

XXIV CONFERENCIA ANUAL Y ASAMBLEA GENERAL DE LA ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE FISCALES

15-19 de septiembre de 2019, Buenos Aires, Argentina

TEMA DE LA CONFERENCIA: COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LOS DIFERENTES SISTEMAS JURÍDICOS

- Sistemas diferentes, desafíos similares
- Recolección e intercambio de evidencia
- El Rol del Fiscal en las investigaciones transfronterizas
- Las alternativas al procesamiento y su impacto sobre la cooperación internacional

DISCURSO INAUGURAL - “ENFRENTAR JUNTOS EL DELITO MUNDIAL”

[Agradecimientos como introducción.]

La Asociación Internacional de Fiscales (IAP) es una organización de gran importancia para los fiscales y cuenta con un alcance mundial sin precedentes. Por tal motivo, es todo un privilegio para mí el haber sido convocado para dar este discurso inaugural en esta conferencia. Esta es la primera conferencia de la IAP en la que participo como fiscal en jefe de mi país, de modo que estoy muy feliz de estar aquí y contar con la oportunidad de forjar relaciones perdurables.

El tema de esta conferencia es la cooperación internacional; una temática de amplio alcance sobre la cual contamos con cierta experiencia (algunas buenas experiencias y, lamentablemente, otras malas).

La realidad es que la cooperación internacional es, actualmente, un componente esencial de las investigaciones modernas, las persecuciones penales y la recuperación de activos. Constituye algo en lo cual debemos participar. Estoy seguro de que, en el transcurso de los próximos días, se tratarán los numerosos desafíos con los que se enfrentan los fiscales a la

hora de procurar la cooperación transfronteriza, así como también (espero) algunos de los logros de los cuales es posible aprender.

Quisiera aprovechar esta oportunidad para compartir con ustedes algunos de los desafíos específicos del Reino Unido que surgen a la hora de garantizar la cooperación internacional y otros desafíos generales, que servirán de base para reflexionar sobre la modalidad utilizada por el Reino Unido para lograr que esto funcione, y, por último, quisiera presentar sugerencias sobre lo que es necesario hacer en el futuro.

Primeramente, quisiera mencionar el alcance de la amenaza delictiva a la que nos enfrentamos, por cuanto nos servirá para colocar en el contexto adecuado la importancia de la cooperación internacional en la lucha contra el delito. El año pasado, el gobierno del Reino Unido calculó que los delitos graves y el crimen organizado implican un gasto anual para el Reino Unido de, al menos, £37 mil millones. Esta amenaza delictiva incluye delitos económicos (lavado de activos, fraude, cohecho y corrupción), cibercrimes, trata de personas, narcotráfico y tráfico de armas, y explotación sexual infantil. En 2018, en el Reino Unido, la cantidad de delitos de fraude se incrementó hasta alcanzar los 3,64 millones, lo que lo convirtió en el segundo tipo delictivo más prevalente y constituyó un tercio de la totalidad de los delitos cometidos en el Reino Unido. Se estima que al menos el 84% de los delitos de fraude constituyen delitos habilitados por medios informáticos y, por ende, posiblemente posean algún elemento internacional. Las tipologías delictivas del lavado de activos incluyen el lavado de activos mediante el traslado físico de dinero en efectivo por medio de mulas y la utilización de sistemas financieros complejos. La Agencia Nacional contra el Delito del Reino Unido considera que la mayoría de los delitos graves y los delitos cometidos por organizaciones criminales en el Reino Unido “posee una evidente dimensión internacional”.

Esto significa que las organizaciones criminales se valen de mercancías ilícitas, explotan a personas vulnerables y estafan a ciudadanos ingleses y empresas del extranjero, con el objeto de continuar explotando vulnerabilidades, como las existentes en nuestra frontera, para cometer delitos tanto en el Reino Unido como en el extranjero. Este impacto probablemente se replique en todo el mundo y, por lo tanto, todos nos enfrentamos al mismo desafío en términos de magnitud, alcance y complejidad.

Cooperación con el Reino Unido

Continuamos, entonces, con los desafíos de la cooperación internacional. Comenzaré con los desafíos en torno a los diferentes sistemas jurídicos, tratando brevemente el caso del Reino Unido.

El Reino Unido posee tres jurisdicciones diferentes (Inglaterra y Gales, Escocia e Irlanda del Norte), y los roles y responsabilidades de los fiscales difieren en cada una. Además, el Reino Unido ha mantenido relaciones de cooperación estrecha con muchos Estados Miembro de la UE regidos por el Derecho Romano o por sistemas mixtos.

Una de las principales diferencias en Inglaterra y Gales, en comparación con la mayoría de los países, es el rol del fiscal: la Fiscalía de la Corona y las fuerzas policiales son independientes entre sí. Si bien los fiscales brindan asesoramiento, a veces, en las primeras etapas de la investigación, no podemos ordenar a las fuerzas policiales que realicen una acción particular, así como tampoco dirigimos las investigaciones ni autorizamos órdenes de allanamiento.

