

- 2022 -

Guía de Buenas Prácticas en Materia de Drogas

—

RFAI | Red de Fiscales Antidrogas de la Asociación
Iberoamericana de Ministerios Públicos



Guía de Buenas Prácticas en Materia de Drogas

Red de Fiscales Antidrogas de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos
RFAI

El presente documento ha sido elaborado por la Red de Fiscales Antidrogas de la AIAMP (RFAI) con la colaboración de la Red de Cooperación Penal Internacional (REDCOOP) y el Proyecto CRIMJUST de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Para ello, se conformó un grupo de trabajo integrado por los fiscales Ignacio De Lucas Martín y Macarena Arroyo (España), Diego Iglesias y Matías G. Alvarez (Argentina), Luis Toledo (Chile), José Mena Castro (Costa Rica), Elva Cáceres Samudio (Paraguay) y Gabriela Aguirre Grompone (Uruguay). Posteriormente, fue revisada y validada por los puntos de contacto de la RFAI.

Diseño: Dirección de Comunicación Institucional del MPF de Argentina
Publicación: septiembre 2022

- 2022 -

Guía de Buenas Prácticas en Materia de Drogas

RFAI | Red de Fiscales Antidrogas de la Asociación
Iberoamericana de Ministerios Públicos

Índice

I.	INTRODUCCIÓN.....	7
II.	DIAGNÓSTICO DEL NARCOTRÁFICO Y LOS NUEVOS ESCENARIOS DE LA PERSECUCIÓN PENAL	8
	a) Organizaciones Criminales más poderosas y funcionales	8
	b) Virtualización del mercado ilícito de drogas y uso de mensajería encriptada.	9
	c) El crecimiento del mercado de drogas: cantidad y Potencia.	10
III.	ESTRATEGIAS DE LA AIAMP.	13
	a) La Red de Fiscales Antidroga de Iberoamérica (RFAI).....	13
	b) Transversalidad de Redes y Grupos de la AIAMP	15
IV.	TECNICAS DE INVESTIGACIÓN PENAL	17
	A) Intercambio directo de información	17
	a) La Cooperación interinstitucional.....	19
	b) La Remisión Espontánea de Información.....	23
	B) Equipos Conjuntos de Investigación (ECI).....	26
	C) Entrega Vigilada Internacional (EVI)	31
	D) La Interceptación de las Comunicaciones y otras técnicas de seguimiento.....	37
	E) La Cooperación eficaz o imputado colaborador.....	39
	F) Agentes Encubiertos.	42
	G) Legitimación de capitales procedentes del narcotráfico	44

V. Estrategias de la persecución penal.....	47
Enfoque internacional de la persecución penal	48
Ascenso en la cadena de responsabilidad	48
Persecución del tráfico ilícito de precursores químicos y nuevas sustancias psicoactivas (NSP).....	48
Investigación patrimonial	49
Protección de testigos, colaboradores y fiscales.....	49
VI. Perspectiva de género.....	51

I. INTRODUCCIÓN

Desde hace un par de años, enfrentamos mundialmente las consecuencias de una pandemia que permanece vigente y que ha afectado el normal desarrollo de nuestras vidas. De la misma manera, parte de los efectos de la pandemia afectaron también la dinámica conocida hasta entonces del comercio mundial y, también, del crimen organizado, acelerando algunos procesos como, por ejemplo, la venta virtual de productos lícitos o ilícitos.

En efecto, la masificación del *delivery* de drogas, la peligrosa posición que han pasado a tener las drogas sintéticas en casi todos los mercados o el aumento de potencia que experimenten las diversas sustancias ilícitas que se transan en mercados físicos o virtuales, entre otros fenómenos, forman parte de algunos de los cambios a los que hemos hecho referencia.

Lo anterior implica un escenario de fortalecimiento del crimen organizado, en un momento donde la paz mundial se ha visto también amenazada, todo lo cual importa grandes desafíos para los Ministerios Públicos en la persecución penal del narcotráfico y de la criminalidad asociada a esa actividad delictiva estimando imprescindible y oportuno fortalecer la unidad de acción, la coordinación y la transmisión de información, para que dicho proceso sea más ágil y eficiente.

Este es el espíritu de esta “Guía de Buenas Prácticas”: posibilitar que nuestro trabajo conjunto contra el crimen organizado transnacional para el tráfico de drogas fortalezca sus capacidades de comunicación y el trabajo conjunto.

Para ello, hemos reunido las principales herramientas de investigación internacional que actualmente poseemos, las hemos descrito brevemente y acompañado de modelos para su tramitación, señalando los medios de contacto para toda Iberoamérica.

Confiamos en que este documento ayudará a los fiscales a transitar por estos nuevos y complejos tiempos¹.

1. En la elaboración de este documento se ha buscado que el lenguaje no invisibilice ni discrimine a las mujeres y, que el uso reiterado de /o, /a, los y las, etc. no dificulte la lectura. En este sentido se ha empleado el genérico masculino de conformidad con las recomendaciones de la Real Academia de España (Gramática. RAE. 2009).

II. DIAGNÓSTICO DEL NARCOTRÁFICO Y LOS NUEVOS ESCENARIOS DE LA PERSECUCIÓN PENAL

Hemos querido incorporar a continuación en la presente guía de trabajo, un breve diagnóstico sobre las nuevas tendencias y amenazas del narcotráfico, en la idea de que su socialización, pueda también generar nuevas estrategias entre sus lectores, o al menos la conciencia sobre la gravedad del fenómeno que debemos enfrentar.

Como señalamos ya en la introducción, la pandemia impulsó una serie de cambios en el narcotráfico, que antes del coronavirus SARS-CoV-2 (COVID-19) sólo eran tímidas y discutidas tendencias que sólo unos pocos se atrevían a sugerir. No obstante, hoy ya son un hecho, son dominantes y, probablemente, se han instalado para siempre en nuestros países.

Sin un afán exhaustivo, abrigando la esperanza de que nuestros equipos de analistas de Iberoamérica puedan contribuir a descubrir nuevas tendencias, sugerimos las siguientes:

a) Organizaciones Criminales más poderosas y funcionales

De acuerdo a la Oficina de Naciones Unidas contra la droga y el Delito (UNODC), la delincuencia organizada se considera un fenómeno cambiante y flexible. Muchos de los beneficios de la globalización, como una comunicación más fácil y rápida, el movimiento de las finanzas y los viajes internacionales, también han creado oportunidades para que los grupos delictivos organizados transnacionales florezcan, se diversifiquen y amplíen sus actividades. Los grupos delictivos tradicionales de base territorial han evolucionado o han sido parcialmente sustituidos por redes más pequeñas y flexibles con ramificaciones en varias jurisdicciones.

En el curso de una investigación, las víctimas, los sospechosos, los grupos delictivos organizados y el producto del delito pueden encontrarse en muchos Estados. Además, la delincuencia organizada afecta a todos los Estados, ya sea como países de oferta, de tránsito o de demanda. Como tal, la delincuencia organizada moderna constituye un desafío global que debe ser enfrentado con una respuesta concertada y global².

De acuerdo al Informe mundial sobre las drogas de UNODC de 2021, el número de personas que consume drogas ha aumentado en un 22 % en los últimos diez años. Aproximadamente 275 millones de personas en todo el mundo consumieron drogas en el año anterior, lo que supone un aumento de 226 millones con respecto a 2010. Ese aumento del 22 % se debió en parte a que la población mundial aumentó en un 10 %.

2. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el delito UNODC, accesible en: <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro.html>. En el mismo sentido: <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/informe-socta-2021-amenaza-delincuencia-organizada-grave-uni%C3%B3n-europea>

La resiliencia de los mercados de drogas durante la pandemia ha puesto de manifiesto una vez más la capacidad de los traficantes para adaptarse rápidamente a entornos y circunstancias cambiantes. Los mercados de drogas sufrieron perturbaciones temporales en la mayor parte del mundo durante la primera fase de la pandemia de COVID-19, pero se han recuperado rápidamente. No obstante, la pandemia ha dado lugar a algunas dinámicas de tráfico o ha acelerado otras que ya existían. Cabe mencionar, por ejemplo, el aumento del tamaño de las remesas y la mayor utilización de rutas terrestres y vías de navegación, aeronaves privadas, transporte de mercancías por vía aérea y paquetes postales y métodos sin contacto para entregar las drogas a los consumidores, como la distribución postal.

Nos enfrentamos entonces a organizaciones con distintas “especialidades”, cuya investigación vuelve a incorporar nuevos y disímiles procesos.

No basta entonces con una especialización en el abordaje de los casos de drogas para nuestros fiscales y analistas, se requiere por ello una mirada holística que busque la evidencia entre distintas figuras penales y desde diversas especialidades delictuales, buscando identificar diversos pero simultáneos patrones criminales.

b) Virtualización del mercado ilícito de drogas y uso de mensajería encriptada.

En el Informe mundial sobre las drogas de UNODC de 2021 se reporta un aumento de las ventas en Internet podría transformar los patrones de distribución y consumo de drogas en todo el mundo.

Los mercados de drogas en la red oscura surgieron hace tan solo diez años aproximadamente, pero en los mercados principales se registran hoy en día ventas valoradas en al menos 315 millones de dólares de los Estados Unidos. Si bien esas ventas no representan sino una mínima parte de las ventas totales de drogas, siguen una tendencia al alza y las ventas anuales se han cuadruplicado en el período comprendido entre principios de la década de 2010 (de 2011 a mediados de 2017) y en años más recientes (de mediados de 2017 a 2020). Además, la expansión de los mercados de drogas en línea a los medios sociales y a plataformas de comercio electrónico muy conocidas parece indicar que son cada vez más accesibles.

Es un hecho que hoy las comunicaciones gozan de una amplia y extendida red de equipos de comunicación portátiles, inteligentes, y de acceso masivo para la población de nuestros países.

El uso del *delivery* en la distribución al menudeo de drogas se amplió hacia todos los rincones de nuestras ciudades, siguiendo el camino del comercio legal y posibilitando el nacimiento de verdaderos “barrios críticos virtuales”, donde el traficante puede realizar la entrega de la droga en cualquier punto de la ciudad en que le resulte más cómodo a su comprador y seguro para su operación.

De la mano del fenómeno anterior, podemos observar un conjunto de programas gratuitos (aplicaciones) e instalables en cualquier smartphone, que permiten a las personas gozar de una comunicación encriptada, que incluso es capaz de capturar visualmente al interlocutor, lo que agiliza las comunicaciones y a la vez, dificulta su seguimiento o monitoreo.

Por cierto, las dificultades para la interceptación o monitoreo, no constituyen solamente problemas técnicos, pues emanan también del empoderamiento de otros derechos, como el de la privacidad de las comunicaciones, de datos asociados a ellas y de la protección de la vida privada de las personas.

La consecuencia es compleja para la investigación penal, con la proliferación de plataformas alojadas en sitios web o aplicaciones de smartphones que garantizan a los usuarios la encriptación y reserva de sus comunicaciones, desafiando cada día la creatividad policial e investigativa con la creación de herramientas y metodologías que permitan hacer frente a esta dinámica y compleja realidad.

Resulta frecuente que los proveedores de servicios se encuentren en el extranjero por lo que la obtención de evidencia digital implica la puesta en funcionamiento de mecanismos de cooperación jurídica internacional con todas las particularidades y características de este tipo de elemento probatorio.

c) El crecimiento del mercado de drogas: cantidad y Potencia.

Según el reporte de 2021, la superficie mundial dedicada al cultivo de coca disminuye, pero la fabricación de cocaína ha alcanzado cotas sin precedentes. El volumen de fabricación mundial de cocaína se duplicó entre 2014 y 2019 hasta alcanzar la cifra estimada de 1.784 toneladas en ese último año, la más elevada que se ha registrado hasta la fecha. En ese mismo período, las incautaciones de cocaína se duplicaron con creces. Entretanto, el análisis de aguas residuales reveló un acusado aumento de las cantidades de cocaína consumidas per cápita en Europa, uno de los dos mercados mundiales principales. Todo ello apunta a un rápido aumento a lo largo de toda la cadena de abastecimiento de cocaína.

No obstante, el ritmo de crecimiento de la fabricación se ha ralentizado. En 2016, el incremento anual de la fabricación era del 37 %, pero en 2019 era de tan solo del 3,5 %. Además, la zona dedicada al cultivo de arbusto de coca se redujo en todo el mundo en un 5 % en 2019, lo que obedeció en gran parte a que el cultivo se redujo considerablemente por primera vez en seis años en Colombia³.



Fuente: Informe del Observatorio Europeo 2021⁴

3. <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/wdr2021.html> Informe Mundial sobre las drogas 2021 UNODC

4. Informe Europeo sobre Drogas: Tendencias y novedades. 2021 (europa.eu)

A su turno, la cannabis que se expende en los diversos continentes, ha aumentado su potencia a niveles que pueden llegar al 80% de THC.

Uno de los últimos estudios existentes en América se realizó en el año 2021 en Chile, a 490 muestras en distintos procedimientos policiales en diferentes regiones de ese país⁵.

Los resultados fueron:

Cannabidiol (CBD)

Este es la sustancia química presente en la planta de cannabis, al que se le ha reconocido propiedades terapéuticas (principalmente alivio del dolor muscular). Pues bien, en ninguna de las 490 muestras analizadas fue posible encontrar CBD en cantidades suficientes para determinar algún tipo de concentración.

Cannabinol (CBN)

En 47 de las 490 muestras fue posible detectar CBN. El promedio de CBN en el total de estas muestras fue de 4,7%.

Delta-9-Tetrahidrocannabinol (THC)

Este es la sustancia psicoactiva presente y por el cual la cannabis se encuentra controlada como sustancia estupefaciente en la mayoría de las legislaciones internacionales. Pues bien, se detectó THC en las 490 muestras analizadas. Sin embargo, en 14 de estas muestras se encontraron concentraciones que sobrepasan el 80% de THC, por lo cual fueron analizadas de manera separada.

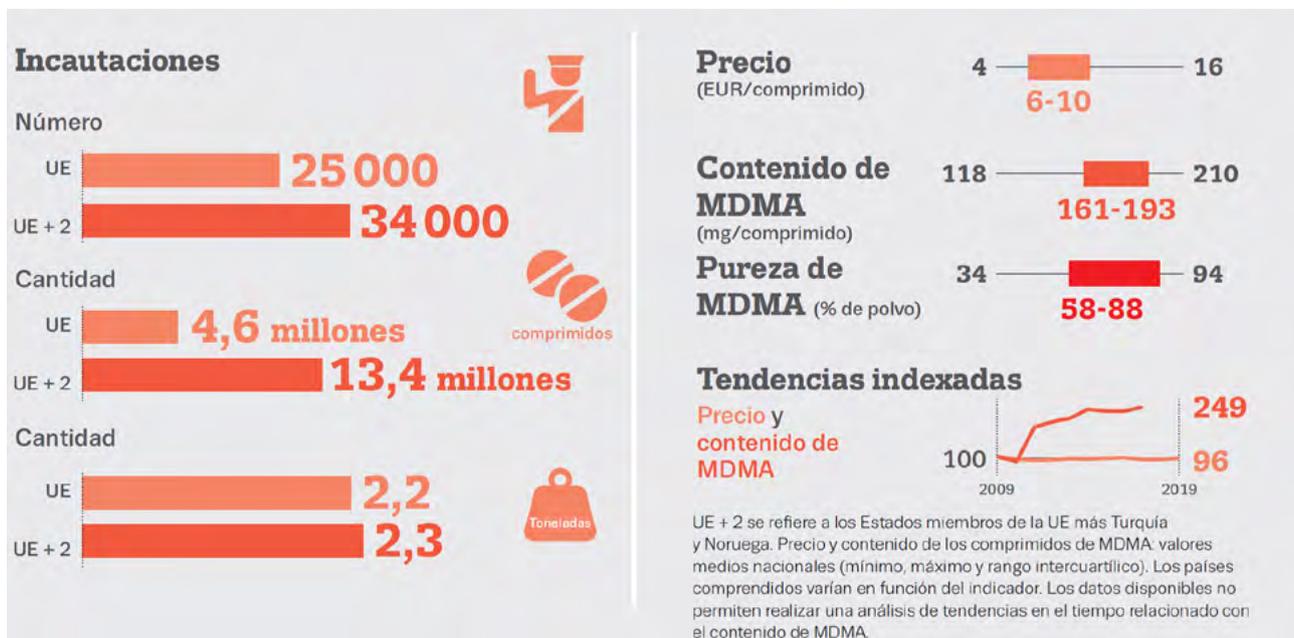
En las 476 muestras restantes, la concentración promedio de THC fue de 17%.

