

NUEVAS PERSPECTIVAS DE LA
COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN
LA FUNCIÓN MINISTERIAL

*NOVAS PERSPECTIVAS PARA
A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL
NA FUNÇÃO MINISTERIAL*

NUEVAS PERSPECTIVAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA FUNCIÓN MINISTERIAL¹

NOVAS PERSPECTIVAS PARA A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NA FUNÇÃO MINISTERIAL

Héctor Carreón Perea²

RESUMEN

El presente trabajo tiene por objeto analizar los mecanismos de cooperación internacional utilizados por los Ministerios Públicos estatales, así como identificar los principales desafíos en el marco de la asistencia jurídica mutua a nivel regional, a fin de proponer acciones y estrategias innovadoras que fortalezcan las capacidades estructurales y operativas de las Fiscalías en la investigación de delitos de carácter transnacional e internacional.

Palabras Clave: Ministerio Público; cooperación internacional; Corte Penal Internacional; jurisdicción universal; asistencia jurídica internacional.

1 MECANISMOS DE ASISTENCIA JURÍDICA INTERNACIONAL ENTRE FISCALÍAS

Las instituciones de procuración de justicia - Fiscalías, Ministerios Públicos, Procuradurías, entre otros - brindan servicios de asistencia jurídica primordialmente orientados a dos objetivos particulares: la investigación y la persecución de los delitos ante los tribunales o autoridades jurisdiccionales.

Desde esa perspectiva, la función de dichas instituciones puede ampliarse más allá de la jurisdicción interna o local, atendiendo a diversas condiciones que tanto la legislación penal material como formal imponen para su materialización.

Por ejemplo, cuando un delito se inicia, prepara o comete en territorio extranjero por un mexicano contra mexicanos o contra extranjeros, o por un extranjero contra mexicanos, la investigación de estos hechos o conductas podrá activarse con base en

¹ Data de Recebimento: 02/09/2023. Data de Aceite: 14/11/2023.

² Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro de la Asociación Internacional de Fiscales y de la Asociación Latinoamericana de Derecho Penal y Criminología. Profesor del Instituto Nacional de Ciencias Penales y de la Facultad de Derecho de la Universidad La Salle (México). ORCID: 0000-0001-5207-6507. X: @HectorCarreonP.

la competencia que tiene la Fiscalía General de la República en el Estado mexicano³.

En el mismo sentido, podrá llevarse a cabo la investigación de aquellos crímenes internacionales que estén previstos en un tratado internacional de observancia obligatoria para el Estado mexicano, como lo es el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

Frente a estas circunstancias la cooperación internacional constituye una respuesta operativa, la cual desde el ámbito de la procuración de justicia, puede definirse como un conjunto de procedimientos o herramientas mediante los cuales las Fiscalías de un Estado promueven y garantizan de manera coordinada la asistencia jurídica mutua, con la finalidad de intercambiar información que forme parte de una investigación - mecanismo de cooperación informal -; remitir *motu proprio* datos relevantes para que se inicie una investigación o sean incorporados a una que se encuentra en trámite - mecanismo de cooperación espontáneo -, o bien realizar actos de investigación en virtud de la intervención de las Autoridades Centrales designadas por los Estados - mecanismos de cooperación formal-.

Los objetivos de cada mecanismo de asistencia o cooperación pueden confluir. Sin embargo, es importante tener claro qué tipo de información se proporcionará o intercambiará a través ellos.

Tratándose de mecanismos o requerimientos informales, tenemos aquella información relacionada con expedientes o registros de una investigación, los cuales pueden incluir su estado procesal; identificación de personas sujetas a una investigación o de direcciones de protocolo de Internet; medidas de protección a favor de víctimas o testigos, entre otras.⁴

En el caso de la transmisión espontánea de información, su utilidad es vital para el inicio o consecución de investigaciones de delitos complejos que tengan relevancia en diversos Estados - p. ej. corrupción, delincuencia organizada transnacional, crímenes internacionales, etc. -, motivando la reducción de costos, la creación de equipos especializados de investigación y el aumento de la confianza interinstitucional, de cara a “una problemática regional que podría ameritar un abordaje conjunto”⁵.