A la hora de decidir iniciar un proceso, los fiscales de la Fiscalía de la Corona aplican la prueba contemplada en nuestro Código para Fiscales de la Corona, que consta de dos etapas: primero, deben existir pruebas suficientes que habiliten la probabilidad realista de obtener una

condena y, segundo, el proceso debe ser en pos del interés público. Esto significa que los fiscales tienen facultad discrecional, lo cual dota de flexibilidad al sistema en su conjunto.

La flexibilidad y la aplicación de la prueba del interés público implican que podemos recurrir a alternativas al procesamiento, denominadas penas alternativas, como la aplicación de multas o sanciones condicionales mediante la notificación de sanción por la comisión de delitos de menor cuantía. En algunos casos, esto puede reencaminar al delincuente y alejarlo de futuras comisiones de delitos, lo que reduce el riesgo de reincidencia. Si bien nos manejamos con cautela, las nuevas pruebas demuestran que puede funcionar bien.

En la práctica, en lo concerniente a la cooperación internacional, la discrecionalidad a disposición del fiscal puede implicar que no estemos obligados a perseguir el procesamiento, lo que, a su vez, puede implicar que hagamos un uso menor de las herramientas internacionales. Entiendo que no todos los sistemas cuentan con esta discrecionalidad y que algunos son estrictos respecto de lo que el fiscal debe perseguir o lograr.

El rol del fiscal de la Fiscalía de la Corona también tiene un impacto sobre el modo en que abordamos la cooperación internacional y, por ende, en la modalidad de interacción con fiscales de Inglaterra y Gales.

La Fiscalía de la Corona tiene una participación muy importante en casos de extradición y recuperación de activos, Alertas Rojas de Interpol y obtención de órdenes de detención europeas. La Unidad de extradición de la Fiscalía de la Corona tiene a su cargo la gestión de pedidos de extradición de autoridades extranjeras de “personas buscadas” arrestadas en Inglaterra y Gales. Cada año, se extradita a alrededor de 1.000 personas buscadas.

Respecto de la recuperación de activos, la Fiscalía de la Corona emite solicitudes de embargo preventivo y confiscación y, para las solicitudes de la UE, actuamos como autoridad central

tanto en el envío y la comunicación internacional de dichas solicitudes como en la recepción de estas.

Respecto de la Asistencia Judicial Recíproca (MLA), los fiscales de la Fiscalía de la Corona trabajan estrechamente con las fuerzas policiales en la emisión de más de 250 solicitudes por año, aunque las fuerzas policiales del Reino Unido también cuentan con la posibilidad de obtener material del extranjero que será admisible en procesos locales, utilizando métodos menos formales.

Sin embargo, cabe agregar que, en cuanto a la recepción o la ejecución de las más de 7.000 solicitudes de MLA enviadas anualmente al Reino Unido, la Fiscalía de la Corona no tiene participación; quienes están a cargo de gestionarlas son el Ministerio del Interior y los colaboradores de las fuerzas policiales.

En los casos en que múltiples países tienen competencia para investigar e iniciar un proceso (lo cual es cada vez más frecuente en casos de cibercrimen y fraudes complejos), los fiscales del Reino Unido son los que están en condiciones más idóneas para negociar y determinar la sede judicial adecuada.

Asimismo, el Reino Unido tiene la suerte de contar con una red de fiscales apostados en el extranjero que abarcan gran parte de Europa y parte de Oriente Medio, África y las Américas. Estos fiscales pueden forjar relaciones, desarrollar redes y resolver problemas de manera articulada, lo cual es más práctico que operar y comunicarse de forma remota. Este año, hemos actualizado nuestra Estrategia Internacional, en parte debido al Brexit, y tenemos previsto desarrollar, donde sea posible, una red de fiscales en el extranjero, conforme lo demanden los casos internacionales en los que trabajemos y nuestros recursos financieros disponibles.

Existen numerosos ejemplos que demuestran los resultados exitosos obtenidos siguiendo nuestro abordaje de la labor de los fiscales y quisiera destacar algunos de ellos:

