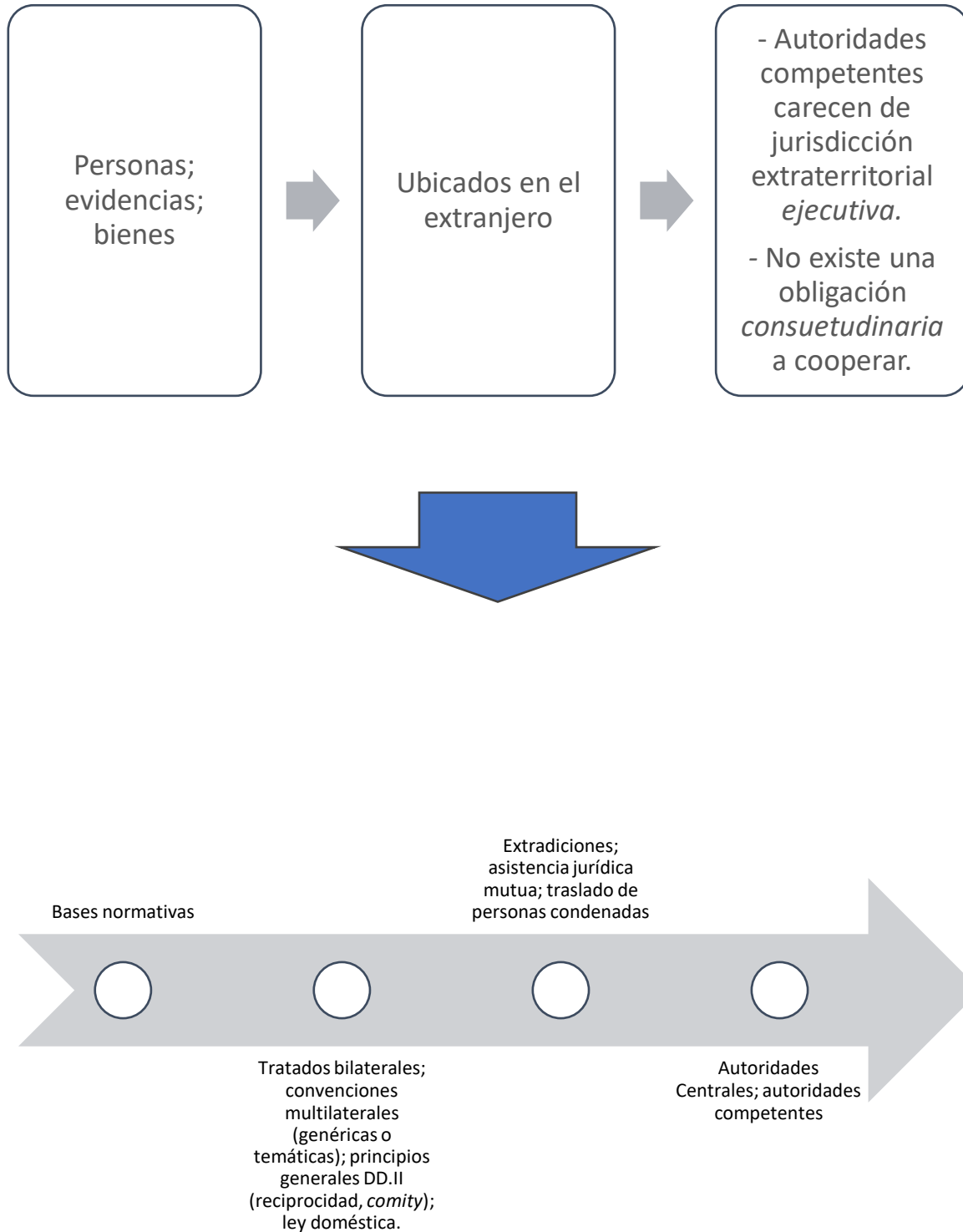


internacionales como Naciones Unidas⁶⁶, mientras los organismos se van reuniendo en redes e instituciones internacionales que los agrupan y en cuyo seno se culminan acuerdos que les permiten cooperar directamente entre ellos.⁶⁷

⁶⁶ Vid., por ejemplo, la declaración formulada por los Estados al término del 14° Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, celebrado en Kioto, Japón, el año 2021, para. 63. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/commissions/Congress/Kyoto_Declaration_booklet/21-02818_Kyoto_Declaration_eBook_S.pdf.

⁶⁷ A nivel policial, el ejemplo paradigmático es INTERPOL; a nivel de Ministerios Públicos, redes como la AIAMP y la IAP -International Association of Prosecutors-; entre las Aduanas, la Red RILO; entre las Unidades de Inteligencia Financiera, el Grupo Egmont; entre otras.

4. Esquema



III. Cooperación internacional interinstitucional

1. Concepto y relevancia para zonas de frontera

La noción de cooperación internacional interinstitucional engloba todos aquellos intercambios transnacionales de antecedentes o evidencias entre autoridades *competentes*, es decir, aquellas encargadas de la investigación de delitos, persecución penal de sus presuntos responsables y, en algunos casos, de otorgar protección y asistencia a víctimas y testigos⁶⁸, ostenten o no la calidad de Autoridades Centrales.

Esta clase de cooperación se materializa por regla general entre autoridades *homólogas*, es decir, entre funcionarios del mismo tipo de institución ubicados en diferentes países. Ejemplos paradigmáticos pueden encontrarse en la cooperación policial, directa entre policías o a través de INTERPOL⁶⁹; en la cooperación entre Unidades de Inteligencia o Análisis Financiero, en el marco de la detección y prevención de los delitos de lavado de dinero, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva⁷⁰; y en los intercambios que se producen entre funcionarios de las Aduanas.⁷¹

De modo similar, y cada vez con mayor prevalencia, la cooperación internacional interinstitucional se produce entre fiscales. Estos intercambios tienen lugar fundamentalmente en dos planos: directamente entre los fiscales de los distintos países involucrados en el caso concreto: fiscal que necesita la evidencia ubicada en otro país, y fiscal de dicho Estado que puede remitirla; o a través de redes de fiscales formadas al amparo de algún organismo o asociación internacional. Ambos caminos son relevantes para los fiscales trabajando en zonas de frontera. En el primero, requerirán o entregarán información al fiscal trabajando al otro lado de la frontera en todas las investigaciones de crímenes transnacionales que requieran su atención. En el segundo, tendrán a su disposición un directorio de fiscales especializados, o de aquellos trabajando en fronteras, que como tales estarán comprometidos (habrán asumido una responsabilidad al ser designados como puntos de contacto), para responder a sus requerimientos.

⁶⁸ Véase, en detalle, Red de Cooperación Penal (REDCOOP) de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP), *Cooperación interinstitucional entre Fiscalías: argumentos para defender su validez*, 2022. Disponible en: <https://www.aiamp.info/index.php/redes-permanentes-aiamp/redcoop-red-de-cooperacion-penal-internacional-2>.

⁶⁹ Más información en <https://www.interpol.int/es>.

⁷⁰ La que se concretiza usualmente a través del Grupo Egmont. Mayor información en <https://egmontgroup.org/>.

⁷¹ A través de la Red RILO. Vid., <https://www.aduana.cl/oficina-regional-de-enlace-de-inteligencia-rilo/aduana/2007-02-27/233346.html>.

En este segundo ámbito cobran especial importancia las Redes y Grupos de Trabajo de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP)⁷²; y aquellas formadas como Comisiones y Subcomisiones de Trabajo en la REMPM⁷³. Todas ellas, ya sea en una aproximación *genérica* (cualquier delito), o *temática* (delitos específicos), entregan catálogos bastante extensos de persecutores de todos los países de la región a quienes acudir en un caso concreto.

