

Consejo Económico y Social

Distr. GENERAL

E/CN.15/1997/6
21 de enero de 1997

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE PREVENCIÓN DEL DELITO
Y JUSTICIA PENAL

Sexto período de sesiones

Viena, 28 de abril a 9 de mayo de 1997

Tema 6 c) del programa provisional*

COOPERACIÓN INTERNACIONAL CONTRA LA DELINCUENCIA TRANSNACIONAL

EXTRADICIÓN Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN ASUNTOS PENALES

Informe del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de presentar a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal el informe de la Reunión del grupo intergubernamental de expertos en materia de extradición, celebrada en Siracusa (Italia) del 10 al 13 de diciembre de 1996 (véase el anexo).

* E/CN.15/1997/1.

Anexo

INFORME DE LA REUNIÓN DEL GRUPO INTERGUBERNAMENTAL DE EXPERTOS EN
MATERIA DE EXTRADICIÓN, CELEBRADA EN SIRACUSA (ITALIA)
DEL 10 AL 13 DE DICIEMBRE DE 1996

ÍNDICE

	Párrafos	Página
I. RECOMENDACIONES	1	3
II. ANTECEDENTES	2	10
III. ORGANIZACIÓN DE LA REUNIÓN DEL GRUPO INTERGUBERNAMENTAL DE EXPERTOS	4-9	11
A. Apertura de la Reunión del grupo intergubernamental de expertos	4-5	11
B. Asistencia	6	11
C. Elección de autoridades	7	12
D. Aprobación del programa	8	12
E. Clausura de la Reunión del grupo intergubernamental de expertos	9	12
IV. RESUMEN DE LOS DEBATES	10-34	13
Apéndice. Lista de los participantes		18

I. RECOMENDACIONES

1. La Reunión del grupo intergubernamental de expertos en materia de extradición recomienda a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal que en su sexto período de sesiones examine el siguiente proyecto de resolución:

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

Cooperación internacional en asuntos penales

La Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal,

Reconociendo los beneficios de la promulgación de leyes nacionales que proporcionen la base más flexible posible para la extradición, y teniendo en cuenta que los países en desarrollo y los países con economías en transición tal vez carezcan de los recursos necesarios para establecer y poner en práctica relaciones convencionales en materia de extradición, así como una legislación nacional apropiada,

Teniendo en cuenta que los tratados modelo de las Naciones Unidas sobre cooperación internacional en asuntos penales constituyen instrumentos importantes para el fomento de la cooperación internacional,

Recordando el Tratado modelo de extradición aprobado por la Asamblea General en su resolución 45/116 de 14 de diciembre de 1990, cuyo texto figura en el anexo de dicha resolución,

Recordando asimismo la resolución 1995/27 del Consejo Económico y Social de 24 de julio de 1995,

Encomiando a la Asociación Internacional de Derecho Penal y al Instituto Internacional de Altos Estudios en Ciencias Penales por prestar apoyo a la convocación de la Reunión del grupo intergubernamental de expertos en materia de extradición, celebrada en Siracusa (Italia) del 10 al 13 de diciembre de 1996, así como a los Gobiernos de Alemania, los Estados Unidos de América y Finlandia y al Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia, por su cooperación en la organización de la Reunión,

1. Acoge con beneplácito el informe del Secretario General sobre la Reunión del grupo intergubernamental de expertos en materia de extradición, celebrada en Siracusa (Italia) del 10 al 13 de diciembre de 1996¹;

2. Recomienda que se considere la posibilidad de refundir los diversos tratados modelo a fin de elaborar un instrumento amplio de cooperación internacional, y pide al Secretario General que, en consulta con los Estados Miembros y, según proceda, con organizaciones intergubernamentales y de otra índole, que presente a la Comisión propuestas para la elaboración un instrumento de ese tipo que se base en el Tratado modelo de extradición, el Tratado modelo de asistencia recíproca en asuntos penales², el Tratado modelo sobre la remisión del proceso en materia penal³, el Tratado modelo sobre el traspaso de la vigilancia de los delincuentes bajo condena condicional o en libertad condicional⁴ y el Acuerdo Modelo sobre el Traslado de Reclusos Extranjeros⁵, apoyándose también en

¹ E/CN.15/1997/6.

² Resolución 45/117, anexo.

³ Resolución 45/118, anexo.

⁴ Resolución 45/119, anexo.

⁵ Véase Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Milán, 26 de agosto a 6 de septiembre de 1985: informe preparado por la Secretaría (publicación

la evolución de los acontecimientos a otros niveles intergubernamentales;

3. Decide que el Tratado modelo de extradición se complemente con las disposiciones enunciadas en el anexo I de la presente resolución;

4. Pide al Secretario General que elabore, en consulta con los Estados Miembros, para su presentación a la Comisión, legislación modelo destinada a ayudar a los Estados Miembros en la aplicación del Tratado modelo de extradición a fin de potenciar la cooperación eficaz entre los Estados, teniendo en cuenta los elementos que figuran en el anexo II de la presente resolución;

5. Insta a los Estados a que consideren la posibilidad de adoptar medidas, según proceda, para combatir la delincuencia transnacional organizada aprobando acuerdos de extradición y entrega o traslado a fin de garantizar la denegación de refugios seguros a los fugitivos;

6. Insta a los Estados a que modernicen los acuerdos bilaterales y multilaterales de cooperación en materia de aplicación coercitiva de la ley como parte integrante del esfuerzo por luchar eficazmente contra los métodos siempre renovados a que recurren las personas y los grupos dedicados a la delincuencia transnacional organizada;

7. Insta a los Estados Miembros a que utilicen el Tratado modelo de extradición como base para el establecimiento de relaciones convencionales a nivel bilateral, regional o multilateral, según proceda;

8. Alienta a los Estados Miembros, cuando proceda, a que promulguen legislación eficaz en materia de extradición, y exhorta a la comunidad internacional a que preste toda la asistencia posible para el logro de ese objetivo;