Por su parte, los mecanismos de cooperación formal se caracterizan por las exigencias de validez y eficacia que los Estados determinan para la realización de actos de investigación tendentes a obtener o incorporar elementos probatorios en el proceso

3 V. Artículo 4º del Código Penal Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

4 V. Grupo de Trabajo Cooperación Internacional AIAMP, Guía de Uso Acuerdo de Cooperación Interinstitucional entre los Ministerios Públicos, AIAMP, 2019. p 11, disponible en <https://www.aiamp.info/index.php/grupos-de-trabajo-aiamp/cooperacion-juridica-internacional/documentos/guia-de-uso-del-acuerdo-de-cooperacion-interinstitucional-entre-los-ministerios-publicos-y-fiscales-miembros-de-la-aiamp> (Fecha de consulta: 15 de junio de 2023).

5 *Ibidem*, p. 15.

penal, con base en procedimientos previamente establecidos y con la intervención de autoridades formalmente designadas - aunque no siempre competentes- para intervenir en ellos, y de esta manera brindar legitimidad a cada actuación investigativa.

Si bien, las autoridades ministeriales cuentan con diversos mecanismos de asistencia mutua, cada uno de ellos presenta diversas dificultades operacionales, las cuales pueden acarrear la inactividad, omisión o negligencia en la función que desempeñan.

Entre estos obstáculos podemos señalar la dependencia orgánica que aún persiste en algunas instituciones de procuración de justicia respecto a los poderes ejecutivos o judiciales, y por ende la carente autonomía y autarquía funcionales; la ausencia de una política regional de homologación en la designación de los Ministerios Públicos como autoridades centrales para la asistencia penal internacional; el incumplimiento de compromisos estatales para fortalecer la lucha contra la delincuencia transnacional; la indolencia en la diversificación de canales de cooperación con instituciones u organismos internacionales.

Contender con estos desafíos implica que los Ministerios Públicos latinoamericanos formulen acciones innovadoras y creativas, para ello, se proponen las siguientes estrategias que permitan ampliar los márgenes de cooperación interinstitucional, aunado a su vinculación con otras agencias u organismos internacionales.

2 PROPUESTAS PARA FORTALECER LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

a. Implementación de Consejos Ciudadanos en las Fiscalías.

En relación a la garantía de independencia de los Ministerios Públicos y su vinculación con las estrategias de cooperación internacional, es importante valorar las recomendaciones formuladas por la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho —también llamada Comisión de Venecia—, la cual a través de su “Informe sobre las normas europeas relativas a la independencia judicial”⁶, propone la instalación de Consejos de Fiscales integrados por fiscales, abogados y miembros de la sociedad civil, orientados a ofrecer conocimientos técnicos en los procedimientos disciplinarios o de nombramiento.

No obstante, su constitución como órganos especializados de consulta puede transitar hacia verdaderos Consejos Ciudadanos que incluyan el acompañamiento y la emisión de opiniones sobre la participación o integración de grupos interdisciplinarios —

⁶ Adoptado por la Comisión de Venecia en su 85ª reunión plenaria —Venecia, 17-18 de diciembre de 2010— sobre la base de las observaciones formuladas por el Sr. James Hamilton (miembro suplente, Irlanda), el Sr. Jørgen Steen Sørensen (miembro, Dinamarca) y la Sra. Hanna Suchocka (miembro, Polonia).

medicina, victimología, antropología, sociología, abogacía, etc.—, para que se brinde asistencia técnica internacional en la investigación de hechos victimizantes como la tortura, la desaparición forzada y la trata de personas.

b. Consolidación del Esquema Hemisférico de Cooperación contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

A fin de robustecer la vinculación de las redes regionales para combatir la delincuencia organizada transnacional en Latinoamérica, es necesario retomar los acuerdos operativos y técnico-políticos del “Compromiso de Chapultepec” —2012—⁷, mediante el cual se estableció el esquema hemisférico de cooperación contra este fenómeno delictivo.

Desafortunadamente, a once años del establecimiento del Esquema Hemisférico, solo se ha dado cumplimiento al pilar técnico-político mediante la creación del Departamento contra la Delincuencia Organizada Transnacional —DDOT—, cuyo propósito es la asistencia técnica y legislativa a los Estados Miembros de la Organización de Estados Americanos.

Sin embargo, con el objetivo de complementar el trabajo que realiza el DDOT, resulta de vital importancia que la Asociación Internacional de Fiscales promueva la instalación del Centro Coordinador de las Américas contra la Delincuencia Organizada Transnacional como entidad intergubernamental, pues a través de él se propiciará la articulación de acciones estratégicas, tácticas y operativas de las Fiscalías de manera expedita y en tiempo real.