2. Bases normativas

Las tres principales convenciones internacionales dedicadas a cuestiones criminales, terminadas en el ámbito de Naciones Unidas, contienen normas sobre cooperación directa entre autoridades competentes. La Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas⁷⁴ (en adelante, también, “Convención de Viena”), consagra en su artículo 9.1.a) la posibilidad de que los Estados Parte establezcan y mantengan canales de comunicación entre sus organismos competentes a fin de facilitar el “(...) *intercambio rápido y seguro de información*.”⁷⁵ Normas similares pueden encontrarse en el artículo 27.1.a) de la Convención de Palermo y 48.1.a) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción⁷⁶ (en adelante, también, “Convención de Mérida”). Estos dos últimos instrumentos internacionales incluyen además un párrafo 2 -en el respectivo artículo-, del siguiente tenor:

⁷² La AIAMP integra 9 Redes Especializadas: cooperación penal internacional (REDCOOP); narcotráfico (RFAI); trata de seres humanos y tráfico ilícito de migrantes (REDTRAM); corrupción; delitos contra el medio ambiente; finanzas criminales (RFFIC); cibercrimen (Ciberred); género (REG); y justicia penal juvenil y justicia restaurativa. Los Grupos de Trabajo, por su parte, son 7: análisis criminal; seguridad y protección de fiscales; autonomía e independencia de los Ministerios Públicos; comisión de ética; uso y optimización de tecnologías; ejecución de la pena; y seguridad y salud de los trabajadores. Más información en <https://www.aiamp.info/index.php/21aises/global>.

⁷³ La REMPM está estructurada sobre la base de 3 Comisiones de Trabajo, cada una de ellas dividida en Subcomisiones. La Comisión de Derechos Humanos incluye las Subcomisiones de lesa humanidad, género y personas privadas de libertad; la Comisión de Crimen Organizado Transnacional integra las subcomisiones de narcocriminalidad, delitos cibernéticos, trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, y cooperación en áreas de frontera; y finalmente la Comisión de Cooperación Jurídica Internacional, recientemente creada, que no tiene Subcomisiones en su estructura. Mayor información en <https://www.rempm.org/>.

⁷⁴ Adoptada en Viena, Austria, en diciembre de 1988.

⁷⁵ La norma dispone: “1. Las Partes colaborarán estrechamente entre sí, en armonía con sus respectivos ordenamientos jurídicos y administrativos, con miras a aumentar la eficacia de las medidas de detección y represión orientadas a suprimir la comisión de los delitos tipificados de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3. Deberán, en particular, sobre la base de acuerdos o arreglos bilaterales o multilaterales: a) Establecer y mantener canales de comunicación entre sus organismos y servicios competentes a fin de facilitar el intercambio rápido y seguro de información sobre todos los aspectos de los delitos tipificados de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3, incluso, siempre que las Partes interesadas lo estimen oportuno, sobre sus vinculaciones con otras actividades delictivas; ...”.

⁷⁶ Adoptada en Nueva York, Estados Unidos, el año 2003.

“Los Estados Parte, con miras a dar efecto a la presente Convención, considerarán la posibilidad de celebrar acuerdos o arreglos bilaterales o multilaterales en materia de cooperación directa entre sus respectivos organismos encargados de hacer cumplir la ley y, cuando tales acuerdos o arreglos ya existan, de enmendarlos. A falta de tales acuerdos o arreglos entre los Estados Parte interesados, los Estados Parte podrán considerar que la presente Convención constituye la base para la cooperación recíproca en materia de cumplimiento de la ley respecto de los delitos comprendidos en la presente Convención. Cuando proceda, los Estados Parte aprovecharán plenamente los acuerdos y arreglos, incluidas las organizaciones internacionales o regionales, a fin de aumentar la cooperación entre sus respectivos organismos encargados de hacer cumplir la ley.”

En el ámbito regional, no hay normas parecidas en la Convención de Nassau. En el MERCOSUR, el Protocolo de San Luis sólo tiene una mención genérica a las “autoridades competentes” que no las faculta para cooperar directamente entre ellas⁷⁷, sin perjuicio de la enmienda especialmente dedicada a los fiscales de frontera y que fuera discutida *supra*. I. El Acuerdo de Asistencia Jurídica Mutua en Asuntos Penales entre los Estados Parte del MERCOSUR, y la República de Bolivia y la República de Chile, por su parte, sigue el modelo de San Luis.

Finalmente, es necesario destacar que los Ministerios Públicos han concluido dos Acuerdos de Cooperación Interinstitucional, uno a nivel Iberoamericano y otro más restringido al espacio territorial del MERCOSUR. El primero es el Acuerdo de Cooperación Interinstitucional entre los Ministerios Públicos y Fiscales Miembros de la AIAMP. Fue adoptado en Ciudad de México el año 2018, con motivo de la celebración de la XXVI Asamblea General Ordinaria de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP) y firmado por 18 Fiscalías, a las cuales luego se agregaron 3 nuevas suscripciones.⁷⁸ Ha sido complementado por dos documentos preparados por la REDCOOP y aprobados por la Asamblea General de la Asociación: una Guía de Uso del Acuerdo y un análisis de los Argumentos para defender la Cooperación Interinstitucional entre Ministerios Públicos.⁷⁹

⁷⁷ Artículo 4º: “Las solicitudes transmitidas por una Autoridad Central, al amparo del presente Protocolo, se basarán en pedidos de asistencia de las autoridades judiciales o del Ministerio Público del Estado requirente encargados del juzgamiento o investigación de delitos.”

⁷⁸ El Acuerdo, en definitiva, ha sido firmado por los Ministerios Públicos o Fiscalías de Andorra, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Disponible en: <https://www.aiamp.info/index.php/redes-permanentes-docs/red-de-cooperacion-juridica-internacional/actualizacion-del-acuerdo-coop-interinstitucional-entre-los-ministerios-publicos-y-fiscales-miembros-de-la-aiamp>.

⁷⁹ Ambos pueden revisarse en: <https://www.aiamp.info/index.php/redes-permanentes-aiamp/redcoop-red-de-cooperacion-penal-internacional-2>.

En el marco de la REMPM, el 10 de junio de 2021 se firmó el Convenio de Cooperación Interinstitucional entre los Ministerios Públicos, Fiscalías y Procuradurías Generales Miembros de la Reunión Especializada de Ministerios Públicos del Mercosur (REMPM). El acuerdo, adoptado en la XXIX REMPM, fue suscrito por los Ministerios Públicos de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú.⁸⁰

3. Alcances y límites

En términos generales, la cooperación interinstitucional puede ser utilizada para *preparar, complementar o dar seguimiento* a un requerimiento internacional *formal*, tramitado a través de Autoridades Centrales; y, en algunos casos y siempre que lo permita la legislación interna del Estado requirente, utilizar *directamente* la evidencia o antecedentes aportados por el Ministerio Público extranjero en el proceso penal doméstico.⁸¹ Su objetivo central consiste en “(...) *fomentar una rápida y eficiente cooperación entre los Ministerios Públicos o Fiscalías (...), mediante el intercambio de información de manera segura, oportuna y eficiente dentro del ámbito de sus respectivas facultades, para así coadyuvar en la persecución y juzgamiento de delitos.*”⁸²

Como mecanismo *autónomo* de cooperación, los Acuerdos de la REMPM y del MERCOSUR facultan a los Ministerios Públicos firmantes a intercambiar información y documentación de manera directa, relacionada a investigaciones que lleven adelante.⁸³ Dichos traspasos podrán incluir antecedentes relativos a la protección y asistencia a víctimas, testigos y denunciantes.⁸⁴ Además permiten ser utilizados como *base jurídica* para la transmisión espontánea de información.⁸⁵

La pregunta central es *cómo* puedo utilizar los documentos y antecedentes que otro fiscal envía de manera directa. La respuesta depende necesariamente de los límites normativos impuestos a los Estados involucrados en el esquema de cooperación. Desde la perspectiva

⁸⁰ Disponible en: https://www.rempm.org/archivos/Biblioteca_Virtual/6._Herramientas_de_cooperaci%C3%B3n/CONVENIO_COOPERACI%C3%93N_INTERINSTITUCIONAL_REMPM.pdf.