Esto implica un cambio de paradigma en torno a la relación de volumen o cantidad y potencia, pues con una escasa cantidad se logran iguales efectos psicoactivos, impactando también en el precio de la sustancia y en dificultades para la persecución penal.

En el caso de las drogas sintéticas, probablemente favorecidas por un fácil contacto con los proveedores asiáticos a través de la internet profunda por su pequeño volumen difícil de detectar y por un sencillo y simple mecanismo de fabricación de pastillas -que tan sólo requiere una prensa doméstica y algunas otras sustancias que se pueden adquirir fácilmente en el comercio legal, como colorantes,

5. https://www.senda.gob.cl/wp-content/uploads/2021/10/Informe-Observatorio_Octubre-2021-Analisis-quimico-cannabis.pdf

abrillantadores, aglomerantes, etc.-, la pastilla fabricada en diversas partes del mundo y también en América se abrió paso en el comercio mundial, particularmente en el narcomenudeo.



Sustancias como el Fentanilo, que resultan ser hasta 100 veces más potentes que la heroína, o el Carfentanilo (100 veces más potente que el Fentanilo), reflejan el peligro para la salud pública que implica la difusión masiva e incontrolada de estas sustancias, que durante los últimos años, también se han mezclado con sustancias de origen natural, provocando más adicciones, riesgos y muertes de consumidores. Así, existen mezclas que han dado origen a consumos masivos de Ketamina y Cocaína, conocidos como TUSI en Colombia o en Chile.

Basta conocer que con 0,1 gramo de Carfentanilo se pueden producir 10 mil dosis de alto poder⁶. Fácil es también imaginar las consecuencias cuando el fabricante local subestima o equivoca la dosis y agrega más contenido del recomendable a su formato de venta. Es la muerte segura para el consumidor, como sucedió en Argentina, en febrero de 2022.

6. <http://www.codajic.org/sites/default/files/sites/www.codajic.org/files/Informe%20Europeo%20sobre%20Drogas%202014%20del%20EMCDDA.pdf>

III. ESTRATEGIAS DE LA AIAMP.

a) La Red de Fiscales Antidroga de Iberoamérica (RFAI)

La AIAMP⁷ es una entidad sin fines de lucro que integra a los Ministerios Públicos de Ibero América. Fue fundada en la República Federativa de Brasil en 1954, como Asociación Interamericana de Ministerios Públicos; y posteriormente, con la incorporación de España y Portugal, pasó a denominarse Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos, AIAMP.

En la actualidad está constituida por 22 Ministerios Públicos y/o Fiscalías de Iberoamérica, que se rigen por los estatutos de la Asociación, aprobados en la XXIV Asamblea General Ordinaria de 2016. Sus principales objetivos son los siguientes:

- Estrechar los vínculos de cooperación, solidaridad y enriquecimiento profesional recíprocos entre los Ministerios Públicos miembros.
- Promover el establecimiento de estrategias comunes para enfrentar los problemas fundamentales concernientes a la institución, especialmente referidos a Crimen Organizado (narcotráfico, terrorismo y trata de personas) y tratamiento de Víctimas y Testigos.
- Facilitar los vínculos y la comunicación con los Ministerios Públicos que no son miembros de la Asociación, con vistas a contribuir a su fortalecimiento institucional dentro de sus respectivos ordenamientos jurídico-políticos.
- Procurar lazos de cooperación con otras organizaciones que concurren a objetivos similares.
- Instar por la autonomía e independencia del Ministerio Público en la organización estatal y por el fortalecimiento de su rol en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad.
- Propiciar, acompañar y sostener el proceso de transformación y consolidación del sistema de administración de justicia, en pos de alcanzar eficacia acorde con los principios del Estado de Derecho.
- Ofrecer un ámbito para la colaboración, reflexión, estudio y debate conjunto, sobre las distintas cuestiones que preocupan a los integrantes de los Ministerios Públicos.
- Propiciar el intercambio cultural y científico a través de informes, publicaciones, conferencias, visitas mutuas y todos los medios adecuados para alcanzar estos fines.

7. <https://www.aiamp.info/>

- Establecer y fortalecer los lazos internacionales de cooperación con la finalidad de agilizar las diligencias y trámites vinculados con la producción de pruebas e informes en el proceso penal.
- Procurar la colaboración de los Ministerios Públicos para el suministro de información y pruebas, cuando fuera legalmente pertinente, a los órganos encargados de la acusación ante los tribunales penales internacionales.
- Establecer lazos de cooperación con organismos gubernamentales o no gubernamentales, especialmente con los órganos de policía criminal.
- Desarrollar estrategias conjuntas para enfrentar de manera coordinada aquellas formas de criminalidad más compleja que amenazan nuestras sociedades, en especial el crimen organizado, el narcotráfico, el terrorismo y la trata de personas.
- Favorecer la creación de instancias e instrumentos que permitan una adecuada protección y atención a las víctimas del delito, con énfasis en aquellas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.
- Facilitar la cooperación técnica, el traspaso de conocimientos y buenas prácticas, la transferencia tecnológica y, en general, el acceso a recursos que permitan mejorar la eficiencia y eficacia de los Ministerios Públicos.

En el marco de la estrategia de la AIAMP para el fortalecimiento de la investigación transnacional de los delitos de narcotráfico, en 2013, se adoptó la Guía de buenas prácticas en la lucha contra el tráfico de drogas, que constituye el antecedente de este documento.

De forma complementaria, en 2014 la AIAMP constituyó la **Red de Fiscales Antidroga de Iberoamérica (RFAI)**, una plataforma que agrupa a los fiscales que efectivamente conducen las investigaciones por delitos de narcotráfico y lavado de activos en el espacio que representa Iberoamérica.

Estas son las notas que individualizan y diferencian la Red de otras iniciativas: la especialización de sus miembros en la persecución de estos delitos (fiscales especializados en la investigación del narcotráfico y lavado de activos) y un área geográfica delimitada (Iberoamérica).

Pese a que inicialmente no se contemplaba el intercambio de información operativa y sólo se identificó un componente de capacitación e intercambio de buenas prácticas, atendiendo a las prioridades manifestadas por los fiscales, la RFAI desarrolla un componente operativo basado en el intercambio de información, favoreciendo la ejecución de entregas controladas y la constitución de equipos conjuntos de investigación.

Como punto de partida de este pilar, en el año 2015 se adoptó el Protocolo de Bogotá para promover la transmisión espontánea de información sobre aprehensión de contenedores. De ese modo, se pretende que el país que lleva adelante el secuestro o incautación del cargamento de droga transmita al país receptor o destinatario del envío por la vía marítima, toda la información para que puedan iniciarse allí las investigaciones respectivas.