A partir del trabajo que realice el Centro Coordinador de las Américas se podrán elaborar productos de inteligencia como diagnósticos delictivos y mapas georreferenciados de la delincuencia organizada transnacional.

Además, se impulsará el uso de técnicas de investigación y tecnologías innovadoras, proponiendo la actualización de las plataformas existentes como la Red Hemisférica de Intercambio de Información para la Asistencia Jurídica Mutua, por ejemplo, mediante la consolidación de mecanismos como la utilización del correo electrónico seguro para el intercambio de información confidencial entre los integrantes de las instituciones del Ministerio Público de la región.

Todo ello para solventar los obstáculos que trae consigo la designación de Autorida-

⁷ Resultado de las recomendaciones emanadas de la Primera, Segunda y Tercera Consultas Técnicas para Desarrollar el Esquema Hemisférico de Cooperación contra la Delincuencia Organizada Transnacional, celebradas el 28 y 29 de mayo en Cancún, México; el 28 y 29 de junio, en La Antigua Guatemala, Guatemala; y 2 y 3 de agosto de 2012 en Santiago de Chile, respectivamente.

des Centrales que, en numerosos casos, recae en los ministerios de relaciones exteriores y en el peor de los escenarios del ámbito educativo, lo que refleja su incompetencia para cumplir y ejecutar eficientemente los pedimentos formales de actos de investigación.

c. Designación de Fiscalías como autoridades centrales en la cooperación regional e internacional

Deben honrarse los compromisos contraídos por los Procuradores y Fiscales Generales de Iberoamérica y de la Comunidad de Estados de Lengua Portuguesa mediante la “Declaración conjunta de Lisboa”⁸, que a la letra señala:

Al Ministerio Público le corresponde un rol fundamental en la cooperación judicial internacional, asumiendo los Procuradores Generales y Fiscales Generales miembros de la AIAMP y los Procuradores Generales de la CPLP el compromiso de promover la designación de los Ministerios Públicos como Autoridad Central en el ámbito de la cooperación jurídica/judicial en materia penal.

A pesar de que existen criterios discordantes sobre la inconveniencia de que las fiscalías se constituyan como Autoridades Centrales para coordinar las solicitudes de asistencia jurídica internacional, pues su calidad de parte procesal podría agravar “el desnivel en que ya se encuentra la Defensa con respecto al Ministerio Público”⁹, esto no es del todo acertado puesto que en un procedimiento penal de corte acusatorio la autoridad ministerial tiene la obligación de informar con la debida diligencia y oportunidad cada acto investigativo tanto a las víctimas como a las personas investigadas.

De la misma manera, frente a la investigación de delitos que amenazan la paz, la seguridad y el bienestar de la humanidad — crímenes de genocidio, de lesa humanidad, de guerra y de agresión —, vale la pena reflexionar sobre la relación interinstitucional que deben guardar los Ministerios Públicos estatales con los órganos que integran la Corte Penal Internacional — CPI —, incluidos la Fiscalía y las Salas de Cuestiones Preliminares, de Primera Instancia y de Apelaciones.¹⁰

8 Suscrita en Lisboa el 11 de octubre de 2016, durante la XXIV Asamblea de la Asociación Ibero Americana del Ministerios Públicos y del XIV Encuentro de los Procuradores Generales de la CPLP. Disponible en: <https://www.aiamp.info/index.php/declaraciones-protocolos/declaracion-conjunta-de-lisboa-11-de-octubre-de-2016-espanol> (Fecha de consulta: 23 de junio de 2023).

9 *Cfr.* Alvarez Cossi, Carlos, “La cooperación jurídica internacional, la vía Autoridad Central y los Ministerios Públicos”, en *Revista Pensamiento Penal*, Argentina, 2019. Disponible en <https://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/44381-cooperacion-juridica-internacional-via-autoridad-central-y-ministerios-publicos-se> (Fecha de consulta: 23 de junio de 2023).

10 *V.* Artículo 34 del Estatuto de Roma de la CPI.

Por tal motivo, las asociaciones de Ministerios Públicos —regionales e internacionales— pueden promover acciones de incidencia ante los gobiernos de los Estados latinoamericanos, para que se actualice el conducto por el cual se reciben y tramitan las solicitudes hechas por la CPI en materia penal, y que estas sean atendidas directamente por las Fiscalías o Procuradurías Generales de cada país, no así por vía diplomática, de acuerdo con lo que dispone el artículo 87 del Estatuto de Roma: “Cada Estado Parte podrá cambiar posteriormente esa designación de conformidad con las Reglas de Procedimiento y Prueba”.