⁸¹ La cláusula primera, tanto del Acuerdo de la AIAMP como de la REMPM, enfatizan que la colaboración entre Ministerios Públicos o Fiscalías debe hacerse en el marco de sus respectivas facultades y competencias y en observancia de sus legislaciones internas, tratados y convenios internacionales de los que sean parte y de los Principios Generales de Derecho Internacional que resulten aplicables.

⁸² Cláusula segunda Acuerdo REMPM. Similar, aunque agregando que esta cooperación no incluye la cooperación *formal*, cláusula segunda del Acuerdo de la AIAMP.

⁸³ Vid., cláusulas tercera del Acuerdo de la REMPM y del Acuerdo de la AIAMP.

⁸⁴ Cláusula novena del Acuerdo de la REMPM y cuarta del Acuerdo de la AIAMP.

⁸⁵ Cláusula séptima del Acuerdo de la REMPM y sexta del Acuerdo de la AIAMP. Más detalles *infra*. IV.

de los Estados requeridos, algunos podrán enviar sólo información contenida en *fuentes abiertas*, otros además ciertos antecedentes incluidos en bases de datos a las cuales tienen acceso (registros de identificación, antecedentes penales, etc.). Otros enviarán resultados de ciertas diligencias que puedan materializar de manera directa. Lo que por regla general *no* podrá realizar el fiscal requerido son diligencias limitativas o restrictivas de derechos fundamentales cuya ejecución exija autorización judicial previa (por ejemplo allanamientos, incautación y congelamiento de bienes, técnicas especiales de investigación como operaciones encubiertas y entregas vigiladas, entre otras).

Para los Estados requirentes, el alcance de sus requerimientos también dependerá, en buena medida, de las normas domésticas y convencionales que los obliguen. Algunos podrán solicitar un amplio abanico de antecedentes o ejecución de diligencias. Otros, información más acotada. La Guía de Uso del Acuerdo de Cooperación Interinstitucional de la AIAMP⁸⁶ propone un catálogo de ejemplos a este respecto:

- i) Copias de expedientes penales.
- ii) Identificación de investigados, víctimas o testigos.
- iii) Antecedentes penales o policiales.
- iv) Identificación de activos.
- v) Identificación de direcciones IP.
- vi) Medidas de protección realizadas en favor de víctimas o testigos.
- vii) Sentencias definitivas.
- viii) Estado procesal de determinadas investigaciones.
- ix) Información contenida en fuentes abiertas o en registros o bases no protegidos por normas especiales de secreto o reserva (por ejemplo datos financieros o de identificación contenidos en bases de datos abiertas en cada Estado).
- x) Otras.

Luego, deberá evaluarse *qué* hacer con esta información, en el evento de que la contraparte la proporcione. En algunos países, los antecedentes servirán como guía preliminar que permita *preparar* un requerimiento formal de manera más completa y específica (*infra.*). En otros, podrán incorporarse directamente al proceso penal y ser utilizados como evidencia o prueba -en sentido amplio-, ya sea en etapas preparatorias (por ejemplo audiencias en que se discutan medidas cautelares personales o reales) o en el juicio mismo. La REDCOOP de la AIAMP ha proporcionado argumentos convincentes sobre la *validez* de la evidencia que es objeto de estos intercambios directos, proporcionando además ejemplos en que ha sido

⁸⁶ Cit., nota N° 80, pp. 11-12.

utilizada en juicios penales.⁸⁷ La Guía de Uso del Acuerdo de la AIAMP clasifica las diferentes alternativas de uso de la información recibida⁸⁸:

- i) Utilizar la información recibida como forma de preparar un requerimiento formal que se remitirá a través de Autoridades Centrales.
- ii) Utilizar la información para descartar requerimientos de asistencia formales.
- iii) Utilizar la información para dar curso correcto a un requerimiento formal en curso.
- iv) Uso de los antecedentes directamente en fases preparatorias del proceso o audiencias intermedias que no sean propiamente de juzgamiento, según la legislación de cada Estado.
- v) En algunos casos, de acuerdo a la naturaleza de la información recibida y lo dispuesto en el ordenamiento jurídico del Estado requerido, servirá la información para ser incorporada sin más al expediente de investigación y ser utilizada como prueba en el proceso penal respectivo.
- vi) La autoridad que haya facilitado la información podrá imponer restricciones en relación al uso de la información proporcionada a la autoridad requirente.

Como procedimiento de preparación, complemento o seguimiento de solicitudes *formales*, la cláusula cuarta del Acuerdo de la REMPM faculta a los Ministerios Públicos a colaborar entre sí para dar seguimiento y agilizar los pedidos de extradición. La cláusula quinta, por su parte, los habilita para dar seguimiento a requerimientos formales de asistencia mutua, agilizar su trámite, adelantar resultados y proponer el diligenciamiento a través de la comunicación directa entre ellos.

4. Procedimiento

Tanto el Acuerdo de la AIAMP como el de la REMPM imponen a los Ministerios Públicos firmantes la obligación de designar *puntos de contacto*, que serán los encargados de remitir y recibir las peticiones de auxilio interinstitucional.⁸⁹ En general, dichos puntos se encuentran radicados en la Oficinas o Unidades de Cooperación Internacional de cada Ministerio Público.

El procedimiento de cooperación debiera considerar los siguientes aspectos:

⁸⁷ Cooperación Interinstitucional entre Fiscalías: Argumentos para Defender la Validez, cit.

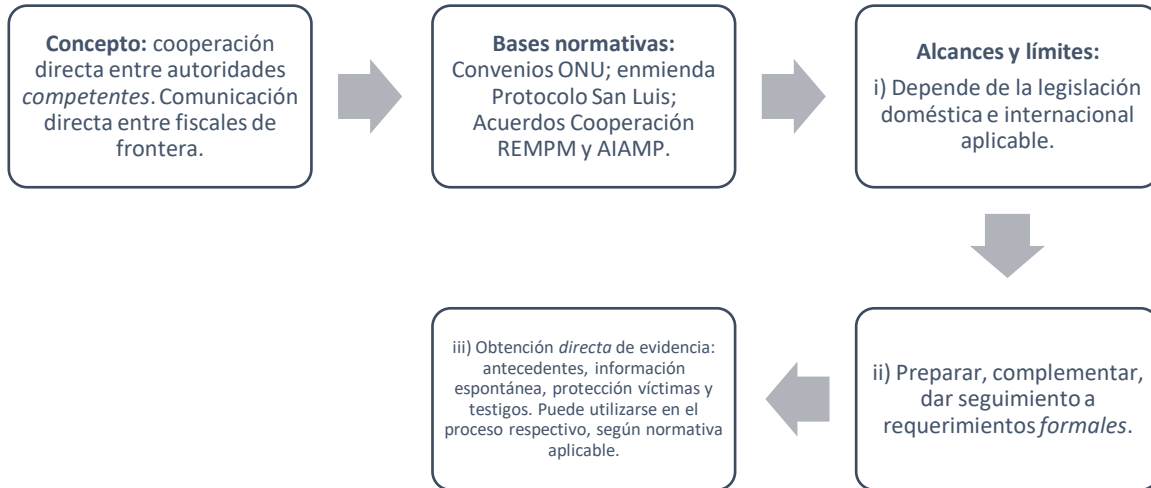
⁸⁸ Guía de Uso... cit., pp. 11.

⁸⁹ Vid., cláusula décimo segunda del Acuerdo de la REMPM y séptima del Acuerdo de la AIAMP.