Posteriormente, el intercambio de información se extendió a cualquier información que en el curso de una investigación por narcotráfico o lavado de activos permita enlazar con una investigación en otro país, para dismantelar la totalidad de la organización criminal transnacional. La cooperación puede abarcar tanto la transmisión espontánea como la solicitud de información, la que será remitida de acuerdo con las normas internas de cada país.

En este mismo contexto presidido por la necesidad de fortalecer las investigaciones transnacionales, en 2019 la Asamblea Plenaria de la AIAMP adoptó el Protocolo de entregas controladas redactado por los puntos de contacto de la Red, que desde entonces se aplica para ejecutar esta técnica especial de investigación de forma ágil y eficaz.

En mayo de 2022, RFAI dispone de puntos de contacto en las Fiscalías antidroga de 19 países: Andorra, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana y Uruguay. De forma regular las fiscalías de Bélgica, Países Bajos, Italia y Estados Unidos participan como invitadas.

b) Transversalidad de Redes y Grupos de la AIAMP

En el Plan de Trabajo bianual de la Presidencia de la AIAMP (2020-2021)⁸ en el ámbito interno, se pone el énfasis en la consolidación del trabajo de Redes y Grupos, así como la coordinación e interconexión entre ellas para crear espacios comunes de trabajo.

Este enfoque integral transversal no sólo supone el trabajo articulado entre las diversas Redes y Grupos, sino también la puesta en común y el uso compartido de los documentos elaborados y aprobados por la Asamblea General Ordinaria⁹.

Entre estos mecanismos se destacan, junto con aquellas que se mencionarán respecto del lavado de activos:

1.- Red Cooperación Penal Internacional¹⁰, inicialmente creada como Grupo de Cooperación Internacional en 2016 en la Asamblea de Lisboa y en la XXVII Asamblea General Ordinaria,

8. <https://www.aiamp.info/index.php/planes-de-trabajo>

9. Por ejemplo las Guías de Santiago sobre protección de víctimas y testigos, en su versión actualizada de octubre 2020 y su documento de acompañamiento <https://www.aiamp.info/index.php/informes-y-guias/guias-de-santiago-sobre-proteccion-de-victimas-y-testigos-actualizacion-octubre-2020>

10. <https://www.aiamp.info/index.php/grupos-de-trabajo-aiamp/cooperacion-juridica-internacional>

celebrada en Asunción (Paraguay), los días 7 y 8 de noviembre de 2019, se acordó su conversión en Red Permanente.

“Tiene por objeto mejorar los procedimientos y buscar soluciones ágiles y eficaces para facilitar los procedimientos de auxilio judicial penal y extradición”

2.- Red especializada en Temas de Género¹¹ en la XXIV Asamblea General Ordinaria de la AIAMP realizada en Lisboa (Portugal), en octubre del 2016 se creó el Grupo de Trabajo en Temas de Género, que luego se transformó en Red Especializada.

Entre sus *cometidos* se pretende *“...abordar integral y estratégicamente las necesidades de las mujeres en el acceso a la justicia penal por medio de las instituciones miembros y fortalecer el tema a lo interno de la AIAMP”*

3.- Grupo de Trabajo de Principios Éticos¹² creado en la XXVI Asamblea General Ordinaria de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP), celebrada los días 5 y 6 de septiembre de 2018 en la Ciudad de México, con el objetivo *“...de elaborar un Código de Ética Iberoamericano, o una Guía de Principios Éticos que orienten el actuar de los Ministerios Públicos Iberoamericanos para adoptar las decisiones adecuadas, desarrollar un comportamiento recto y enfrentar los desafíos éticos que supone el Ministerio Público contemporáneo en nuestra región”*

Además de estas redes especializadas, la AIAMP ha promovido distintos documentos encaminados a orientar a los fiscales y Ministerios Públicos. Entre ellos, resulta de particular importancia las Guías de Santiago sobre protección de víctimas y testigos, en su versión actualizada de octubre de 2020 y su documento de acompañamiento¹³.

11. <https://www.aiamp.info/index.php/redes-permanentes-aiamp/red-de-violencia-de-genero>

12. <https://www.aiamp.info/index.php/grupos-de-trabajo-aiamp/principios-eticos>

13. <file:///C:/Users/18542034/Downloads/documento-de-acompanamiento-guias-de-santiago.pdf>
<https://www.aiamp.info/index.php/informes-y-guias/guias-de-santiago-sobre-proteccion-de-victimas-y-testigos-actualizacion-octubre-2020>

IV. TECNICAS DE INVESTIGACIÓN PENAL

A) Intercambio directo de información

Durante el desarrollo de investigaciones contra las organizaciones criminales para el narcotráfico, habitualmente nos vemos envueltos en la complejidad de las comunicaciones transnacionales y la urgencia por la obtención o transmisión de determinada información útil para las investigaciones en cuestión.

Esta búsqueda de validez y oportunidad en la información, hace necesario recurrir a otras herramientas de cooperación distintas y, al mismo tiempo complementarias, a los mecanismos de asistencia jurídica tradicionales. Surgen entonces otros mecanismos ágiles y directos que permiten obtener o transmitir esa información en tiempo real mientras se desarrollan las investigaciones y con mayor eficacia a través de la comunicación directa entre Ministerios Públicos y/o fuerzas policiales.

Estos mecanismos pueden ser autónomos o complementarios a las solicitudes de Asistencia Jurídica y persiguen, sin duda, el mismo objetivo: enfrentar con mayor eficacia los desafíos que plantea la persecución de la delincuencia organizada transnacional, con mayor urgencia aún, en el marco de los nuevos desafíos post pandemia.

En el 14° Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, Kioto, Japón, marzo de 2021 se asumió el compromiso de intensificar *“... los esfuerzos concertados a nivel mundial para prevenir y combatir la delincuencia facilitando y fortaleciendo la cooperación internacional en asuntos penales”* y se señaló la necesidad de adaptar la cooperación internacional en materia penal a las dinámicas exigencias, promoviendo el uso de nuevos mecanismos acompañados a los tiempos y requerimientos actuales.

A través de estas herramientas, es posible compartir distinta documentación en forma directa entre las instituciones de diferentes Estados y con la urgencia que estas investigaciones requieren, sin necesidad de requerir una solicitud de asistencia internacional. Ello, sin perjuicio de que las circunstancias particulares de cada caso o la legislación interna hagan necesaria su posterior incorporación a través de este tipo de solicitudes de carácter formal.

Estos mecanismos son especialmente útiles para evaluar la pertinencia de emplear otras herramientas de cooperación internacional, como una Entrega Vigilada de drogas o la formación de Equipos Conjuntos de Investigación, e incluso obtener información para evaluar la necesidad de una solicitud de asistencia jurídica u obtener datos para fundar mejor la misma.

A continuación, se analizarán los dos mecanismos en los que puede darse este intercambio directo de información: la cooperación interinstitucional y remisión espontánea de información.