9. Insta a los Estados Miembros a que sigan reconociendo que la protección de los derechos humanos no debe considerarse incompatible con una eficaz cooperación internacional en asuntos penales, dado que la sujeción al imperio de la ley el respeto de los derechos humanos redundan en una mayor eficacia de la cooperación;

10. Insta a los Estados Miembros a que reconozcan que la diversidad de ordenamientos jurídicos y la falta de uniformidad de los procedimientos no constituyen per se un impedimento para la protección de los derechos humanos universalmente reconocidos;

11. Invita a los Estados Miembros a que examinen la posibilidad de aplicar las siguientes medidas, según proceda, en el contexto de la utilización y aplicación de tratados de extradición u otros arreglos conexos:

a) Establecer y designar una autoridad nacional central para tramitar las solicitudes de extradición;

b) Efectuar exámenes periódicos de sus tratados u otros arreglos en materia de extradición y promulgar leyes a los efectos de aumentar su eficacia y eficiencia en la lucha contra formas de delincuencia nuevas y complejas;

c) Simplificar y racionalizar los procedimientos necesarios para la presentación y tramitación de solicitudes de extradición, incluido el suministro de información suficiente a los Estados requeridos para posibilitar la extradición;

d) Reducir los requisitos técnicos, incluida la documentación, necesarios para que pueda verificarse la extradición, cuando se acuse a una persona de un delito;

e) Disponer que los delitos que den lugar a extradición incluyan todas las acciones y omisiones que en

ambos Estados constituyan un delito penal con una pena mínima establecida por la ley, sin que tengan que enumerarse explícitamente en tratados u otros acuerdos;

f) Prestar la debida atención, al examinar y promulgar las medidas mencionadas en los incisos b) a e) supra, al fomento de la protección de los derechos humanos y el mantenimiento del Estado de derecho;

12. Alienta a los Estados Miembros a que promuevan, a nivel bilateral, regional o mundial, los métodos encaminados a mejorar las calificaciones que faciliten la extradición, como la capacitación especializada y, siempre que sea posible, la adscripción y los intercambios de personal, así como la asignación de representantes de las fiscalías o de las autoridades judiciales a otros Estados;

13. Reitera su invitación a los Estados Miembros a que faciliten al Secretario General los textos de las leyes pertinentes e información sobre las prácticas relativas a la cooperación internacional en asuntos penales y a la extradición en particular, así como información actualizada sobre las autoridades centrales designadas para atender a las solicitudes;

14. Pide al Secretario General que:

a) Actualice y difunda periódicamente la información mencionada en el párrafo 13 supra;

b) Siga prestando servicios de asesoramiento y cooperación técnica a los Estados Miembros que soliciten asistencia en la elaboración, negociación y aplicación de tratados de extradición bilaterales, subregionales, regionales o internacionales, así como la formulación y aplicación de leyes nacionales apropiadas;

c) Fomente la comunicación y los intercambios de información periódicos entre las autoridades centrales de los Estados Miembros en los que se tramiten solicitudes de extradición y coordine las reuniones periódicas de esas autoridades, o promueva dichas reuniones sobre una base regional para que asistan a ellas los Estados Miembros que lo deseen;

d) Proporcione, teniendo en cuenta las directrices contenidas en el anexo III de la presente resolución y en cooperación con las organizaciones intergubernamentales pertinentes, capacitación en materia de leyes y prácticas de extradición al personal de los organismos gubernamentales y las autoridades centrales competentes de los Estados Miembros que la soliciten con miras a desarrollar las aptitudes necesarias y a mejorar las comunicaciones y la cooperación destinadas a potenciar la eficacia de la extradición y las prácticas conexas;

15. Pide asimismo al Secretario General que, en cooperación con otras organizaciones intergubernamentales pertinentes, el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia y los institutos afiliados y asociados, elabore material de capacitación adecuado para proporcionar a los Estados Miembros requirentes la asistencia técnica antes mencionada;

16. Encomia al Instituto Internacional de Altos Estudios en Ciencias Penales por su ofrecimiento de organizar y acoger una reunión de coordinación de las organizaciones intergubernamentales y los institutos pertinentes con la finalidad de preparar el material de capacitación mencionado en el párrafo 15 supra, así como cursos de capacitación sobre leyes y prácticas de extradición;

17. Pide al Secretario General que aplique cabalmente las disposiciones de la presente resolución, e insta a los Estados Miembros y a los organismos de financiación a que presten asistencia al Secretario General en la aplicación de la presente resolución mediante contribuciones voluntarias al Fondo de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y la Justicia Penal;

18. Pide al Secretario General que presente el informe de la Reunión del grupo intergubernamental de expertos en materia de extradición, junto con la presente resolución, al Comité Preparatorio sobre el establecimiento

de una corte penal internacional, e invita al Comité Preparatorio a que lo tome en consideración en sus deliberaciones sobre temas pertinentes, junto con los tratados modelo de las Naciones Unidas relativos a la cooperación internacional en asuntos penales.

ANEXO I

Disposiciones complementarias del Tratado modelo de extradición

Artículo 3

1. Trasládese el texto de la nota 9 al final del actual párrafo a).
2. Añádase una nueva nota al párrafo a) que diga lo siguiente: “Algunos países tal vez deseen excluir determinadas conductas, por ejemplo, los actos de violencia, del concepto de delito político”.
3. Añádase a la nota 10 del párrafo e) la siguiente oración: “Algunos países tal vez deseen también limitar la consideración de la cuestión de la prescripción a lo dispuesto en la legislación del Estado requirente únicamente o disponer que los actos de interrupción en el Estado requirente sean reconocidos en el Estado requerido”.

Artículo 4

1. Añádase la siguiente nota al párrafo a): “Como primera medida para reducir los incidentes de denegación de la extradición sobre la base de la nacionalidad, los países podrían considerar la posibilidad de adoptar disposiciones que permitan la entrega en casos de delitos graves, o permitan el traslado provisional de la persona para su enjuiciamiento y el regreso de la persona al Estado requerido para el cumplimiento de la condena, o garantizar de otro modo que la denegación de la extradición sobre la base de la nacionalidad no se traduzca en impunidad”.
2. Añádase al párrafo d) las mismas disposiciones aut dedere aut judicare que figuran en los párrafos a) y f).