- La cooperación entre el Reino Unido y Pakistán puede ser un desafío por diversos motivos: la reciente extradición de Mohammed Shahid al Reino Unido (la segunda extradición de Pakistán en los últimos 10 años) demuestra cómo pueden funcionar las cosas. Shahid asesinó a ocho personas en un ataque con bomba molotov a una casa de familia en Huddersfield, en el norte de Inglaterra, en 2002. Si bien en 2003 voló a Pakistán, gracias a la exhaustiva labor conjunta entre las autoridades del Reino Unido y Pakistán, incluido nuestro asesor jurídico en materia penal apostado en Pakistán, Shahid fue entregado al Reino Unido el año pasado. El mes pasado, fue condenado a reclusión perpetua.
- Otro ejemplo que puedo citar es un caso de recuperación de activos, actualmente en curso, en el cual asistimos en la confiscación de €1 millón de una cuenta bancaria en el Reino Unido, en representación de un Estado Miembro de la UE. Previamente, habíamos hecho un embargo preventivo de los activos algunos años atrás, y nuestra División de Productos del Delito trabajó junto con nuestro fiscal apostado en el exterior para obtener información adicional para respaldar la orden de confiscación necesaria. Luego de una extensa correspondencia multijurisdiccional con las partes pertinentes, el dinero fue liberado de la cuenta bancaria y voluntariamente depositado en una cuenta del Gobierno. Actualmente, la suma de €1 millón ha sido convertida a su equivalente en libras esterlinas y, una vez más,

estamos recurriendo a nuestro fiscal en el exterior para facilitar la distribución de los fondos, de conformidad con las obligaciones internacionales de repartición de activos.

- También hemos utilizado la cooperación internacional en el marco de un caso de terrorismo, en el que me desempeñé como fiscal a cargo de la acusación. Procesamos a un residente del Reino Unido, Anis Abid Sardar, por homicidio y conspiración en base a su participación en la fabricación y el despliegue de artefactos explosivos improvisados (IED) en Iraq. Estos IED provocaron la muerte de un soldado norteamericano y otros heridos. Estados Unidos suministró al CPS prueba crítica del campo de batalla, incluidos los IED recuperados. La cooperación y las pruebas permitieron condenar a Sardar a cadena perpetua, en 2015.

Gracias a esta breve presentación seguramente podrán advertir similitudes y muchas diferencias con sus respectivos sistemas. En general, sabemos que muchos de ustedes encontrarán diferencias tanto de sistema como de procedimiento, respecto del modelo del Reino Unido (o al menos Inglaterra y Gales). Esto es algo que tenderá a repetirse en las relaciones bilaterales. No obstante, podemos superar estas diferencias aunando esfuerzos y luchando juntos contra la delincuencia transnacional.

Retos más amplios

Los distintos sistemas jurídicos pueden también presentar retos en la forma de abordar los derechos humanos; en los últimos años, se ha sumado la protección de datos a esta categoría. Se trata de una cuestión práctica, a la hora de solicitar y brindar asistencia.

Derechos humanos

El Reino Unido ha enfrentado estos problemas desde ambos ángulos. Como muchos de ustedes sabrán, nuestra legislación interna exige, por ejemplo, que los tribunales del Reino Unido tengan en cuenta las condiciones respecto de los derechos humanos del país al que regresará la persona extraditada. El análisis de estas consideraciones por parte de los tribunales puede generar demoras y debate. Hacer referencia a estas cuestiones en casos particulares, en especial entre colaboradores de confianza, puede resultar espinoso. Incluso mencionarlo de forma abstracta, ahora, genera cierto escozor. Sin embargo, es necesario poner estos interrogantes sobre la mesa si bregamos por un sistema de cooperación internacional que funcione y que vele por los derechos humanos de todos, incluso de aquellos condenados o acusados de delitos. El Reino Unido está preparado para que el sistema responda a estas preguntas e incluso, tras la dura crítica que recibió el sistema penitenciario en Inglaterra y Gales, hemos logrado defender satisfactoriamente las condiciones carcelarias de nuestro país en diversos casos de extradición, a fin de garantizar que los fugitivos fueran sometidos a la justicia.

Protección de datos

Proteger y compartir datos es otra cuestión cada vez más controvertida y compleja.

La UE ha fijado un alto nivel de adecuación a la protección de datos. De momento, al menos, el Reino Unido goza de capacidad de intercambio de datos, a efectos de aplicación de la ley, con algunos de sus colaboradores más cercanos en la UE, de manera relativamente sencilla. Con el Brexit, posiblemente tengamos retos mayores, que algunos de ustedes probablemente ya estén experimentando, a la hora de intercambiar datos con la UE.

La privacidad y la protección de datos es fundamental, pero, por supuesto, sabemos que la protección de datos y la privacidad también pueden ser usados por criminales para ocultar su

actividad y obstaculizar investigaciones y procesamientos. Debemos asegurarnos de tratar, mantener y compartir datos personales de forma adecuada, pero no podemos dejar que la burocracia y la mala aplicación de las leyes demoren o impidan el intercambio lícito de datos. Estos son temas delicados pero espero que podamos debatir abiertamente cómo solventar estos problemas de manera pragmática a fin de que los delincuentes no se sirvan de las diferencias entre sistemas jurídicos, derechos humanos o protección de datos para evadir a la justicia y actuar con impunidad.