- i) Identificar al fiscal o punto de contacto desde/hacia donde se transmite un requerimiento.
- ii) Las peticiones deben realizarse por vía electrónica, prefiriendo mecanismos formales que den garantía de resguardo de la información, por ejemplo casillas de correos electrónicos institucionales. Ello es sin perjuicio de la demanda de mayores medidas de seguridad en el caso concreto, las que pueden involucrar el uso de *nubes* institucionales o encriptación.⁹⁰ En casos urgentes, las solicitudes podrían materializarse a través de plataformas de mensajería (por ejemplo, WhatasApp).
- iii) Copiar a la Unidad u Oficina de Cooperación Internacional del Ministerio Público. Ello, con la finalidad de que dicha Unidad lleve un adecuado registro de las solicitudes de cooperación directa y además puedan asesorar a los fiscales de frontera sobre *otros* posibles mecanismos de cooperación internacional que podrían resultar aplicables en el caso concreto.
- iv) Identificar plenamente a la autoridad requirente y requerida.
- v) Relación detallada de los hechos que motivan la solicitud, y delitos que éstos configurarían.
- vi) Medidas solicitadas.
- vii) Nivel de confidencialidad exigido o esperado.
- viii) Urgencia, especialmente si existe un plazo perentorio en el cual se necesita la información.

⁹⁰ Véase, especialmente, cláusulas octava y décima del Acuerdo de la REMPM, y tercera del Acuerdo de la AIAMP.

5. Esquema



Identificar contrapartes: fiscales de frontera; puntos de contacto Redes o GT AIAMP; Comisiones y Subcomisiones REMPM; puntos de contacto Acuerdos REMPM y AIAMP.

Tramitación electrónica: medidas de seguridad y protección de la información. Casillas correo electrónico institucional; nubes; encriptación. **Casos urgentes:** mensajería.

Copia a la Unidad de Cooperación Internacional del MP: asesoría y alternativas en el caso concreto.

Menciones mínimas: autoridades involucradas; hechos y delitos; solicitudes específicas; confidencialidad; urgencia.

Respuesta y seguimiento: respuesta oportuna. Antecedentes o evidencia obtenida pueden: ser utilizados directamente en el proceso penal; en *algunas* fases del proceso (audiencias cautelares, por ejemplo); preparación de un requerimiento formal.

IV. Transmisión espontánea de información

1. Concepto y relevancia para las zonas de frontera

La transmisión espontánea de información es una herramienta de cooperación internacional que permite a las autoridades de un Estado remitir *espontáneamente*, es decir, sin que exista un requerimiento previo, cierta información o antecedentes que pueden ser útiles al Estado receptor para iniciar un proceso penal o continuar uno vigente.

Su principal ventaja radica justamente en su *espontaneidad*: al no exigir una *petición* previa por parte de las autoridades del Estado que se verían beneficiadas con los antecedentes transmitidos, este instituto de cooperación internacional permite un rápido y eficaz movimiento de información entre Estados. Al mismo tiempo, funciona como una suerte de sistema de *denuncia internacional*, según el cual se pone en conocimiento a otro Estado de la posible comisión de un delito en su territorio, lo que permite, a partir de dicha *notitia criminis*, la investigación del mismo, eventual persecución penal de sus partícipes y la protección y asistencia de víctimas y testigos, que de no mediar la transmisión de dicha información, no se hubiera producido.

En zonas de frontera adquiere especial relevancia. En efecto, los crímenes que se cometen en un lugar de frontera tienen potencialmente más posibilidades de afectar o involucrar al Estado que se encuentra más allá de los límites territoriales. Lo anterior, en la medida que las personas, bienes y evidencias relacionados al mismo son fácilmente transferibles entre países. En este sentido, por ejemplo, será más probable que la investigación por tráfico ilícito de drogas a cargo de las autoridades del Estado A, arrojen indicios o antecedentes de que un delito similar o conexo se esté cometiendo el territorio del Estado colindante B. La transmisión espontánea de información permite, en este escenario, transmitir los datos relevantes al otro Estado para que éstos comiencen o continúen una investigación penal sobre los hechos que aparecieron en el proceso penal del país remitir.

2. Bases normativas

En el marco de Naciones Unidas, reviste especial interés la regulación incluida en las Convenciones de Palermo y Mérida, en sus artículos 18.4 y 18.5; y 46.4 y 46.5 respectivamente. La norma dispone:

“Sin menoscabo del derecho interno, las autoridades competentes de un Estado Parte podrán, sin que se les solicite previamente, transmitir información relativa a cuestiones

penales a una autoridad competente de otro Estado Parte si creen que esa información podría ayudar a la autoridad a emprender o concluir con éxito indagaciones y procesos penales o podría dar lugar a una petición formulada por este último Estado Parte con arreglo a la presente Convención.

La transmisión de información con arreglo al párrafo 4 del presente artículo se hará sin perjuicio de las indagaciones y procesos penales que tengan lugar en el Estado de las autoridades competentes que facilitan la información. Las autoridades competentes que reciben la información deberán acceder a toda solicitud de que se respete su carácter confidencial, incluso temporalmente, o de que se impongan restricciones a su utilización. Sin embargo, ello no obstará para que el Estado Parte receptor revele, en sus actuaciones, información que sea exculpatoria de una persona acusada. En tal caso, el Estado Parte receptor notificará al Estado Parte transmisor antes de revelar dicha información y, si así se le solicita, consultará al Estado Parte transmisor. Si, en un caso excepcional, no es posible notificar con antelación, el Estado Parte receptor informará sin demora al Estado Parte transmisor de dicha revelación.”.

No existen normas similares en el ámbito iberoamericano (Convención de Nassau) ni del MERCOSUR (Protocolo de San Luis; Acuerdo MERCOSUR, Chile y Bolivia). Sin embargo, la herramienta ha sido considerada como una de las que puede ser objeto de cooperación internacional *interinstitucional* en los Acuerdos de la AIAMP y el MERCOUR.⁹¹ En el espacio europeo, sí pueden encontrarse reglas de transmisión espontánea en convenciones aplicables a los países de la región, en particular el Convenio de Budapest.⁹²

3. Alcance

3.1. Autoridades competentes

Bajo la regulación convencional de Naciones Unidas e interinstitucional de Iberoamérica, la transmisión espontánea de información es realizada por las *autoridades competentes*, en oposición a las Autoridades Centrales.⁹³ En el espacio regional de Iberoamérica y MERCOSUR, ello significa que serán por regla general los Ministerios Públicos o Fiscalías aquellos revestidos de la autoridad para remitir y recibir antecedentes relacionados a un proceso penal de forma *espontánea*.

⁹¹ Cláusulas Sexta y Séptima respectivamente, cit. Para un análisis de este mecanismo de cooperación en el marco de dichos Acuerdos, puede verse la Guía de Uso del Acuerdo de la AIAMP, cit., pp. 13 y sgtes.

⁹² Vid. *infra*. VI.6.

⁹³ En detalle, *supra*. II.3.

Tales intercambios deberán ser tenidos, por regla general, como *válidos*: en la medida que un instrumento internacional autoriza a las autoridades competentes de sus Estados Parte a transmitir espontáneamente información a otras, los documentos o antecedentes recibidos por el Estado receptor deberán ser tenidos como evidencia o prueba *legal*, y en base a dicha definición ser incorporados directamente en el proceso penal respectivo para ser valorados probatoriamente en sede judicial. Esto significa que el Estado receptor no necesita *revalidar* la información recibida enviando un requerimiento formal pidiendo los mismos antecedentes. Lo anterior, por cierto, salvo que alguna regla doméstica o internacional lo prohíba.⁹⁴

La elección de las autoridades competentes como aquellas empoderadas para transmitir espontáneamente información al extranjero tiene sentido: son ellas las que conocen en profundidad las investigaciones a su cargo y el detalle de los antecedentes en ellas contenidos, y quienes en consecuencia se encuentran en la mejor posición para decidir cuáles de ellos podrían ser útiles a las autoridades extranjeras para iniciar o continuar una investigación criminal. Además, su intervención será por regla general más rápida que la de las Autoridades Centrales en casos urgentes, cuando sea necesario remitir información necesaria para resguardar o rescatar víctimas (por ejemplo en investigaciones por trata de personas), congelar o incautar bienes, preservar evidencia digital, etc.