Artículo 5

1. Sustitúyase la nota 14 del párrafo 2 b) por la siguiente: “Los países que exijan pruebas en apoyo de una solicitud de extradición tal vez deseen definir los requisitos probatorios que han de cumplirse para satisfacer las condiciones de la extradición, teniendo en cuenta la necesidad de limitar esos requisitos a un mínimo”.
2. Añádase una nueva nota al artículo 5 con el texto siguiente: “Los países tal vez deseen considerar la posibilidad de prever las técnicas más avanzadas en cuanto a la comunicación de las solicitudes, siempre y cuando sean medios por los que se pueda establecer la autenticidad de los documentos emanados del Estado requirente”.

Artículo 6

Añádase una nota al artículo 6 que diga lo siguiente: “Los países tal vez deseen prever la renuncia al principio de especialidad en el caso del procedimiento simplificado de extradición”.

Artículo 14

1. Elimínese la nota 16 del párrafo 1 b).
2. Añádase una nueva nota al párrafo 1 a) con el texto siguiente: “Los países tal vez deseen prever asimismo que el principio de especialidad no se aplica a los delitos que dan lugar a extradición que sean probados sobre la base de los mismos hechos y que se castiguen con la misma pena o con una pena menor que el delito original por el que se solicitó la extradición”.

3. Añádase una nota al párrafo 2 que diga lo siguiente: “Los países tal vez deseen renunciar al requisito de presentación de estos documentos o de algunos de ellos”.

Artículo 15

Añádase a la nota 18 del párrafo 2 la siguiente oración: “No obstante, algunos países tal vez deseen estipular que el tránsito no se negará por causa de nacionalidad”.

Artículo 17

Añádase a la nota 19 del párrafo 2 la siguiente oración: “También puede haber casos en que sea necesario celebrar consultas entre el Estado requirente y el Estado requerido respecto del pago de gastos extraordinarios por el Estado requirente, particularmente en casos complejos en que haya una disparidad considerable entre los recursos de que dispone cada Estado”.

ANEXO II

Recomendaciones relativas al contenido de la legislación modelo

A. Recomendación general

1. La legislación modelo debe reproducir en términos legales las disposiciones generales del Tratado modelo de extradición, de conformidad con las recomendaciones que figuran en el anexo I supra.

B. Alcance

2. La legislación modelo ha de proporcionar una amplia gama de opciones flexibles para que las obligaciones relativas a la extradición puedan asumirse multilateralmente, bilateralmente, y sin que existan relaciones convencionales sobre la base de la legislación nacional, con o sin reciprocidad. Cuando exista un tratado de extradición bilateral, la relación se regirá por ese tratado. Además, podría considerarse la posibilidad de establecer disposiciones que permitieran efectuar la extradición o la entrega a entidades no estatales, como tribunales internacionales. La legislación modelo podría proporcionar también un mecanismo para trasladar a un nacional del Estado requerido a un Estado requirente para su enjuiciamiento y trasladarlo nuevamente al Estado requerido con miras al cumplimiento de la condena correspondiente.

C. Competencia

3. La legislación modelo debe:
 - a) Crear y conceder competencia en relación con casos en que el Estado se niegue a la extradición sobre la base de la nacionalidad o la pena de muerte, y/o a la remisión del proceso del Estado requirente al Estado requerido;
 - b) Prever el cumplimiento de una condena en el Estado requerido cuando se trate de una persona que haya sido condenada y cuya extradición se deniegue sobre la base de la nacionalidad, la pena de muerte o jurisdicción concurrente.

D. Procedimiento

4. La legislación modelo debe incluir opciones en cuanto a los procedimientos aplicables relativos a las solicitudes de extradición y al fugitivo en el Estado requerido. Siempre que sea pertinente, esos procedimientos deben estar en consonancia con los instrumentos internacionales y regionales en materia de derechos humanos. La

legislación modelo también debe definir los requisitos probatorios que han de cumplirse para satisfacer las condiciones de la extradición, teniendo en cuenta la necesidad de limitar esos requisitos a un mínimo.

E. Asistencia recíproca

5. La legislación modelo debe prever un mecanismo de asistencia recíproca en el contexto de las solicitudes de extradición, juicio en el Estado requerido, traslado provisional o remisión del proceso, de conformidad con las recomendaciones y los tratados modelo pertinentes de las Naciones Unidas.

F. Comunicaciones

6. La legislación modelo debe crear un organismo central encargado de recibir y transmitir las solicitudes y de prestar asesoramiento y asistencia a las autoridades competentes.

ANEXO III

Recomendaciones relativas al programa de capacitación

1. El programa de capacitación será un elemento esencial para el fomento de la cooperación técnica con miras a perfeccionar el mecanismo de extradición. El programa tendrá dos funciones: en primer lugar, mejorar la cooperación, la comunicación y el intercambio de información y de material entre organizaciones intergubernamentales en la esfera de la extradición; en segundo lugar, prestar capacitación en materia de extradición a profesionales de los ministerios de relaciones exteriores, los ministerios de justicia y otros órganos gubernamentales pertinentes que se ocupen de la extradición.

A. Reunión intergubernamental de organización

2. Objetivos. Los objetivos de la reunión intergubernamental serán el intercambio de información y el examen de políticas y programas de capacitación en derecho y prácticas de la extradición. Uno de los resultados de la reunión también puede ser la organización de otras sesiones de capacitación.

3. Participación. Asistirán a la reunión participantes de dependencias de la Secretaría de las Naciones Unidas, órganos de las Naciones Unidas, institutos de investigación y otras organizaciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas, incluidas las siguientes: División de Prevención del Delito y Justicia Penal de la Secretaría, Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia y los institutos integrantes de la red del Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal. También asistirán participantes de las siguientes organizaciones intergubernamentales: Comité Consultivo Jurídico Asiático Africano, Agence de coopération culturelle et technique (Organismo de cooperación cultural y técnica), Secretaría del Commonwealth, Consejo de Europa, Consejo de Ministros de la Unión Europea, Comunidad Económica de los Estados del África Occidental, Comisión Europea, Organización Internacional de Policía Criminal, Organización de la Unidad Africana, Organización de los Estados Americanos y Comunidad para el Desarrollo del África Meridional.