Alternativas al procesamiento

Aunque lo hemos visto pocas veces, las alternativas al procesamiento pueden, involuntariamente, entorpecer la cooperación. Esto puede darse cuando un país está investigando la misma conducta y una jurisdicción decide resolver el caso, por ejemplo, otorgando algún tipo de inmunidad, lo que impide a la otra jurisdicción interesada avanzar en el procesamiento. Debemos tener siempre presente que nuestras acciones pueden tener un impacto en investigaciones y procesamientos fuera de nuestra jurisdicción.

Hacer que funcione

Describir estos retos, aun someramente, hace que la cooperación internacional parezca sobrecogedora, pero no debemos olvidar que, en general, todos hemos hecho funcionar nuestros sistemas existentes.

El sistema del Reino Unido, como acabo de describir, tiene elementos rígidos sobre todo en lo que a poderes de coacción (como órdenes de allanamiento y confiscación de activos) se refiere, aunque, por lo demás es flexible.

La flexibilidad supone beneficios y también retos. En términos de cooperación, para un fiscal que no está familiarizado con el sistema jurídico de otro país, la principal prioridad será la certeza, y no un sistema con amplia discrecionalidad respecto de las formas de obtención de prueba.

La experiencia del Reino Unido de trabajo en materia de justicia penal, dentro de las tres jurisdicciones y la UE, es de utilidad. La armonización de leyes no ha sido requisito para trabajar de manera eficiente dentro del Reino Unido o incluso a nivel de la UE. Desde 1999, el reconocimiento mutuo, antes que la armonización, ha sido la piedra angular para la cooperación a nivel de la UE, acompañado de normas mínimas y altos niveles de confianza mutua. Aunque ha sido puesto a prueba y sufrido tensión recientemente a raíz del fuerte cuestionamiento de los sistemas de justicia penal de muchos colaboradores, su eficacia ha quedado demostrada. Como fiscal, espero que el Reino Unido mantenga, en lo posible, esta línea con la UE, aunque, en la práctica, abandonar la UE tendrá un impacto y, es posible que haga mermar parte de las capacidades de cooperación internacional del Reino Unido. Claramente, no es posible aplicar un enfoque UE a toda la cooperación internacional, pero sí se puede aprender de él y replicarlo.

Será necesario mejorar las estructuras jurídicas en algunas áreas a fin de garantizar un sistema internacional basado en leyes. Acogemos con agrado iniciativas como la del Protocolo Adicional al Convenio de Budapest para mejorar el acceso a los datos. Como así también los intentos por establecer normas de cooperación internacional, como las normas contra el lavado de activos y financiamiento del terrorismo del Grupo de Acción Financiera (GAFI). Debemos garantizar que las estructuras sean flexibles para que puedan ser utilizadas en sistemas jurídicos con leyes distintas. En efecto, debe haber un equilibrio delicado entre la

búsqueda de salvaguardas adecuadas y la imposición de normas y herramientas inviables, que acabarán por no aplicarse.

Ahora bien, aun si solventamos esto (y debemos hacerlo) lo cierto es que una mejora en las estructuras y los procedimientos legales no nos llevará demasiado lejos; las estructuras suelen ir por detrás de los avances en investigación y persecución penal.

La complejidad generada por el desconocimiento, entre otras cosas, se puede abordar mediante una buena comunicación entre las autoridades judiciales. Esto es fundamental y puede dar respuesta a muchos de los retos y problemas planteados. Ha quedado demostrado, una y otra vez en los casos en los que hemos trabajado, que la comunicación es la piedra angular de la estrategia internacional del CPS. Ya he dado algunos ejemplos de cómo nuestra red en el exterior ha generado exitosos procesamientos, pero esta no es la única forma de entablar una comunicación eficaz con fiscales en casos concretos o problemáticas más amplias entre países y regiones.

Desde la práctica, una comunicación eficaz supone crear y utilizar foros, espacios que propicien el debate y el entendimiento de los distintos sistemas jurídicos, donde se analicen problemas comunes y se identifiquen soluciones.

Esto implica que los fiscales se comuniquen directamente entre sí (en lugar de a través de canales diplomáticos) y busquen formas de hacer mejor uso de los recursos digitales para hacer un trabajo de alcance internacional.

La IAP es tan solo un foro en donde se puede dar ese tipo de intercambio. Existen muchos otros organismos internacionales y regionales como IberRed, la Red del Commonwealth, la RJE, el COI, entre otros.

Espero, por tanto, que aprovechemos estos días en Buenos Aires para fortalecer las redes existentes, generar conocimiento de otros sistemas y encontrar juntos formas de luchar contra el delito de manera eficaz.

Gracias por darme la oportunidad de dirigirles estas palabras. Espero que disfruten de la conferencia y que podamos seguir debatiendo en las sesiones plenarias.