Ejemplos en que el intercambio de información y la transmisión de información puede ser útil	
1	Secuestro o incautación de contenedores que transportaba drogas por vía marítima, con el fin de que el Estado al que se dirigía pudiera iniciar una investigación (en este caso, existe un mecanismo específico a través del Protocolo de Bogotá de la RFAI).
2	Secuestro o incautación de un envío postal internacional que contenía droga para que el Estado de origen, pudiera iniciar una investigación respecto del remitente o destinatario (especialmente estos mecanismos son útiles cuando se trata de envíos en tránsito o combinados con Entregas Vigiladas)
3	Toma de conocimiento de la detención de una persona que transportaba drogas consigo proveniente o con destino a otro país, para investigar a la organización que se encontraba dirigiendo el transporte de drogas.
4	Detección de conversaciones telefónicas de las que se puede inferir que otro integrante de la organización está utilizando a un tercero situado en otro país, para que en dicho Estado se pueda iniciar una investigación.
5	Determinación de la existencia de bienes de la organización situados en el extranjero de los que se cuenta con datos específicos, con el fin de que ese Estado se pueda iniciar investigaciones por lavado de activos, extinción de dominio o recuperación de activos.
6	Información sobre un integrante de la organización investigada, trasladándose a otro país para concertar actividades de tráfico de drogas. El objeto de intercambio de información es que el Estado objeto de dichas actividades, pueda iniciar una investigación que permita seguir sus movimientos y eventualmente detectar a otros integrantes de la organización criminal, o cómplices de la misma.
7	Detección de remesas de dinero sospechosas de estar vinculadas al pago de cargamentos de droga para que el Estado receptor evalúe aportar información sobre esos movimientos e iniciar investigaciones contra los remitentes o destinatarios
8	Existencia de una investigación o proceso anterior en curso en otro Estado, respecto de personas o hechos que se encuentran relacionados con la organización y que permita obtener pruebas o información útil para la investigación.
9	Existencia de antecedentes penales en otro país que permitan obtener indicios sobre las actividades de tráfico de drogas o lavado de activos

a) La Cooperación interinstitucional

Consiste en el intercambio de información en el ámbito internacional entre autoridades homólogas mediante una comunicación segura, rápida y directa. Por lo tanto, se trata de una cooperación entre pares (calificada), segura, minimiza filtraciones (reduce intermediarios) y más económica (exenta de traducción, entre otras), que no excluye otras formas de cooperación.

En lo que respecta al fundamento normativo, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción refieren expresamente que los Estados Partes deberán establecer y mantener canales de comunicación entre autoridades competentes a fin de facilitar el intercambio rápido y seguro de información.

Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, Viena 1988.

Literal a), Numeral 1° del Artículo 9

1. Las Partes colaborarán estrechamente entre sí, en armonía con sus respectivos ordenamientos jurídicos y administrativos, con miras a aumentar la eficacia de las medidas de detección y represión orientadas a suprimir la comisión de los delitos tipificados de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3. Deberán, en particular, sobre la base de acuerdos o arreglos bilaterales o multilaterales:

a) Establecer y mantener canales de comunicación entre sus organismos y servicios competentes a fin de facilitar el intercambio rápido y seguro de información sobre todos los aspectos de los delitos tipificados de conformidad con el párrafo 1 del artículo 3, incluso, siempre que las Partes interesadas lo estimen oportuno, sobre sus vinculaciones con otras actividades delictivas

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Artículo 48. Cooperación en materia de cumplimiento de la ley

Los Estados Parte, con miras a dar efecto a la presente Convención, considerarán la posibilidad de celebrar acuerdos o arreglos bilaterales o multilaterales en materia de **cooperación directa entre sus respectivos organismos encargados de hacer cumplir la ley** y, cuando tales acuerdos o arreglos ya existan, de 43 enmendarlos. A falta de tales acuerdos o arreglos entre los Estados Parte interesados, los Estados Parte podrán considerar que la presente Convención constituye la base para la cooperación recíproca en materia de cumplimiento de la ley respecto de los delitos comprendidos en la presente Convención. Cuando proceda, los Estados Parte aprovecharán plenamente los acuerdos y arreglos, incluidas las organizaciones internacionales o regionales, a fin de aumentar la cooperación entre sus respectivos organismos encargados de hacer cumplir la ley.

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

Artículo 27. Cooperación en materia de cumplimiento de la ley y artículo 37

Art. 27 Los Estados Parte, con miras a dar efecto a la presente Convención, considerarán la posibilidad de celebrar acuerdos o arreglos bilaterales o multilaterales en materia de cooperación directa entre sus respectivos organismos encargados de hacer cumplir la ley y, cuando tales acuerdos o arreglos ya existan, de enmendarlos. A falta de tales acuerdos o arreglos entre los Estados Parte interesados, las Partes podrán considerar la presente Convención como la base para la cooperación en materia de cumplimiento de la ley respecto de los delitos comprendidos en la presente Convención. Cuando proceda, los Estados Parte recurrirán plenamente a la celebración de acuerdos y arreglos, incluso con organizaciones internacionales o regionales, con miras a aumentar la cooperación entre sus respectivos organismos encargados de hacer cumplir la ley.

Art. 37 “(...) mejorar los canales de comunicación entre sus autoridades, organismos y servicios competentes y, de ser necesario, establecerlos, a fin de facilitar el intercambio seguro y rápido de información (...)”.

La cooperación interinstitucional directa entre Ministerios Públicos es una vía de intercambio de información en constante desarrollo y de extrema importancia y utilidad, basada en los distintos convenios específicos de cooperación celebrados por los Ministerios Públicos que integran la Asociación Iberoamericana (AIAMP).

En esta línea resulta clave la coordinación con la Red de Cooperación de la AIAMP para articular y orientar la asistencia. Esta red ha elaborado un documento con los argumentos jurídicos para sostener la validez de esta forma de cooperación, aprobado por la Asamblea General Ordinaria de la AIAMP en Colombia en julio de 2022¹⁴.

En el ámbito Iberoamericano se suscribió durante la XXVI Asamblea General de la AIAMP, celebrada en México en septiembre de 2018¹⁵ el *Acuerdo de Cooperación interinstitucional entre los Ministerios Públicos y Fiscales miembros de la AIAMP*, que vincula a 18 Fiscalías¹⁶.

Tiene por objeto “...fomentar una rápida y eficiente cooperación entre los Ministerios Públicos o Fiscalías miembros de la AIAMP, mediante el intercambio información de manera fluida, continua, segura, oportuna y efectiva dentro del ámbito de sus respectivas facultades, para así coadyuvar en la persecución y juzgamiento de delitos. La cooperación a que se refiere este Acuerdo no incluye a

14. https://www.mpf.gov.ar/cooperacionjuridica/files/2022/08/Cooperacion_interinstitucional_23-06-22.pdf

15. Suscrito por los Ministerios Públicos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana y Uruguay.

16. <https://www.aiamp.info/index.php/grupos-de-trabajo-aiamp/cooperacion-juridica-internacional/documentos/acuerdo-coop-interinstitucional-entre-los-ministerios-publicos-y-fiscales-miembros-de-la-aiamp>

la asistencia jurídica mutua formal en materia penal misma, que sólo será prestada conforme a las obligaciones y/o principios del derecho internacional, y de conformidad con la legislación interna de cada Estado y los Tratados y Convenciones que fueren aplicables.”

El Acuerdo prevé que esta cooperación se realice de manera directa y electrónica entre dichos Ministerios Públicos a través de los puntos de contacto que cada uno de los Ministerios Públicos ha designado (o debe designar, en su caso) al efecto. Esos puntos de contacto pueden ser identificados en la página web de la AIAMP, cuya Secretaría General se encarga de mantener actualizados.

La solicitud de información que se realice en este contexto debe indicar la Fiscalía que dirige la investigación, los hechos que se investigan, la calificación jurídica y una descripción de la información requerida. A efectos de facilitar su uso, se adoptó una Guía de uso del referido Acuerdo a efectos de facilitar su implementación¹⁷.

En las investigaciones de drogas el intercambio interinstitucional se puede realizar en el marco de este convenio o bien entre puntos de contacto de la RFAI.

MODELO DE SOLICITUD DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL (REDCOOP)

IV. Fiscalía a cargo de la investigación

Detallar nombre y Fiscalía en la que se desempeña.

V. Descripción de los hechos y calificación jurídica

Identificar investigación o proceso penal.

Breve exposición de los hechos y calificación jurídica, así como la necesidad de la solicitud en la investigación en curso.

VI. Descripción detallada de la información requerida

Especificación de la información o documentación solicitada.

VII. Nivel de confidencialidad

Expresar si se solicita mantener esta solicitud como secreta o confidencial.