4. Documentación. Cada una de las organizaciones antes mencionadas debe enviar un juego completo de documentos relativos a extradición y asistencia recíproca al Instituto Internacional de Altos Estudios en Ciencias Penales, que actuará como depositario. El Instituto facilitará ese material a los participantes en el programa de capacitación que se describe más adelante.

5. Duración. La reunión durará tres días y se celebrará en la sede del Instituto Internacional de Altos Estudios en Ciencias Penales en Siracusa (Italia) en 1997.

6. Gastos. Los gastos de estadía de los participantes correrán por cuenta del Instituto. Cada organización sufragará los gastos de viaje de sus representantes.

B. Programa de capacitación

7. Objetivos. El programa tendrá por objeto promover el conocimiento técnico del derecho y la práctica de la extradición entre los profesionales de ministerios de relaciones exteriores, ministerios de justicia y otros órganos gubernamentales pertinentes de países en desarrollo y países con economías en transición que se ocupan de la extradición. Se invitará a participar asimismo a funcionarios de países desarrollados que se hagan cargo de sus gastos de viaje y de estadía. El propósito del programa es mejorar el conocimiento del derecho y las prácticas de extradición, así como reforzar las capacidades del sistema de justicia penal para tratar cuestiones penales y de extradición. El programa también está destinado a aumentar la competencia y poner de relieve los enfoques transjurídicos y transculturales a fin de fomentar una mayor comprensión de la diversidad de los ordenamientos jurídicos.

8. Organizadores. La División de Prevención del Delito y Justicia Penal, el Instituto Internacional de Altos Estudios en Ciencias Penales y otras entidades interesadas organizarán el programa.

9. Número de actividades. Habrá dos seminarios de capacitación.

10. Participantes. A cada seminario asistirán 40 participantes que representarán diferentes ordenamientos jurídicos, haciendo hincapié en la distribución geográfica a fin de potenciar las experiencias transculturales.

11. Idiomas. Un seminario se celebrará en francés e inglés y el segundo en español, francés e inglés, con interpretación simultánea.

12. Duración del programa. Cada reunión durará una semana. Los participantes llegarán durante el fin de semana y se marcharán durante el fin de semana siguiente para aprovechar las tarifas aéreas rebajadas. Cabe observar que la duración óptima de la capacitación es de dos semanas y que si el costo lo permite, el programa se prolongará.

13. Enfoque funcional. El enfoque que se dará al programa de capacitación consistirá en una combinación del modelo tradicional de conferencia y debate y la modalidad basada en el estudio de casos. El programa de capacitación se centrará en el personal de operaciones que participa en la extradición. Los seminarios tendrán dos componentes:

a) Capacitación en el conocimiento sustantivo del derecho y la práctica de la extradición en un contexto jurídico internacional y comparativo;

b) Capacitación para reforzar la competencia específica en la práctica de la extradición. Los instructores serán seleccionados por los organizadores, quienes procurarán obtener recomendaciones de los miembros de la Reunión del grupo intergubernamental de expertos.

14. Documentación. Los organizadores prepararán la documentación, que incluirá lo siguiente:

a) Documentación previa a los seminarios:

i) Las organizaciones internacionales, intergubernamentales y regionales que aporten documentos y material para los participantes deben tratar de proporcionar traducciones de los documentos en los idiomas del seminario;

ii) Los instructores han de preparar los diversos documentos necesarios para cada conferencia con la asistencia de las organizaciones participantes;

iii) El Libro Azul ("Blue Book") sobre extradición del Consejo de Europa, que contiene los documentos "European Convention on Extradition: a guide to procedure"⁶ (convenio europeo sobre extradición: guía de procedimiento) y "Draft European Comprehensive Convention on International Cooperation in Criminal Matters"⁷ (proyecto de convenio europeo amplio sobre cooperación internacional en asuntos penales).

b) Documentación posterior a los seminarios:

i) Sobre la base de las conclusiones del seminario, se elaborarán manuales de capacitación que se difundirán en todo el mundo por conducto de las diversas organizaciones participantes y por medios electrónicos. Podrían prepararse manuales para tres grupos destinatarios: uno para la policía, otro para el personal de las fiscalías y el tercero para el personal judicial y los magistrados;

ii) Además de los manuales de capacitación, podrían prepararse otras ayudas audiovisuales para facilitar los esfuerzos nacionales de capacitación.

15. Gastos. El Instituto Internacional de Altos Estudios en Ciencias Penales sufragará los siguientes gastos: alojamiento de los participantes; viajes y alojamiento de los conferencistas; transporte local; gastos de organización e instalaciones; interpretación simultánea; y material educativo. Los gastos de viaje de los participantes correrán por cuenta de sus gobiernos. La División y el Instituto recabarán fondos de gobiernos donantes y organismos de financiación para prestar asistencia a los gobiernos que no puedan hacer frente a esos gastos.

II. ANTECEDENTES

2. La Reunión del grupo intergubernamental de expertos en materia de extradición fue convocada por el Secretario General en respuesta a una petición formulada por el Consejo Económico y Social en su resolución 1995/27. De conformidad con esa resolución, el grupo de expertos había de examinar recomendaciones prácticas encaminadas a mejorar y fomentar aun más los mecanismos de cooperación internacional, inclusive los tratados modelo de las Naciones Unidas sobre cooperación internacional en asuntos penales, así como a elaborar una normativa modelo para la extradición y las formas conexas de cooperación internacional en asuntos penales. El Consejo recomendó también que el grupo de expertos estudiara la forma de aumentar la eficiencia de la extradición y de los mecanismos conexos de cooperación internacional en cuestiones penales, sin menoscabo alguno para el estado de derecho y la protección de los derechos humanos, inclusive, cuando procediera, medidas como:

a) La prestación de asistencia técnica para elaborar acuerdos bilaterales y multilaterales basados en los tratados modelo de las Naciones Unidas y en otras fuentes;

b) La formulación de legislación modelo o de acuerdos sobre cooperación internacional en asuntos penales, artículos sustitutivos o complementarios de las disposiciones de los tratados modelo existentes, y artículos para posibles instrumentos multilaterales modelo.