3.2. Transmisión

El primer elemento a tener en cuenta es la propia transmisión que se realiza de la información relevante. Las convenciones de Naciones Unidas nada dicen al respecto, y los Acuerdos de la AIAMP y el MERCOSUR promueven intercambios *electrónicos* entre sus puntos de contacto, cuidando de mantener niveles adecuados de seguridad y confidencialidad.⁹⁵

En principio, éste pareciera el camino correcto, salvo que normas domésticas u otras aplicables determinen que los trasposos se realicen de forma *física*. Lo relevante es que la información llegue de manera eficaz y oportuna a su destino, para que de esta manera no pierda efectividad y pueda ser utilizada para acreditar hechos punibles, proteger víctimas y en definitiva conducir un proceso penal exitoso, con el pleno respeto de las garantías de sus intervinientes.

⁹⁴ En principio, no existen tales normas en los países de Iberoamérica.

⁹⁵ Como fuera explicado *supra*. III.4.ii).

3.3. *Espontánea*

Como fuera explicado *supra*. IV.1, la gran ventaja de este mecanismo de cooperación internacional es que no exige un requerimiento internacional previo que justifique la entrega de información: su transmisión es, entonces, *espontánea*. El aspecto central será la *evaluación* que de los antecedentes acumulados en una investigación doméstica se realice para resolver remitir todo o parte de ellas a autoridades extranjeras. Por regla general, quien estará en mejores condiciones de tomar esta determinación será el fiscal a cargo de la investigación: es quien conoce los detalles del caso a su cargo y desde esta perspectiva puede resolver con mejor criterio cuáles podrían ser útiles a un homólogo extranjero.

3.4. *Información*

En general, debiera considerarse que *cualquier* antecedente recogido durante una investigación doméstica puede ser objeto de esta herramienta de cooperación internacional. Ello implica que evidencias o pruebas de cualquier especie, incluyendo por cierto informes policiales y declaraciones de víctimas o testigos son susceptibles de transmisión al extranjero bajo este mecanismo. Lo anterior, sin perjuicio de la existencia de leyes locales que de alguna manera restrinjan el tipo de información a ser entregado.

4. Procedimiento

Para los Ministerios Públicos o Fiscalías trabajando en zonas de frontera, los siguientes aspectos procedimentales debieran ser tenidos en cuenta:

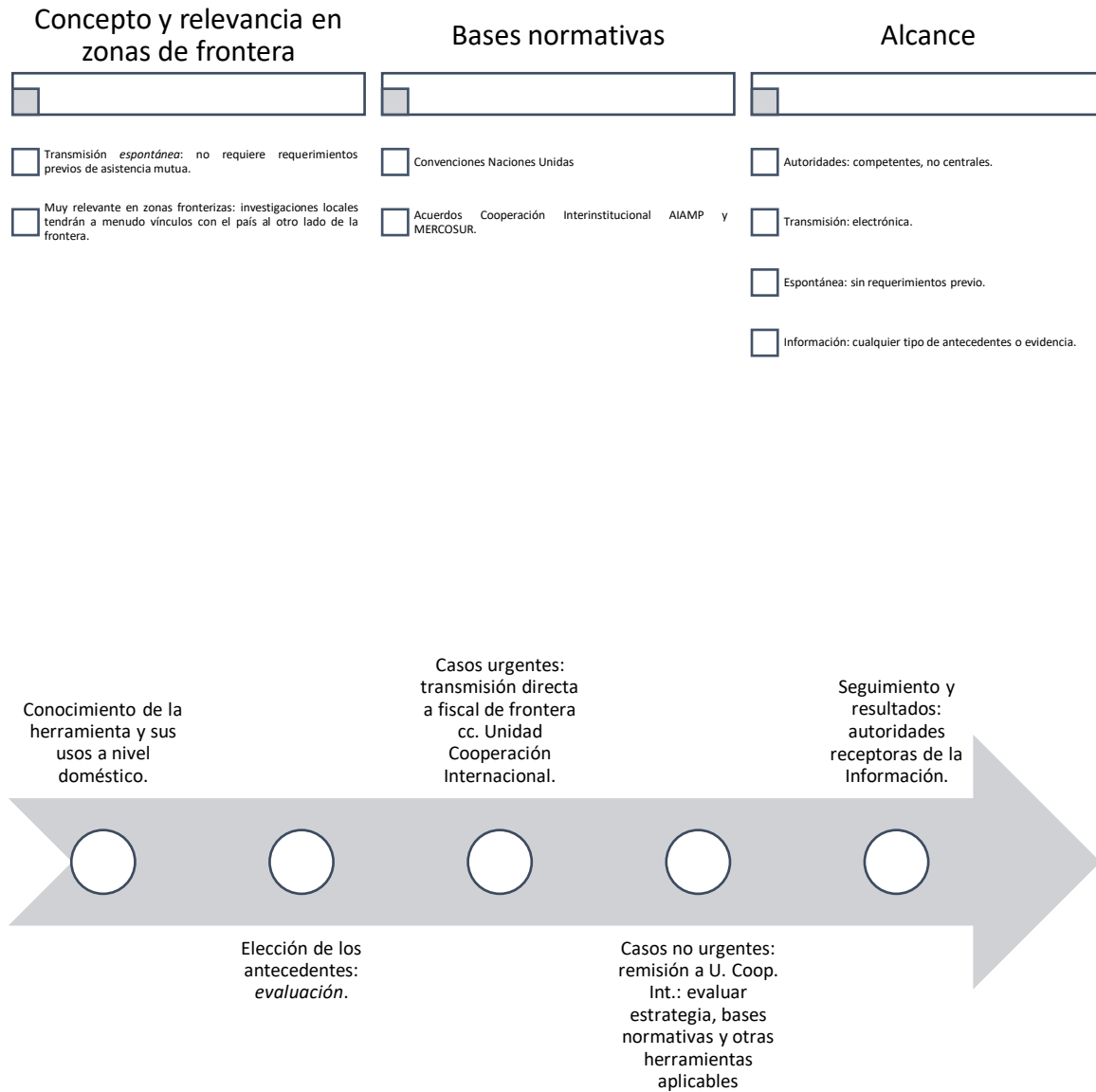
- i) Conocimiento de la herramienta y sus posibilidades bajo la normativa y prácticas nacionales.
- ii) Elección de los antecedentes o evidencias que pudieran resultar útiles para autoridades extranjeras.
- iii) En casos urgentes: remisión directa por cualquier medio a su alcance (electrónico), con copia a la Unidad o Dirección de Cooperación Internacional de su institución.
- iv) En situaciones no urgentes, remisión de la información a sus Unidades o Direcciones de Cooperación Internacional para que, en conjunto con ellos, decidan la mejor estrategia a implementar en el caso concreto: qué bases



normativas serán invocadas; cómo se transmitirá la información; qué tipo de antecedentes serán objeto de la medida; qué medio de transmisión se utilizará; qué otros institutos de cooperación internacional podrían ser utilizados de forma conjunta o sucesiva (por ejemplo, remitir información y a la vez solicitar otros antecedentes, o comenzar a evaluar la formación de un equipo conjunto de investigación).

- v) Seguimiento y resultados. Notificación por parte del Estado receptor de los usos de la información recibida y resultados: inicio de un proceso penal, incorporación de la misma como evidencia a un proceso penal en curso, etc.