VIII. Urgencia

En caso de urgencia o fecha límite, indicar. A modo de ejemplo: Se ruega dar respuesta en un plazo no superior a 30 días.

17. <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>

En los sistemas procesales penales de corte acusatoria este tipo de cooperación directa adquiere gran protagonismo por el rol de dirección de los fiscales, principalmente en las etapas de investigación e intermedia.

En el caso del intercambio entre puntos de contacto de la RFAI se realiza de manera directa con base en los mismos instrumentos y el Protocolo de Bogotá. Como Anexo se incorpora un modelo de solicitud entre puntos de contacto (Anexo XXX).

Este tipo de cooperación también tiene lugar entre autoridades de Policía, Aduanas y Agencias internacionales entre otras. Además de la colaboración entre Ministerios Públicos, es importante tener en cuenta que las fuerzas policiales y los organismos o servicios de Aduanas cuentan con convenios específicos que permiten el intercambio de información permanente y actualizada con sus homólogos de otros Estados, y que puede ser requerida por los Ministerios Públicos en el marco de investigaciones transnacionales.

Los enlaces y mecanismos específicos deben ser consultados y requeridos a la fuerza que interviene en la investigación, pero constituyen un mecanismo ágil y en tiempo real, para incorporar información y permitir el contacto directo entre investigadores. Los oficiales de enlace en las embajadas de los Estados pueden ser una fuente similar y muy útil para facilitar el intercambio de información.

A través de estos canales de comunicación directa, es posible tanto remitir información para iniciar investigaciones en otro Estado, como solicitar información incorporable en las investigaciones que se llevan adelante en nuestro país.

La siguiente tabla desarrolla otros cuatro mecanismos institucionales creados para promover y facilitar esta cooperación internacional a nivel policial:

Otros apoyos internacionales	Objetivos
Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL)	<ul style="list-style-type: none">✓ Apoyar a las policías de los países miembros para que colaboren entre sí.✓ Facilitar el intercambio y acceso a información sobre delitos y delincuentes.✓ Brindar apoyo técnico y operativo de diversa índole.🔗 https://www.interpol.int/es

<p>Proyecto de Comunicación Aeroportuaria (AIRCOP)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Crear grupos operativos inter agénciales para fortalecer las capacidades de los aeropuertos internacionales para detectar e interceptar drogas, otros bienes ilícitos y pasajeros de alto riesgo en los países de origen, tránsito y destino, con el objetivo de interrumpir las redes delictivas transnacionales. 🔗 https://www.unodc.org/unodc/es/organized-crime/AIRCOP/1-aircop-home.html
<p>Programa de Control de Contenedores UNODC-OMA (CCP)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Minimizar la utilización de contenedores marítimos para el tráfico ilícito de drogas y otras actividades de la delincuencia organizada transnacional, a través del monitoreo de perfiles de riesgo. ✓ Facilitar la cooperación contra la delincuencia entre los Estados y los organismos internacionales involucrados en la regulación del tráfico de contenedores. 🔗 https://www.unodc.org/ropan/es/BorderControl/container-control/ccp.html
<p>Proyecto de Cooperación en puertos marítimos (SEACOP)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Fortalecer la cooperación contra el tráfico marítimo de drogas a lo largo de la ruta transatlántica de la cocaína. ✓ Reforzar las capacidades de los puertos marítimos y apoyar la instalación de Unidades Conjuntas de Control Marítimo (JMCU) en países de África, América Latina y el Caribe. ✓ Establecer Equipos de Inteligencia Marítima (MIU) en puertos y áreas costeras sensibles. ✓ Apoyar la cooperación internacional e intercambio de información. ✓ Proporcionar formación especializada sobre inspección de embarcaciones e intercambio de inteligencia en conjunto con herramientas informáticas necesarias para combatir el tráfico marítimo ilícito de manera efectiva. 🔗 https://cocaineroute.eu/es/proyectos/seacop/

b) La Remisión Espontánea de Información

La remisión espontánea de información, es el mecanismo de cooperación internacional mediante el cual las autoridades competentes de un Estado remiten información a las autoridades competentes de otro, sin que la misma haya sido solicitada previamente por la vía de un requerimiento formal de información, cuando en el marco de una investigación se tome conocimiento sobre hechos que podrían tener relevancia penal para otro Estado y con el fin de propiciar el inicio de una investigación en dicho Estado o, en su caso, aportarla a una investigación en curso.

Esta herramienta está prevista expresamente en las Convenciones de Palermo y Mérida, las que contemplan la posibilidad de que los Estados compartan información espontánea, para iniciar o concluir una investigación relacionada con el crimen organizado y la corrupción:

Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, Palermo 2000 Numeral 4 del Artículo 18	Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, Mérida 2003 Numeral 4 del Artículo 46
<p>“Sin menoscabo del derecho interno, las autoridades competentes de un Estado Parte podrán, sin que se les solicite previamente, transmitir información relativa a cuestiones penales a una autoridad competente de otro Estado Parte si creen que esa información podría ayudar a la autoridad a emprender o concluir con éxito indagaciones y procesos penales o podría dar lugar a una petición formulada por este último Estado Parte con arreglo a la presente Convención”.</p>	
Convención de Palermo Numeral 5 del Artículo 18	Convención de Mérida Numeral 5 del Artículo 46
<p>“La transmisión de información con arreglo al párrafo 4 del presente artículo se hará sin perjuicio de las indagaciones y procesos penales que tengan lugar en el Estado de las autoridades competentes que facilitan la información. Las autoridades competentes que reciben la información deberán acceder a toda solicitud de que se respete su carácter confidencial, incluso temporalmente, o de que se impongan restricciones a su utilización. Sin embargo, ello no obstará para que el Estado Parte receptor revele, en sus actuaciones, información que sea exculpatoria de una persona acusada. En tal caso, el Estado Parte receptor notificará al Estado Parte transmisor antes de revelar dicha información y, si así se le solicita, consultará al Estado Parte transmisor. Si, en un caso excepcional, no es posible notificar con antelación, el Estado Parte receptor informará sin demora al Estado Parte transmisor de dicha revelación”.</p>	

La información y documentación pueden ser compartidas por los Ministerios Públicos para avanzar en investigaciones, sin que ello afecte los compromisos adquiridos en tratados internacionales.

Este mecanismo se lleva a la práctica a través de comunicaciones entre puntos de contacto de cada Fiscalía, establecidos en distintos convenios sin la intervención de las autoridades centrales y conocidos por todas las instituciones asociadas.