3. El tema de la extradición se trató en un curso práctico organizado durante el Noveno Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en El Cairo del 29 de abril al 8 de mayo de 1995. El curso práctico abordó problemas concretos relativos a la aplicación de los tratados de extradición y métodos para solucionarlos.

⁶ Documento PC-OC/Inf. (96) 4 del Consejo de Europa.

⁷ Documento PC-OC/Inf. (96) 13 del Consejo de Europa.

III. ORGANIZACIÓN DE LA REUNIÓN DEL GRUPO INTERGUBERNAMENTAL DE EXPERTOS

A. Apertura de la Reunión del grupo intergubernamental de expertos

4. La Reunión del grupo intergubernamental de expertos en materia de extradición se celebró en Siracusa (Italia) del 10 al 13 de diciembre de 1996. Patrocinaron la Reunión el Instituto Internacional de Altos Estudios en Ciencias Penales y la Asociación Internacional de Derecho Penal. La División de Prevención del Delito y Justicia Penal de la Secretaría desempeñó las funciones de secretaria de la Reunión.

5. En la sesión de apertura hicieron declaraciones el Presidente del Instituto Internacional de Altos Estudios en Ciencias Penales y un miembro de la División. Un representante del Gobierno de Italia transmitió a los participantes un mensaje del Ministro de Relaciones Exteriores, el cual alentó al grupo de expertos a concentrarse en la recomendación de soluciones concretas a problemas relacionados con la práctica de la extradición que eran altamente prioritarios para la comunidad internacional. Italia participaba activamente en la promoción de la cooperación internacional en asuntos penales por conducto de las Naciones Unidas. En este contexto, se hizo referencia a la Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada celebrada en Nápoles (Italia) del 21 al 23 de noviembre de 1994, y a las medidas encaminadas a aplicar la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial de Nápoles contra la Delincuencia Transnacional Organizada (A/49/748) adoptadas por la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal y por la Asamblea General la cual en su resolución 51/120, había tratado la cuestión de la elaboración de una convención internacional contra la delincuencia transnacional organizada. Se observó asimismo que el Gobierno de Italia había ofrecido acoger en 1998 una conferencia de plenipotenciarios sobre el establecimiento de un tribunal penal internacional.

B. Asistencia

6. Asistieron a la Reunión expertos designados por los gobiernos de 23 países y observadores de dos órganos de las Naciones Unidas, de un instituto asociado y de tres organizaciones intergubernamentales (véase el apéndice).

C. Elección de autoridades

7. M. Cherif Bassiouni, Presidente del Instituto Internacional de Altos Estudios en Ciencias Penales y de la Asociación Internacional de Derecho Penal, fue elegido Presidente de la Reunión y Kimberly Prost (Canadá) fue elegida Relatora.

D. Aprobación del programa

8. El grupo de expertos aprobó el siguiente programa:

1. Apertura de la Reunión, aprobación del programa y organización de los trabajos.
2. Introducción sobre los problemas comunes del derecho y la práctica de la extradición y sus posibles soluciones.
3. Debate general sobre los problemas comunes del derecho de extradición y sus posibles soluciones.

4. Simplificación de la práctica relativa a los tratados; acuerdos especiales; representación del Estado requirente; canales de comunicación; solicitudes urgentes; y determinación de la práctica en materia de extradición y recomendaciones para mejorarla.
5. Extradición de nacionales; competencia.
6. Problemas derivados de la dualidad penal (“dual criminality”) respecto del tratamiento de un mismo delito en ordenamientos jurídicos distintos, con especial referencia a delitos complejos y a la delincuencia organizada.
7. Reciprocidad, cortesía y legislación nacional como base para la extradición.
8. El principio de especialidad.
9. Caducidad; inmunidad de enjuiciamiento y cuestiones de derechos humanos; y excepción del delito político.
10. Legislación modelo, artículos sustitutivos o complementarios del Tratado modelo de extradición y artículos de posibles acuerdos multilaterales modelo.
11. Mecanismos y materiales de capacitación y asistencia técnica para mejorar el nivel de la práctica de la extradición.
12. Resumen de las conclusiones y recomendaciones del grupo intergubernamental de expertos; y aprobación del informe que se presentará a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en su sexto período de sesiones.
13. Clausura de la Reunión.

E. Clausura de la Reunión del grupo intergubernamental de expertos

9. En una declaración de clausura, el oficial encargado de la División informó a los participantes de que el Ministro de Justicia de Italia, en un mensaje dirigido a los organizadores de la Reunión, había expresado su satisfacción con los resultados alcanzados y reiterado el compromiso del Gobierno de Italia de apoyar las actividades de la comunidad internacional, particularmente las realizadas por conducto de las Naciones Unidas, en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal.

IV. RESUMEN DE LOS DEBATES

10. El grupo de expertos examinó los problemas surgidos en la práctica de la extradición basándose en un documento de concepto preparado por la División. Se hizo hincapié en que la cooperación internacional en asuntos penales a menudo se había enfocado de una manera encasillada, lo que entrañaba una serie de peligros y dificultaba la eficiencia y la eficacia, en particular a la luz de las formas de delincuencia más perfeccionadas y complejas que se estaban propagando. Era urgentemente necesario elaborar una estrategia amplia para luchar contra la delincuencia en todas sus formas y orientar los instrumentos de la cooperación internacional hacia la aplicación con éxito de esa estrategia. A esos efectos, las modalidades de la cooperación internacional, entre las que figuraba la extradición debían considerarse herramientas cuya complementariedad debía garantizar.