5. Esquema



V. Cooperación internacional *formal*

1. Concepto, bases normativas, alcances y relevancia para las zonas de frontera

La cooperación internacional *formal* es aquel procedimiento o conjunto de procedimientos cuya finalidad es obtener, de manera *válida*, antecedentes o evidencias que se encuentran ubicados en el territorio de otro Estado. Esta noción engloba también el proceso de recolección de evidencias por parte de las autoridades del Estado requerido y su remisión a las autoridades requirentes. Se trata de intercambios entre Estados, que se materializan a través de la designación un órgano que funciona como punto de contacto a nivel estatal cuya principal función consiste en remitir requerimientos y respuestas: la Autoridad Central.⁹⁶

Frente a la inexistencia de una *costumbre internacional* que obligue a los Estados a cooperar entre sí en el marco de investigaciones y procesos penales, y ante la imposibilidad de las autoridades nacionales encargadas de la investigación y persecución penal de ejercer jurisdicción *ejecutiva* extraterritorialmente⁹⁷, será necesario invocar alguna *base normativa*, o fundamento jurídico, que habilite al Estado requirente a solicitar la evidencia y al requerido a entregarla. Como se explicó en detalle *supra*. II.2, tales bases jurídicas pueden adoptar la forma de tratados bilaterales, convenciones multilaterales -genéricas o temáticas- y principios generales de derecho internacional (en particular, el principio de reciprocidad). Como fue destacado, cobran relevancia en la región la Convención de Nassau, el Protocolo de San Luis y el Acuerdo del MERCOSUR sobre asistencia mutua en materia penal.⁹⁸

Las convenciones internacionales que contienen estatutos de asistencia mutua formal incluyen catálogos de medidas o diligencias que pueden ser solicitadas, aunque todas ellas también integran una cláusula abierta según la cual el Estado requirente puede solicitar *cualquier* diligencia, la que será ejecutada si así lo permite la ley interna del Estado requerido.⁹⁹ Así, por ejemplo, el artículo 18.3 de la Convención de Palermo dispone:

“La asistencia judicial recíproca que se preste de conformidad con el presente artículo podrá solicitarse para cualquiera de los fines siguientes:

⁹⁶ Y que vino a reemplazar la tramitación por la *vía diplomática*. Vid., en detalle *supra*. II.

⁹⁷ Con detalle, *supra*. II.

⁹⁸ *Supra.*, II.2.

⁹⁹ Respetando con ello el principio de la *lex loci*, según el cual las solicitudes de asistencia internacional deben ejecutarse según la *ley del lugar* donde se encuentren las evidencias o deban desarrollarse las pesquisas requeridas.

- a) *Recibir testimonios o tomar declaración a personas;*
- b) *Presentar documentos judiciales;*
- c) *Efectuar inspecciones e incautaciones y embargos preventivos;*
- d) *Examinar objetos y lugares;*
- e) *Facilitar información, elementos de prueba y evaluaciones de peritos;*
- f) *Entregar originales o copias certificadas de los documentos y expedientes pertinentes, incluida la documentación pública, bancaria y financiera, así como la documentación social o comercial de sociedades mercantiles;*
- g) *Identificar o localizar el producto del delito, los bienes, los instrumentos u otros elementos con fines probatorios;*
- h) *Facilitar la comparecencia voluntaria de personas en el Estado Parte requirente;*
- i) *Cualquier otro tipo de asistencia autorizada por el derecho interno del Estado Parte requerido.”*¹⁰⁰

En zonas de frontera será relevante para requerir la realización de diligencias y obtención de evidencia que no puede ser recolectada utilizando otros mecanismos de cooperación internacional, como aquellos constitutivos de cooperación interinstitucional y transmisión espontánea de información, por ejemplo solicitar allanamientos de morada e incautación de especies, congelamiento de bienes y el desarrollo de diligencias *especiales*, como la formación de equipos conjuntos de investigación, entregas controladas o vigiladas y operaciones encubiertas, entre otras.¹⁰¹

2. Procedimiento

- i) Idealmente, el fiscal de frontera deberá ponerse en contacto con la Unidad o Dirección de Cooperación Internacional de su Ministerio Público para elaborar una *estrategia* de cooperación aplicable al caso concreto: revisar en detalle qué se necesita pedir, a qué Estado y cuáles son los mecanismos disponibles para alcanzar el objetivo.
- ii) El requerimiento del fiscal de frontera debe remitirse a la Autoridad Central de su país, ya sea directamente o a través de la Unidad de Cooperación Internacional.

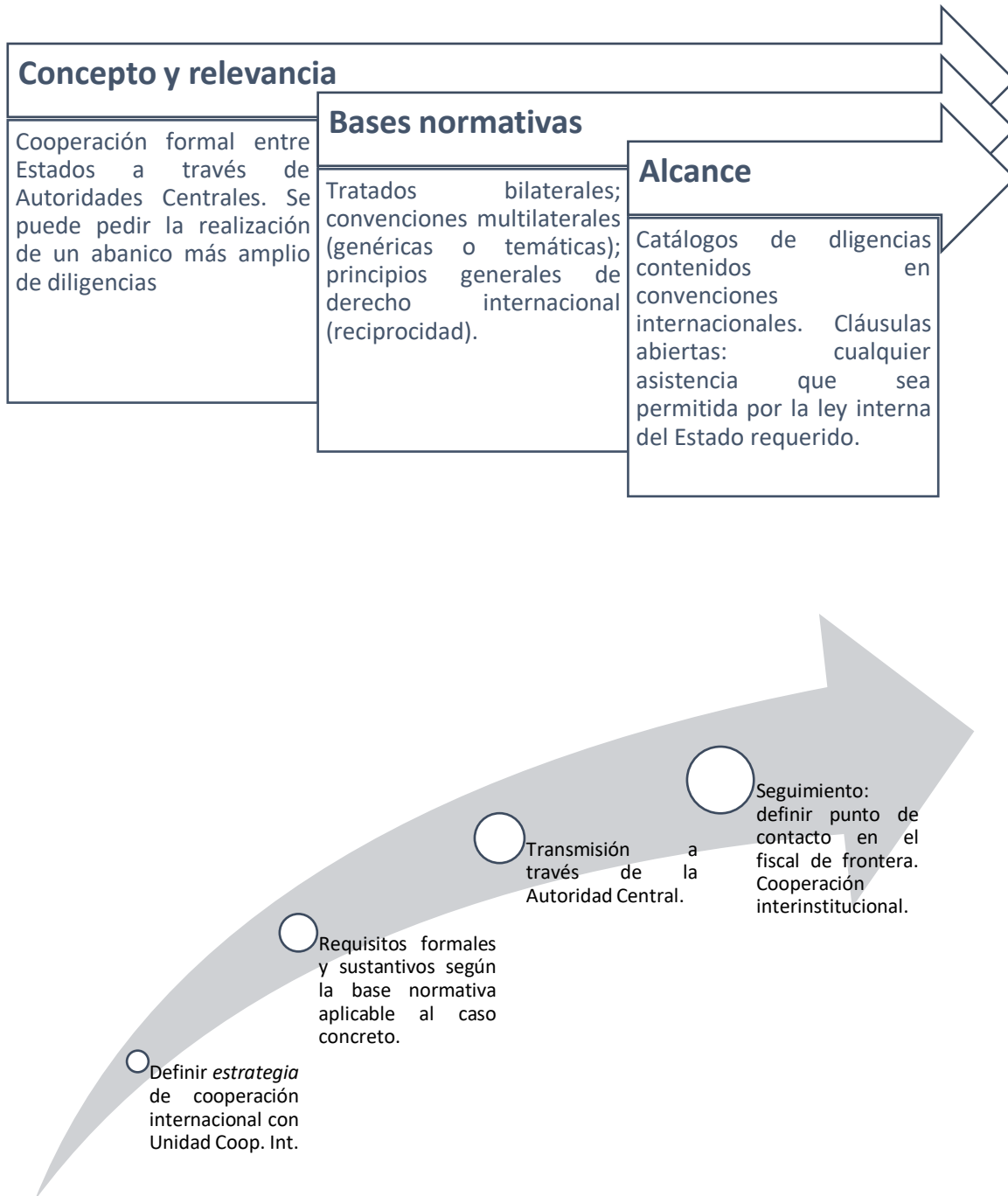
¹⁰⁰ En el ámbito regional, una norma similar puede encontrarse en el artículo 7° de la Convención de Nassau; 2° del Protocolo de San Luis; y 2° del Acuerdo del MERCOSUR y Bolivia y Chile.

¹⁰¹ Véase *infra*. VI.