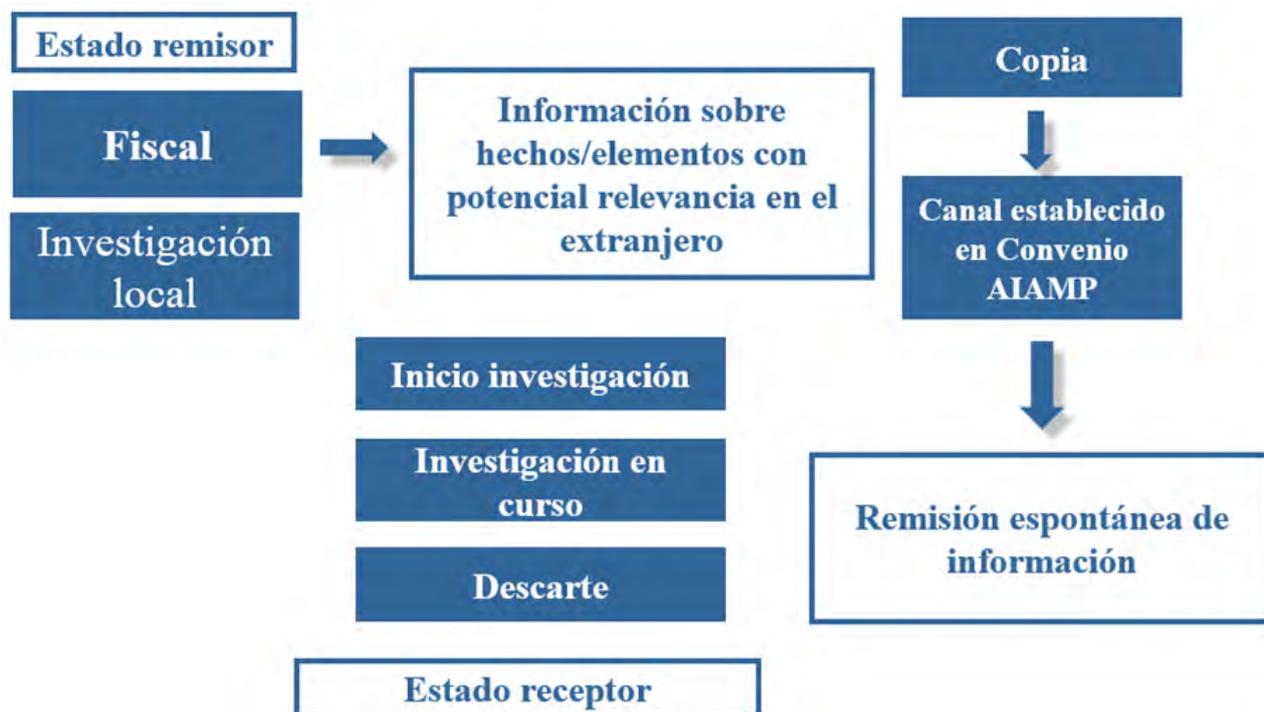
De esta manera, en el marco de la AIAMP, se ha establecido un mecanismo de cooperación directa, sin perjuicio que dicho intercambio u ofrecimiento pueda ser realizado de manera directa (de

Fiscal(a) a Fiscal(a), en caso de conocer a quien podría servirle la información) o, en su caso, a través de Autoridades Centrales o por la vía diplomática, cuando por alguna razón se considere necesario.

Sin embargo, la vía autenticada, rápida y confiable es la utilización de los puntos de contacto designados por cada Ministerio Público en el marco del Convenio o de la RFAI. Se trata de un mecanismo simple, que permite enlazar investigaciones en dos o más países de manera rápida y efectiva.

Entre otros convenios existentes, se destaca el ya referido Protocolo de Bogotá de la RFAI y el Acuerdo de Cooperación Interinstitucional entre los Ministerios Públicos y Fiscales miembros de la AIAMP mencionado que, entre otros aspectos, prevé el intercambio de información directo entre Ministerios Públicos en el marco de investigaciones (Cláusula Tercera) y la remisión espontánea de información (Clausula Sexta), propiciando su utilización y estableciendo los canales para tal fin.

Esquema:



Toda remisión espontánea de información debe indicar claramente cuál es la autoridad investigativa que ha tomado conocimiento de los hechos cuyas actuaciones se remiten y, de ser posible, contener un breve resumen de manera de facilitar la actuación de las autoridades del Estado receptor.

En el ámbito del MERCOSUR, esta cooperación se encuentra regulada en el Convenio de Cooperación Interinstitucional sobre Narcocriminalidad, de la XXIII Reunión Especializada de Ministerios Públicos, que prevé ambos mecanismos. Este convenio remite a los puntos de contacto designados también para la RFAI. Como ya se indicó, tanto el intercambio de información como la transmisión espontánea se puede realizar entre puntos de contacto de la RFAI con base en las convenciones citadas y al Protocolo de Bogotá.

En este caso también se realiza de manera no formal (comunicación directa entre puntos de contacto de la RFAI) según las necesidades de cada uno de los países involucrados.

Transmisión e intercambio espontáneo de información de la RFAI	
Objeto de la transmisión y del intercambio	El intercambio espontáneo y la transmisión de información abarca cualquier información que en el curso de una investigación por narcotráfico o lavado de activos conexo que permita enlazar con una investigación en otro país, para desmantelar la totalidad de la organización criminal transnacional.
Forma de la transmisión	Cualquier medio de comunicación que pueda ser documentado entre los puntos de contacto designados.
Marco legal de la transmisión	Se sustenta en el artículo 18.4 de la Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional, a la que adhirieron todos los países que integran las Fiscalías.
Procedimiento interno para utilizar la plataforma	Solicitud de colaboración mediante correo electrónico, con remisión de la información necesaria y los hechos investigados.

B) Equipos Conjuntos de Investigación (ECI)

Los ECI son una herramienta jurídica contra el tráfico ilícito de drogas, el crimen organizado y la corrupción con características transnacionales, que permite celebrar acuerdos entre autoridades competentes de dos o más Estados, para conformar equipos estables en el tiempo, con la finalidad de intercambiar pruebas, realizar investigaciones en el territorio de alguno o de todas las partes participantes y coordinar investigaciones, evitando que cada intercambio deba someterse una y otra vez al protocolo de un intercambio oficial.

Esta herramienta de cooperación internacional se encuentra regulada en las Convenciones de Naciones Unidas sobre el Tráfico de Estupeficientes, Corrupción y Delincuencia Organizada Transnacional.

La Guía Legislativa para la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional establece que *“El artículo 19 concede además autoridad jurídica para realizar investigaciones conjuntas, caso por caso, aun a falta de acuerdos o arreglos específicos. Las leyes internas de la mayoría de los Estados permiten ya esas actividades conjuntas, y en el caso de los escasos Estados cuyas leyes no las permitan, esta disposición será fuente de autoridad jurídica suficiente para una cooperación caso por caso de esa índole”*.

En virtud de ello, estas Convenciones constituyen la base jurídica para conformar ECI.

Sin embargo, las Convenciones de Naciones Unidas sólo contemplan su creación, por lo que la regulación sobre su funcionamiento deberá acordarse en el documento de constitución del ECI.

Grafico 9. Artículos base para las investigaciones conjuntas relacionados con las Convenciones de Viena, Palermo y Mérida.

Artículo	Convención
9	Viena
19	Palermo
49	Mérida

En las Conclusiones de la XXVI Asamblea General Ordinaria de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP), celebrada en septiembre de 2018, los Fiscales Generales y Procuradores Generales de Iberoamérica destacaron que *“Los Equipos Conjuntos de Investigación, constituyen un instrumento ya imprescindible para abordar la delincuencia organizada de carácter transnacional de manera eficaz.”*

Sin perjuicio que los Convenios de Naciones Unidas que lo regulan dan suficiente amparo jurídico para la válida constitución de un ECI, en el ámbito del MERCOSUR además se encuentra en vigor desde 2020 el Acuerdo Marco para la creación de ECI que establece un procedimiento específico¹⁸. Los ECI, además de contribuir a establecer y potenciar un clima de mutua confianza entre las autoridades de los diversos países, evitan la multiplicidad de pedidos de asistencia jurídica y permiten que los integrantes del mismo estén presentes en la ejecución de los medios de prueba o actos procesales en todas las jurisdicciones intervinientes, lo que facilita la investigación y el intercambio de información y documentación en forma directa.

18. https://www.mpf.gob.ar/procurar/files/2020/03/Acuerdo-Marco-de-Cooperaci%C3%B3n-MERCOSUR_Equipos-Conjuntos-de-Investigaci%C3%B3n.pdf

Características de un ECI:

- ✓ Conformación por autoridades de más de un Estado
- ✓ Actuación en el territorio de uno o varios países
- ✓ Múltiples medidas de investigación específicas
- ✓ Período de tiempo determinado
- ✓ Objetivo determinado
- ✓ Claridad sobre funciones y responsabilidades de todos los participantes del ECI

Ventajas:

- ✓ Compartir la información y documentación en forma directa con los integrantes del ECI.
- ✓ Al ser un marco de cooperación estable, se evita la multiplicidad de pedidos de asistencia jurídica.
- ✓ Permite que los integrantes del ECI estén presentes en la ejecución de medidas de prueba o actos procesales en todas las jurisdicciones intervinientes.
- ✓ Contribuye a establecer y potenciar un clima de mutua confianza entre autoridades competentes de diferentes Estados.
- ✓ Mejora la coordinación y eficiencia en la cooperación internacional.