11. Se subrayó además que las deficiencias en la práctica de la extradición aumentaban la posibilidad de que los gobiernos recurrieran a otros métodos para lograr los resultados deseados, como la expulsión o la utilización de leyes y procedimientos de inmigración. Estos métodos no siempre salvaguardaban adecuadamente los derechos de la

persona. El Grupo de expertos convino en que la lucha eficaz contra la delincuencia y la protección de los derechos humanos no debían considerarse valores contradictorios o mutuamente excluyentes. Por el contrario, la comunidad internacional había destacado repetidamente la complementariedad de la cooperación internacional eficaz en asuntos penales y la protección de los derechos y libertades de la persona, como lo demostraba la labor del Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal.

12. El debate general reflejó de modo amplio los diversos problemas de la práctica de la extradición, divididos en categorías generales de temas, a saber, cuestiones administrativas, jurídicas y técnicas, así como normativas y de política. Se determinaron varias esferas de especial preocupación, como la claridad de los procedimientos, la dualidad penal, particularmente en relación con delitos complejos, la excepción del delito político en un contexto moderno, los problemas relacionados con el principio de especialidad, las reivindicaciones de jurisdicción antagónicas, la no extradición de nacionales y las diferencias en cuanto a las normas relativas a la prueba y a la carga de la prueba.

13. Podría aumentarse la eficacia de la práctica de la extradición, sin menoscabo alguno para el estado de derecho y la protección de los derechos humanos elevando las calificaciones profesionales y la competencia de los funcionarios que participan en el proceso de extradición, incluidas las autoridades centrales, la policía, los fiscales y los jueces, especialmente en los países en desarrollo y los países con economías en transición. El grupo de expertos convino en que era necesario prestar asistencia técnica en forma de capacitación y servicios de asesoramiento para ayudar a los Estados requirentes no sólo a lograr una mayor profesionalidad, sino también a celebrar acuerdos de extradición o elaborar legislación eficaz en esa esfera. Se destacó la función de la División a este respecto. Además de proporcionar capacitación, la División podría facilitar a los Estados requirentes expertos en cuestiones de extradición que pudiesen informarles y asesorarles debidamente en esta esfera.

14. Se celebró un debate general sobre la práctica relativa a los tratados en materia de extradición. Se observó que el recurso a los tratados en los planos bilateral, regional y multilateral tenía varias ventajas, como la certeza en cuanto a los requisitos y la claridad en cuanto a las obligaciones. Al mismo tiempo, se observó que también era necesario considerar la extradición al margen de los tratados, basada en la cortesía entre naciones y en la legislación nacional.

15. Al examinar la práctica actual se observó que muchos países seguían basándose principalmente en acuerdos de extradición bilaterales, dado que éstos podían ajustarse a las necesidades y problemas particulares de cada Estado. A este respecto, se observó que la División podía prestar asistencia a los países en el desarrollo de relaciones convencionales a nivel bilateral, por ejemplo, impartiendo capacitación en materia de técnicas y aptitudes de negociación y poniendo sus recursos a disposición de los países por medio de proyectos, como el actual proyecto destinado a crear una base de datos sobre los tratados de extradición bilaterales vigentes.

16. Al mismo tiempo, la experiencia reciente había demostrado que los acuerdos y arreglos de extradición regionales y subregionales tenían la ventaja de ser eficaces en función de su costo, particularmente para los países más pequeños, los países en desarrollo o los países con economías en transición, y que esos acuerdos eran a la vez posibles y eficaces pese a los diferentes ordenamientos jurídicos de los países interesados. Se dieron varios ejemplos de planes regionales de esa índole que habían arrojado resultados positivos.

17. El grupo de expertos examinó cuestiones de procedimiento relativas a la extradición, concretamente las solicitudes urgentes, la detención preventiva, la renuncia, la representación de los Estados requirentes y los canales de comunicación. Varios expertos observaron que en todo proceso de detención preventiva y de renuncia era preciso lograr un equilibrio adecuado entre la necesidad de garantizar la disponibilidad de la persona con miras a su entrega y la protección de los derechos humanos. Podría considerarse la posibilidad de incluir los artículos de tratados y las normas jurídicas que reflejen ese equilibrio como artículos complementarios del tratado modelo y de la ley modelo propuesta.

18. Se observó que en la esfera de la representación del Estado requirente era necesario ejecutar actividades de capacitación y proyectos de asistencia técnica. En particular, si bien en general se convino en que el Estado requirente debía presentar su posición en forma cabal y exacta ante los tribunales y las autoridades pertinentes del Estado requerido, ello podía entrañar problemas considerables a ese respecto para este último, especialmente cuando se trataba de países pequeños, países en desarrollo o países con economías en transición que carecían de los recursos suficientes para garantizar al Estado requirente una representación plena y apropiada.

19. Varios expertos observaron que para que la comunidad internacional “avanzara al mismo paso” que los grupos delictivos que funcionaban en los planos nacional e internacional, era indispensable aumentar la rapidez y eficiencia de los medios y los canales de comunicación entre los Estados con respecto a la cooperación internacional. La utilización de comunicaciones directas entre los ministerios de justicia, así como por conducto de la Organización Internacional de Policía Criminal (OIPC/Interpol), y la importancia de que los Estados establecieran autoridades centrales encargadas de tramitar las solicitudes de extradición y asistencia recíproca y dotadas de personal capaz de prestar asesoramiento a fin de facilitar esas solicitudes se sugirieron como posibles soluciones con respecto a ese problema. El grupo de expertos examinó también el empleo de la “notificación roja” de la OIPC/Interpol para localizar sospechosos y efectuar detenciones preventivas.

20. El grupo de expertos examinó detenidamente los problemas relativos a la no extradición de nacionales. Varios expertos señalaron que la no extradición de nacionales era un obstáculo considerable para el enjuiciamiento, sobre todo en el contexto de la delincuencia transnacional organizada. Se observó que hoy en día se ponía en tela de juicio la validez de muchas de las razones que se aducían inicialmente con respecto a la no extradición de nacionales. Por ejemplo, la presunción de que los nacionales serían objeto de discriminación o de un enjuiciamiento injusto fuera de su Estado nacional podría ya no ser válida a la luz de los progresos alcanzados en cuanto a la protección de los derechos humanos en los sistemas judiciales.