- iii) Especial atención debe ponerse en el cumplimiento de los requisitos formales exigidos por el tratado, convención o principio general de derecho internacional que sea utilizado como base normativa, así como las exigencias procedimentales y sustantivas de la ley doméstica.
- iv) Durante la tramitación del requerimiento, las Autoridades Centrales pueden individualizar a los fiscales de frontera como puntos de contacto para resolver dudas o complementos de información necesarios para la correcta ejecución del requerimiento. Un seguimiento del mismo puede hacerse a través de los canales *interinstitucionales*.¹⁰²
- v) Una vez remitida la información, ésta debe ser incorporada al proceso penal siguiendo el procedimiento penal doméstico, para luego ser presentada como prueba con miras a su valoración en sede judicial.
- vi) Para los Estados requeridos, el requerimiento debe ejecutarse siguiendo las formas y requisitos contemplados en la legislación local (la *lex loci*).

¹⁰² *Supra*. III.4.

3. Esquema



VI. Herramientas especiales de cooperación internacional

1. Equipos conjuntos de investigación

1.1. Concepto y relevancia para zonas de frontera

Los equipos conjuntos de investigación (en adelante, también, “ECIs”), son una herramienta de cooperación internacional que consiste en la formación de un grupo compuesto por autoridades de dos o más países que se reúnen para investigar un *caso* concreto que involucra a los Estados participantes.¹⁰³ Entre sus ventajas se cuentan la posibilidad de abordar de manera *integral* el fenómeno criminal subyacente, investigando la cadena delictiva completa, aunque eslabones de ésta se concreticen en diversos Estados; y el hecho de que es una forma particularmente eficaz y flexible de cooperación internacional: los intercambios formales entre Autoridades Centrales permiten construir un paraguas de legalidad de toda la información y evidencia que luego es transmitida *válidamente* entre los miembros del equipo, incluso en tiempo real.¹⁰⁴

Los beneficios de esta herramienta de asistencia mutua se ven amplificados en zonas de frontera. En efecto, se trata de áreas geográficas donde no siempre es posible determinar dónde dio inicio la ejecución de un delito y dónde se consumó, siendo más probable que se cometa en uno y otro de forma simultánea o sucesiva. En estas circunstancias, la investigación parcelada que realice uno sólo de los Estados involucrados es a todas luces ineficiente: por una parte, sólo permite pesquisar lo ocurrido en *uno* solo de los territorios involucrados; por otra, la constante movilidad de personas, bienes, evidencias, etc. determinaría a las autoridades de los Estados a enviarse requerimientos y respuestas de manera constante.

Los ECIs, en este sentido, permiten dar una mirada comprensiva a la investigación criminal, habilitando a las autoridades de los diferentes Estados a indagar *en conjunto* un crimen o grupo de crímenes que está justamente siendo cometido, de manera simultánea o sucesiva, en los territorios de todos ellos.

¹⁰³ En detalle, puede verse SEGOVIA, Antonio (2018). “Los equipos conjuntos de investigación como herramienta de cooperación internacional”, en: Revista Jurídica del Ministerio Público N° 72. También SOLERNÓ y BENINCASA, cit.

¹⁰⁴ Al respecto puede verse REDCOOP-AIAMP, *Pasos para la creación de un equipo conjunto de investigación*, p. 2. Disponible en: <https://www.aiamp.info/index.php/redes-permanentes-docs/red-de-cooperacion-juridica-internacional/pasos-para-la-creacion-de-un-equipo-conjunto-de-investigacion>.

1.2. Bases normativas

Como herramienta de cooperación *formal*, la formación de ECIs puede fundarse en cualquiera de las bases ya reseñadas para esta clase de cooperación: tratados bilaterales, convenciones multilaterales genéricas o temáticas y principios generales de derecho internacional (reciprocidad)¹⁰⁵. En relación a las convenciones multilaterales, la formación de ECIs puede justificarse jurídicamente tanto en las hipótesis residuales de asistencia contenidas en los catálogos de diligencias posibles de requerirse¹⁰⁶, o en reglas específicas dedicadas a este mecanismo, cuando estuvieren incluidas.

Dentro de esta última categoría -convenciones que regulan expresamente los ECIs- se encuentran aquellas terminadas en el ámbito de Naciones Unidas y, en el espacio regional, el Acuerdo sobre ECIs del MERCOSUR.¹⁰⁷ Las primeras incluyen descripciones sumamente genéricas de los ECIs, y no aportan demasiadas reglas procedimentales que faciliten su constitución. Al contrario, la exigencia de alcanzar *acuerdos o arreglos* entre los Estados para formar un equipo ha sido interpretado por algunos como la imposición de una obligación de terminar un tratado internacional entre los Estados participantes, dificultando enormemente su materialización. Así, el artículo 19 de la Convención de Palermo dispone:

“Los Estados Parte considerarán la posibilidad de celebrar acuerdos o arreglos bilaterales o multilaterales en virtud de los cuales, en relación con cuestiones que son objeto de investigaciones, procesos o actuaciones judiciales en uno o más Estados, las autoridades competentes puedan establecer órganos mixtos de investigación. A falta de acuerdos o arreglos de esa índole, las investigaciones conjuntas podrán llevarse a cabo mediante acuerdos concertados caso por caso. Los Estados Parte participantes velarán por que la soberanía del Estado Parte en cuyo territorio haya de efectuarse la investigación sea plenamente respetada.”.

El Acuerdo del MERCOSUR, por el contrario, es un instrumento que se dedica íntegramente a los ECIs, contemplando normas que regulan diferentes aspectos de su constitución y operativización. Uno de los aspectos más destacables del Acuerdo es el protagonismo que

¹⁰⁵ *Supra*. II.2 y V.

¹⁰⁶ Aquellas hipótesis que permiten solicitar *cualquier* tipo de asistencia que no sea contraria al ordenamiento jurídico del Estado requerido.

¹⁰⁷ Acuerdo Marco de Cooperación entre los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados para la creación de Equipos Conjuntos de Investigación, aprobado en Decisión del Consejo del Mercado Común MERCOSUR/CMC/DEC N° 22/10 de fecha 2 de agosto de 2010. En vigor sólo para los Estados Parte del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay). Disponible en: https://www.rempm.org/archivos/Biblioteca_Virtual/1._Normativas/MERCOSUR/Decisiones/Decisi%C3%B3n_022-2010_Acuerdo_Equipos_Conjuntos_Investigaci%C3%B3n.pdf.

entrega a las autoridades competentes, distinguiendo y limitando el rol que le compete a las Autoridades Centrales. En efecto, el Acuerdo define al ECI como aquel equipo “(...) *constituido por medio de un instrumento de cooperación técnica específico que se celebra entre las Autoridades Competentes de dos o más Partes, para llevar a cabo investigaciones penales en sus territorios, por un tiempo y fin determinados.*” (art. 3.1).¹⁰⁸

1.3. Etapas y procedimiento

Tanto la Nota Técnica del MERCOSUR como la guía de Pasos para la Constitución de un ECI de la AIAMP, entregan guías relevantes para la constitución de equipos conjuntos bajo los marcos normativos aplicables en la región. El segundo documento identifica 11 etapas en este proceso, que merece la pena reiterar y algunas de ellas complementar desde la perspectiva de los fiscales trabajando en zonas de frontera.