Recordemos que la mayoría de las solicitudes de la CPI están relacionadas con investigaciones, enjuiciamientos penales y “otras formas de cooperación” —Artículo 93 del Estatuto de Roma—, como la realización de inspecciones oculares o identificar y buscar personas u objetos, las cuales no requieren autorización previa de la autoridad jurisdiccional.

Si se tratase de otro tipo de diligencias, como allanamientos o cateos, exhumaciones y el examen de cadáveres y fosas comunes, que requieren autorización previa de las autoridades jurisdiccionales, no habría inconveniente en que los Ministerios Públicos formalicen cada requerimiento con base en la solicitud de asistencia de algún órgano de la CPI.

Convendría que la estructura organizacional de los Ministerios Públicos contemple estas funciones en las unidades o direcciones de cooperación internacional, para que puedan entablar una interlocución idónea con la CPI, y de esta manera se garantice la imparcialidad en las investigaciones y procedimientos penales, sobre todo en estos tiempos donde la efectividad de la justicia penal internacional se vislumbra más cercana a los fenómenos delictivos de nuestra región.

d. Promoción del ejercicio de la jurisdicción universal y la complementariedad positiva.

En concordancia con el punto anterior, la cooperación internacional en materia penal está cobrando gran importancia en la persecución de crímenes económicos y medioambientales con base en el principio de jurisdicción universal.

Por su extensión y escala, este tipo de crímenes afectan gravemente los derechos humanos de grupos o colectividades a nivel transnacional. Entre ellos tenemos la obstrucción ilegal del disfrute de recursos transfronterizos como la contaminación severa de ríos internacionales; traslados forzosos de comunidades con fines de explotar los recursos naturales de sus tierras ancestrales; la explotación laboral de niñas y niños; la

desviación ilícita de fondos internacionales aprobados para paliar catástrofes humanitarias, o la destrucción irreversible de ecosistemas.

La jurisdicción universal puede determinar la obligación que tienen las Fiscalías o Procuradurías Generales de investigar estos delitos, con independencia del lugar donde se hayan cometido, de la nacionalidad del posible responsable, de las víctimas o de la existencia de cualquier otro vínculo de conexión con el Estado que ejerza jurisdicción, mediante la aplicación de la legislación penal interna o internacional.¹¹

Por lo tanto, de acuerdo con los “Principios de Madrid-Buenos Aires sobre jurisdicción universal”, se debe impulsar la asistencia judicial recíproca entre las fiscalías, teniendo en cuenta que la negativa de reconocimiento del principio de jurisdicción universal por parte de un Estado, no impedirá la prestación del auxilio reclamado.¹²

En estos escenarios donde puede concurrir la investigación de crímenes internacionales tipificados en el ER, la CPI puede adoptar políticas de acción coordinada o de asistencia internacional con las autoridades domésticas, ello desde un enfoque de “complementariedad positiva”, en el que la Oficina del Fiscal de la CPI puede cooperar con las actividades de las Fiscalías locales, a través de un reparto constructivo de cargas investigativas bajo el principio de asociación y vigilancia —por ejemplo, Alemania en el caso de la investigación de miembros líderes de las Fuerzas Democráticas para la Liberación de Ruanda—. ¹³

Por otro lado, el Documento de Política sobre la Selección de Casos y Priorización de la Oficina del Fiscal de la CPI —*Policy Paper on Case Selection and Priorisation*—, abre la posibilidad de instaurar una nueva forma de cooperación internacional con los Ministerios Públicos latinoamericanos.

En aras de combatir la impunidad de delitos transnacionales, la Oficina del Fiscal de la CPI podrá brindar asistencia técnica a aquellas Fiscalías que lo soliciten, respecto a la investigación de conductas que constituyan delitos graves con arreglo a la legislación nacional, como la explotación ilegal de recursos naturales, el tráfico de armas, la trata de personas, el terrorismo, los delitos financieros o la destrucción del medio ambiente.

En el mismo tenor, se respaldará plenamente el papel que pueden desempeñar los mecanismos de búsqueda de la verdad, los programas de reparación, la reforma institucional y los mecanismos de justicia tradicional como parte de una estrategia integral más amplia para combatir la impunidad.

11/ Principios Madrid-Buenos Aires, disponible en http://jurisdiccionuniversal.org/?page_id=15 (Fecha de consulta: 23 de junio de 2023).