21. Se observó que la aplicación del principio *aut dedere aut judicare* constituiría teóricamente una alternativa a la extradición de nacionales y que en algunas ocasiones había resultado eficaz. No obstante, su aplicación presentaba varios problemas importantes de índole práctica, como la escasa prioridad que los sobrecargados Estados requeridos asignaban a esos procesos. Se citaron como ejemplos la dificultad y los costos que entrañaba la obtención de pruebas del Estado requirente, incluidos los gastos de viaje al Estado requerido, y las graves cargas que imponían esos juicios a las víctimas, los testigos y otras personas. Tales problemas dificultaban enormemente la eficacia de esa alternativa a la extradición. Al mismo tiempo, varios expertos observaron que para muchos Estados la extradición de nacionales presentaba graves problemas constitucionales, jurídicos y prácticos de modo que no era realista prever la abolición de ese motivo de denegación en un futuro próximo.

22. La mayoría de los expertos convino en que, a largo plazo, los Estados deberían ponerse de acuerdo para eliminar el motivo de denegación sobre la base de la nacionalidad y, mientras tanto, aplicar otras medidas para garantizar que los nacionales no escaparan a la justicia. Algunos Estados que anteriormente no extraditaban a sus nacionales habían modificado su posición total o parcialmente. Basándose en esos ejemplos, varios expertos opinaron que debía examinarse la posibilidad de prever en los tratados y en la legislación nacional ya fuese un proceso de transferencia o extradición de nacionales a un Estado requirente para que fueran enjuiciados en ese Estado y regresaran a cumplir su condena en el Estado de su nacionalidad, o la remisión del proceso o la eliminación de la excepción en relación con delitos graves. Del mismo modo, en caso de condena, los Estados podían considerar la posibilidad de adoptar un proceso que permitiera que el nacional condenado cumpliera su condena en el Estado nacional. También se sugirieron otras alternativas. Se propuso asimismo que esos conceptos podían ser objeto de disposiciones complementarias del Tratado modelo de extradición y de la legislación modelo.

23. El grupo de expertos examinó las diversas bases posibles para la extradición, incluidos los tratados bilaterales, los convenios regionales, subregionales o interregionales, los convenios multilaterales, las actas aprobadas o la extradición basada en el derecho nacional y no en un tratado. Se tomó nota a ese respecto de la práctica de algunos Estados de formular leyes que permitían la adopción de diferentes tipos de relaciones de extradición, inclusive aquellas en que se relajaban las normas habituales cuando el Estado requirente era un Estado vecino. Hubo consenso en que los Estados debían aprobar leyes nacionales flexibles que les permitieran efectuar la

extradición sobre la base de toda la gama de opciones, incluida la extradición al margen de los tratados. La legislación modelo sobre extradición debía incluir disposiciones que garantizaran un proceso de extradición flexible y con amplias posibilidades de fundamentación.

24. Con respecto a una cuestión conexas, varios expertos sugirieron que la División debería emprender proyectos concretos destinados a armonizar sustancialmente el contenido de las leyes de extradición. El grupo de expertos observó en particular que la armonización sería provechosa cuando un grupo de países, vinculados a nivel regional o político, convinieran en elaborar leyes armonizadas y en conceder la extradición sobre la base de esas leyes. El consiguiente afianzamiento de las expectativas y la certeza en cuanto a las prácticas de extradición garantizaban un método seguro y eficaz en función de los costos de abordar los problemas que se planteaban a la comunidad mundial debido a la falta de relaciones bilaterales en materia de extradición. Se citó el ejemplo del acuerdo celebrado recientemente por los jefes de Gobierno de los países del Foro del Pacífico Meridional con el fin de armonizar las leyes de extradición en la región.

25. El requisito relativo a la dualidad penal, especialmente en el contexto de actividades delictivas complejas como la delincuencia organizada o el terrorismo, podía poner barreras considerables a una extradición eficaz. Debido a la naturaleza fundamental de la dualidad penal en el proceso de extradición, muchos expertos expresaron dudas en cuanto a que ese requisito pudiese abolirse de la práctica de la extradición. No obstante, se observó también que en algunos grupos regionales de países del Commonwealth se había llegado a un acuerdo para eliminar el requisito relativo a la dualidad penal.

26. Se convino en que podían adoptarse varias medidas para mitigar los problemas relacionados con el análisis de la dualidad penal. Concretamente, se sugirió que la sustitución del enfoque basado en la enumeración de los delitos, la prueba de conducta general y las disposiciones sobre penas mínimas y otras disposiciones, contenidas en el tratado modelo de extradición y en los comentarios correspondientes, eran formas de simplificar el enfoque de los problemas relacionados con la dualidad penal. Se observó que se trataba de una esfera en la que sería útil prestar asistencia técnica para capacitar a fiscales y funcionarios judiciales con respecto a las consideraciones apropiadas en materia de dualidad penal y las diferencias generales entre legislaciones. Se observó asimismo que los tratados podían estar muy bien escritos, pero sólo funcionarían eficazmente en la medida en que quienes los administraban también actuaran con eficacia.

27. Se examinaron concretamente los problemas de la dualidad penal en relación con delitos complejos, en particular los delitos de participación en organizaciones delictivas. Se hizo nuevamente hincapié en la necesidad de adoptar un enfoque moderno centrado en la conducta básica, y no la terminología empleada en determinados ordenamientos jurídicos.

28. El grupo de expertos examinó a continuación las cuestiones relativas a los derechos humanos en el contexto de la extradición. Se analizaron algunas cuestiones concretas como el principio de especialidad. Se trató la cuestión de si el consentimiento de la persona debía mantenerse de la misma manera que el consentimiento del Estado requerido. Hubo consenso general respecto de que el consentimiento de la persona como requisito crearía problemas prácticos considerables y complicaría aun más la cuestión de la especialidad. Si bien algunos expertos sugirieron que se eliminara por completo el principio de especialidad, hubo consenso en cuanto a que en el tratado modelo actual se había logrado un equilibrio apropiado -consentimiento del Estado requerido-, el cual debía mantenerse. No obstante, también hubo acuerdo general con respecto a que se considerara la posibilidad de incorporar en el Tratado modelo una disposición complementaria análoga a la del reciente Convenio relativo a la Extradición entre los Estados Miembros de la Unión Europea, que permitiría al fugitivo renunciar al amparo otorgado por el principio de especialidad.