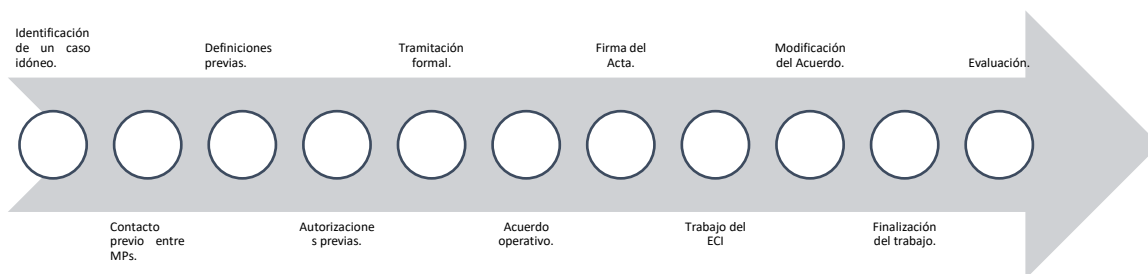
- i) Identificación de un caso idóneo. Lo central en zonas de frontera será la actual *transnacionalidad* del o los delitos. No es necesario que se trate de casos especialmente complejos o graves, mientras el elemento transnacional amerite la instalación del equipo como una forma de mantener constante comunicación *válida* (legal) entre los Ministerios Públicos fronterizos.
- ii) Contacto previo entre Ministerios Públicos. Los fiscales y funcionarios trabajando en fronteras pueden iniciar los contactos preliminares, aunque debieran involucrar en etapas tempranas del proceso a las respectivas Unidades de Cooperación Internacional de los respectivos Ministerios Públicos para recibir asesoría especializada y así allanar el camino a una rápida constitución del ECI.
- iii) Definiciones previas. Será especialmente relevante determinar: bases normativas; tipos de funcionarios que integrarían el equipo (fiscales, policías, eventualmente otro tipo de funcionarios como peritos o expertos en protección y asistencia a víctimas); grupo de hechos bajo investigación (aunque sean constitutivos de uno o más delitos); Estados participantes, entre otros temas.
- iv) Autorizaciones previas.

¹⁰⁸ Un completo análisis del Acuerdo y sus ventajas puede encontrarse en REMPM, *Nota Técnica sobre Equipos Conjuntos de Investigación para la ratificación del Acuerdo Marco de Cooperación entre los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados para la Creación de Equipos Conjuntos de Investigación*. Disponible en: [https://www.rempm.org/archivos/Biblioteca_Virtual/4._Equipos_conjuntos_de_investigaci%C3%B3n_\(ECI\)/NotaT%C3%A9cnica_ECI.pdf](https://www.rempm.org/archivos/Biblioteca_Virtual/4._Equipos_conjuntos_de_investigaci%C3%B3n_(ECI)/NotaT%C3%A9cnica_ECI.pdf).

- v) Tramitación formal. Requerimiento y respuesta transmitidos a través de las respectivas Autoridades Centrales.
- vi) Acuerdo operativo.¹⁰⁹
- vii) Firma del acta.
- viii) Trabajo del ECI. En zonas de frontera será especialmente importante definir con antelación los mecanismos de comunicación entre los miembros del equipo (electrónicos, físicos, etc.) y además las facultades que tendrán los miembros nacionales del equipo cuando deban realizarse diligencias investigativas en el extranjero (si podrían o no participar, o ser meros observadores). También es importante considerar la posibilidad de coordinar operativos simultáneos en los territorios de los Estados participantes y establecer protocolos sobre incautación, congelamiento, decomiso y reparto de bienes, protección y asistencia a víctimas y testigos, entre otros posibles.
- ix) Modificación del Acuerdo.
- x) Finalización del trabajo. Será importante en esta etapa definir *quién* se queda con la investigación, o si ésta se *dividirá* según criterios territoriales. Normas domésticas sobre jurisdicción adjudicativa (territorial y extraterritorial) deberán ser tenidas a la vista para una mejor decisión.
- xi) Evaluación.

¹⁰⁹ Véase el *Modelo de Acuerdo sobre la creación de un Equipo Conjunto de Investigación*, preparado por la REDCOOP. Disponible en: <https://www.aiamp.info/index.php/redes-permanentes-docs/red-de-cooperacion-juridica-internacional/modelo-de-acuerdo-sobre-la-creacion-de-un-equipo-conjunto-de-investigacion>.

1.4. Esquema



2. Recuperación transnacional de activos

2.1. Concepto y relevancia para zonas de frontera

La recuperación transnacional de activos es el proceso de cooperación internacional que permite identificar, incautar, congelar, decomisar y restituir bienes adscritos a un proceso penal -instrumentos, efectos, utilidades, ganancias, etc.- cuando se encuentran ubicados en el territorio de otro Estado.¹¹⁰ Se trata de un mecanismo que en definitiva habilita a *perseguir* los activos relacionados a la comisión de un delito cuando éstos son transferidos o trasladados al extranjero.

En zonas de frontera, por las mismas razones enunciadas en los apartados anteriores, cobra especial relevancia, en tanto la porosidad de los límites territoriales facilita su movimiento entre países, dificultando su aseguramiento con miras a su final decomiso -la *pérdida del patrimonio criminal*- en el proceso doméstico.

2.2. Bases normativas

Como herramienta de cooperación *formal* le son aplicables los mismos fundamentos jurídicos ya analizados. Cabe destacar que la mayoría de las convenciones internacionales, tanto las genéricas como las temáticas, terminadas en el ámbito de Naciones Unidas o en el espacio iberoamericano, contienen normas especiales que se dedican al tema.¹¹¹ Debe destacarse la especial regulación que la Convención de Mérida dedicó a este tema, incorporando un capítulo completo sobre recuperación de activos en su texto.

2.3. Etapas y procedimiento

- i) Identificación de bienes. En esta etapa, será fundamental la cooperación interinstitucional para identificar qué bienes se encuentran en el extranjero y dónde específicamente (por ejemplo, si se trata de dinero, en qué banco están depositados). Ello permitirá preparar un pedido formal más completo que

¹¹⁰ Un análisis detallado de esta herramienta de cooperación internacional puede encontrarse en SEGOVIA, Antonio (2021). “La recuperación transnacional de activos en sede penal”. En: NÁQUIRA, Jaime; ROSENBLUT, Verónica (eds.). *Estudios de Derecho Penal Económico Chileno*. Ediciones Universidad Católica de Chile. También, MONTEITH, Charles; GOMES PEREIRA, Pedro. “Asset recovery”. En: BOISTER *et. al.* (eds.) (2015). *Routledge Handbook...*, ob. cit. pp. 137-152.

¹¹¹ Artículo 7.d) y 13 a 15 de la Convención de Nassau; artículos 22 y 24 del Protocolo de San Luis y del Acuerdo del MERCOSUR; artículo 5.4 y 5.5 de la Convención de Viena; artículo 13 Convención de Palermo y Capítulo V Convención de Mérida.

indique a las autoridades requeridas el lugar y forma de los bienes cuya restitución se pretende. Redes especializadas como la Red de Recuperación de Activos de GAFILAT (RRAG) pueden resultar especialmente útiles para estos efectos.

- ii) Incautación y congelamiento. Será necesario enviar un requerimiento internacional formal solicitando la incautación o congelamiento de los bienes con miras a su restitución. La solicitud se ejecutará conforme a las leyes, requisitos y procedimientos del Estado requerido. Según el tipo de bienes objeto del requerimiento se podrá proceder a su incautación (por ejemplo, joyería de lujo) o a su congelamiento (por ejemplo, dinero en el banco). Especial atención deberá poner el Estado requerido de implementar procedimientos de administración de los bienes que impidan su pérdida de valor o deterioro.
- iii) Decomiso. Es posible que el Estado requerido devuelva los bienes antes de que se presente una sentencia condenatoria firme que ordene el decomiso. En caso contrario, será necesario terminar el proceso doméstico solicitando el comiso de los bienes ubicados en el extranjero y luego requerir la ejecución patrimonial de dicha sentencia en el extranjero: la liquidación y devolución de los activos. Algunos Estados exigirán un *exequatur* previo (autorización especial que usualmente otorga un tribunal superior para ejecutar sentencias extranjeras).
- iv) Restitución. Puede transferirse el dinero o producto de los bienes o el traslado físico de los mismos en algunos casos (por ejemplo obras de arte). Los Estados pueden entrar en negociaciones para repartir los bienes entre ellos.¹¹²

¹¹² Sobre ello, véase el *Acuerdo Marco para la Disposición de Bienes Decomisados de la Delincuencia Organizada Transnacional en el Mercosur*. Disponible en: https://www.rempm.org/archivos/Biblioteca_Virtual/1._Normativas/MERCOSUR/Acuertos/Acuerdo_Disposici%C3%B3n_de_Bienes_Decomisados_MERCOSUR_21012019102535.pdf.

2.4. Esquema