12 Ídem.

13 Al respecto, consúltese Ambos, Kai y Stegmiller, Ignaz, “Investigando crímenes internacionales ante la Corte Penal Internacional: ¿existe una estrategia de enjuiciamiento coherente y comprensiva?”, en *Revista Penal*, nº 32, España, Tirant lo Blanch, 2013, p. 53.

3 COROLARIO

Sabemos que existen múltiples desafíos de los Ministerios Públicos en la cooperación internacional, hemos abordado algunos de ellos. Con el propósito de redondear estas propuestas de carácter institucional y operativo, me permito destacar un caso emblemático que es resultado del trabajo coordinado entre Ministerios Públicos de diferentes países.

Me refiero a la investigación en el caso Lava Jato, por hechos delictivos producidos en nuestra región por empresas constructoras del Brasil, cuya asistencia efectiva entre jueces y fiscales de diversos países y regiones, ha generado iniciativas que garantizan la utilidad de herramientas procesales como la colaboración eficaz y la protección adecuada de testigos para hacer frente a un fenómeno transnacional como lo es la corrupción.

Finalmente, con miras a dar cumplimiento a las metas planteadas por el Objetivo 16 de Desarrollo Sostenible para crear instituciones de justicia eficaces, responsables e inclusivas, es fundamental que las y los fiscales “se encuentren al día en el uso de tecnologías e instrumentos o herramientas tecnológicas al servicio de la investigación criminal, especialmente aquellas enfocadas a la obtención de evidencia científica por las áreas periciales de las Fiscalías”¹⁴. Lo anterior, a partir de la recomendación realizada por la Relatoría Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados:

Es prioritario desarrollar programas de especialización que refuerzan a los fiscales y a sus operadores en su capacidad de contar con las herramientas necesarias para alcanzar altos estándares de calidad en los resultados investigativos, el manejo de tecnologías o herramientas modernas al servicio de la investigación criminal, sustentado todo ello con evidencia obtenida con respeto a los estándares de derechos humanos y el debido proceso.¹⁵

14 *V.* Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados: El Ministerio Fiscal como actor principal en la lucha contra la corrupción y la garantía de los derechos humanos, A/HRC/44/47, 23 de marzo de 2020, párr. 59, disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G20/071/28/PDF/G2007128.pdf?OpenElement> (Fecha de consulta: 24 de junio de 2023).

15 *Ibidem*, párr.93.

NOVAS PERSPECTIVAS PARA A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NA FUNÇÃO MINISTERIAL

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar os mecanismos de cooperação internacional utilizados pelos Ministérios Públicos estaduais, bem como identificar os principais desafios no âmbito da assistência jurídica mútua em nível regional, a fim de propor ações e estratégias inovadoras que reforçar as capacidades estruturais e operacionais dos Ministérios Públicos na investigação de crimes de natureza transnacional e internacional.

Palavras-chave: Ministério Público; cooperação internacional; Corte Criminal Internacional; jurisdição universal; assistência jurídica internacional.

REFERENCIAS

Alvarez Cossi, Carlos, “La cooperación jurídica internacional, la vía Autoridad Central y los Ministerios Públicos”, en: **Revista Pensamiento Penal**, Argentina, 2019.

Ambos, Kai y Stegmiller, Ignaz, “Investigando crímenes internacionales ante la Corte Penal Internacional: ¿existe una estrategia de enjuiciamiento coherente y comprensiva?”, en **Revista Penal**, nº 32, España, Tirant lo Blanch, 2013.

Asociación Ibero Americana de Ministerios Públicos. **Declaración conjunta de Lisboa**, 2016.

Código Penal Federal de México.

Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), Informe sobre las normas europeas relativas a la independencia judicial: Parte II-El Ministerio Público, 2010.

Compromiso de Chapultepec: Establecimiento del Esquema Hemisférico de Cooperación contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2012.

Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

Fundación Internacional Baltasar Garzón, **Principios de Jurisdicción Universal Madrid-Buenos Aires**, 2015.

Grupo de Trabajo Cooperación Internacional AIAMP, Guía de Uso Acuerdo de Cooperación Interinstitucional entre los Ministerios Públicos, AIAMP, 2019.

Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados: El Ministerio Fiscal como actor principal en la lucha contra la corrupción y la garantía de los derechos humanos, A/HRC/44/47, 23 de marzo de 2020.