29. La cuestión de los derechos humanos y el cumplimiento de la ley también se examinó en términos más generales. Se reconoció que el cumplimiento de la ley penal, tanto a nivel nacional como internacional, debía ser compatible con el respeto de los derechos humanos. La protección de los derechos humanos no debía considerarse incompatible con una cooperación internacional eficaz en asuntos penales, ya que la adhesión al imperio de la ley

y la insistencia en el respeto de los derechos humanos en el contexto de la administración de justicia por los Estados podía traducirse en una mayor eficacia de la cooperación. Por otra parte, algunos expertos preguntaron si los actuales artículos del Tratado modelo específicamente relacionados con los derechos humanos bastarían para los futuros tratados bilaterales. Se sugirió que en última instancia podría requerirse un artículo más general que estableciera un motivo de denegación cuando el regreso del fugitivo constituyera una violación de las obligaciones del Estado requerido con arreglo a cualquier tratado de protección de los derechos humanos en el que fuera parte o con arreglo al derecho consuetudinario internacional.

30. Se observó asimismo que el fugitivo podía entablar demandas triviales por violación de los derechos humanos a fin de retrasar o frustrar el proceso de extradición. En otros casos, la politización de las demandas por violación de los derechos humanos se utilizaba con un propósito similar.

31. Se examinaron los problemas relacionados con la cuestión de la prescripción y la caducidad. Se observó que tradicionalmente, como se establece en el Tratado modelo, la prescripción tanto en el Estado requerido como en el Estado requirente podía constituir un motivo de denegación de la extradición. Se pusieron de relieve los problemas conceptuales y prácticos relacionados con el hecho de conceder prioridad a la ley de prescripción del Estado requerido. Debido a esos problemas, parecía y debería haber una evolución en el sentido de limitar la determinación de la caducidad a lo dispuesto en la legislación del Estado requirente. No obstante, como medida provisional, debía examinarse la posibilidad de que los actos de interrupción previstos en la legislación del Estado requirente fuesen reconocidos en el Estado requerido. Se sugirió que se examinara el Tratado modelo con miras a incorporar esas dos ideas como opciones en relación con la cuestión de la caducidad.

32. Hubo un debate general acerca de los problemas que se planteaban en la práctica de la extradición debido a las distintas políticas de los Estados en relación con la pena de muerte y la posición adoptada por los Estados respecto de la extradición por delitos punibles con la pena de muerte. Se expresaron muchas opiniones diferentes. Varios expertos observaron que la práctica de denegar la extradición en casos que involucraban la pena de muerte planteaba importantes obstáculos a la extradición eficaz y a la negociación de los tratados de extradición. Se subrayó la necesidad de encontrar soluciones viables a este problema. Hubo consenso general en que el artículo pertinente del Tratado modelo reflejaba un equilibrio apropiado y constituía una solución de avenencia adecuados, por los que debía mantenerse. No obstante, también se expresó apoyo general a la propuesta de que cuando se denegara la extradición por causa de la pena de muerte se reforzara la opción basada en el enjuiciamiento en el Estado requerido.

33. Se planteó asimismo el problema del retraso en la respuesta a las solicitudes de extradición y en su ejecución. Se observó que en la práctica de la extradición podían producirse demoras considerables que podían obstaculizar notablemente la extradición eficaz y suscitar preocupación respecto de la petición de los derechos humanos. Se subrayó la importancia de reducir las demoras innecesarias.

34. El grupo de expertos recomendó que el presente informe, junto con las recomendaciones de la Reunión, y los tratados modelo de las Naciones Unidas sobre cooperación internacional en asuntos penales, se presentaran al Comité Preparatorio para el establecimiento de una corte penal internacional para que éste lo examinara en sus deliberaciones sobre temas pertinentes.

Apéndice
LISTA DE LOS PARTICIPANTES
Expertos

Alemania:	Peter Wilkitzki
Angola:	Manuel Francisco de Assis
Argentina:	José Nicasio Dibur, Francisco Nicolás Migliardi
Australia:	Sukhpal Singh
Austria:	Irene Gartner
Bolivia:	Saúl Lara Torrico
Canadá:	Kimberly Prost
China:	Ping Bai, Peijie Chen
Colombia:	Fabiola Castillo Reina, Yolanda Gómez Restrepo
Egipto:	Sherif Medhat Atlam, Abdel Azim Wazir
Estados Unidos de América:	Laurie Barsella, John E. Harris
Finlandia:	Raihmo Lahti
Francia:	Michel Debaq
Hungría:	María Kurucz
Irán (República Islámica del)	Abdolhamid Faridi Araghi, Sakineh Baroomand Aroumi, Mohammed Jalili
Italia:	Vitaliano Esposito, Umberto Leanza, Paolo Mancuso, Eugenio Selvaggi
Japón:	Mikinao Kitada, Nobuhisa Toda
Malawi:	I.N. Kamudoni Nyasulu
México:	Carlos Pujalte
Sudáfrica:	Ndaba John Makubela
Suecia:	Orjan Landelius
Tailandia:	Pornchai Danvivathana, Kampree Kaocharem, Jirapat Labanukrom, Waraporn Sornprasit, Vasin Teeravechyan, Sirisak Tiyanpan, Chitruedee Weerawess

Uganda:

Alfred P.W. Nasaba

Secretaría de las Naciones Unidas

Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas

Institutos de las Naciones Unidas

Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia

Institutos regionales afiliados e institutos asociados

Centro Árabe de Capacitación y de Estudios en materia de Seguridad

Organizaciones intergubernamentales

Secretaría del Commonwealth, Consejo de Europa, Organización Internacional de Policía Criminal