Etapas para la creación de un ECI:

La AIAMP ha desarrollado una serie de documentos, con base en Convenios firmados en Europa y la región, que permiten usarlos de base para poder utilizar esta importante herramienta de la cooperación internacional.

Uno de los documentos es “Pasos para la creación de equipos conjuntos de investigación”, aprobado en la XXVI Asamblea General¹⁹.

19. <https://www.aiamp.info/index.php/grupos-de-trabajo-aiamp/cooperacion-juridica-internacional/documentos/procedimiento-creacion-equipos-conjuntos-investigacion>

Según ese documento las etapas para crear y poner en funcionamiento un ECI son:

1. Identificación de la necesidad de conformar un ECI, en el marco de un caso específico.
2. Contacto entre las autoridades competentes de los Estados involucrados.
3. Confección de un pedido de asistencia jurídica internacional, por parte del Fiscal del caso que identificó la necesidad de conformar un ECI, y remisión, proponiendo la conformación a la autoridad competente extranjera.
4. Respuesta formal por parte de la autoridad competente requerida.
5. Elaboración de la propuesta y acuerdo sobre el texto del acta de constitución del ECI, por parte de las autoridades competentes requirente (Fiscal que propuso la conformación) y requerida.
6. Firma del acta de constitución del ECI por las autoridades competentes.
7. Inicio del trabajo del ECI, en cumplimiento de lo acordado en el acta de constitución.
8. Finalización del trabajo, terminación formal del ECI y evaluación de resultados.

Acuerdo de Conformación.

El acuerdo de conformación del ECI es el documento que firman las autoridades competentes que van a participar del equipo y que regula todos los aspectos referidos al funcionamiento del mismo.

Con este fin la AIAMP ha aprobado en septiembre de 2018 un modelo de acuerdo sobre la creación de Equipos Conjuntos de Investigación²⁰.

Según este modelo, el acuerdo de conformación debería contener:

- Partes en el Acuerdo (las autoridades competentes que integrarán el ECI. En general serán fiscales, pero pueden integrarlo también fuerzas de seguridad u organismos especializados).
- Hechos e identificación de las causas del ECI (dato de la investigación)
- Objetivos del ECI
- Período cubierto por el Acuerdo
- Estados en los que actuará el ECI
- Director(es) del ECI (un Director por país)
- Miembros del ECI
- Acceso a la información y a los elementos materiales probatorios
- Responsabilidad
- Disposiciones organizativas (especialmente cuestiones logísticas y gastos)

20. <https://www.aiamp.info/index.php/grupos-de-trabajo-aiamp/cooperacion-juridica-internacional/documentos/acuerdo-creacion-equipos-conjuntos-investigacion>

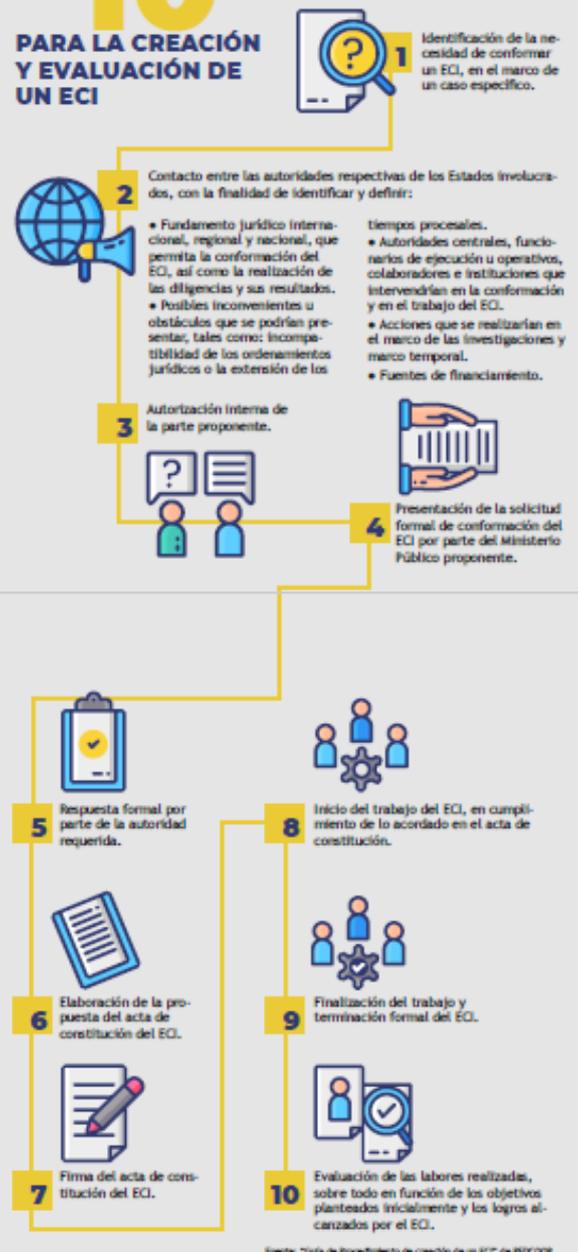
La Revista de la AIAMP de Enero de 2022 nos señala, en pocas palabras, los pasos para su constitución:

¿CÓMO SE CONFORMAN LOS EQUIPOS CONJUNTOS DE INVESTIGACIÓN?

Según la Guía práctica de los Equipos Conjuntos de Investigación (ECI) suscrita en Bruselas, en 2017 por el Consejo de la Unión Europea, los ECI son una herramienta de cooperación internacional basada en un

acuerdo entre las autoridades competentes, tanto judiciales como policiales, entre dos o más Estados, creado por un tiempo limitado y con un objetivo específico, para llevar a cabo investigaciones penales en uno o más Estados.

LOS 10 PASOS PARA LA CREACIÓN Y EVALUACIÓN DE UN ECI



Fuente: "Guía de Procedimiento de creación de un ECI" de REDCOOP

C) Entrega Vigilada Internacional (EVI)

La Entrega Vigilada Internacional es una herramienta de cooperación internacional que permite identificar y seguir los objetos de un delito (especialmente, cargamentos de droga) en los distintos eslabones de la cadena del tráfico ilícito de drogas, con el fin de individualizar a los responsables y a los miembros involucrados, y especialmente las organizaciones criminales involucradas.

Es una técnica sumamente útil para ascender en las cadenas de tráfico ilícito y desarticular organizaciones narcocriminales con actividad internacional. Requiere fundamentalmente una cooperación ágil y proactividad por parte de todos los actores.

Esta herramienta cobra especial relevancia a la hora de prevenir, detectar y controlar las actividades ilegales en el marco de la delincuencia organizada transnacional y es contemplada por las Convenciones de Palermo, Viena y Mérida.

Artículos base para las entregas vigiladas relacionados con las Convenciones de Viena, Palermo y Mérida.

Artículo	Convención
11	Viena
20	Palermo
50	Mérida

Características de la entrega vigilada:

Características		
1. Por el tratamiento del objeto material Con sustitución del bien ilícito a. Sustitución total con otro bien inocuo b. Sustitución parcial con otro bien inocuo	2. Por el ámbito de circulación <u>Interna</u> : Los bienes ilícitos están circunscritos al territorio nacional <u>Externa</u> : Los bienes ilícitos cruzan la frontera	3. Por el país de origen <u>Activa</u> : Se solicita cooperación a países extranjeros <u>Pasiva</u> : Se acepta cooperar con países extranjeros

Finalidad:

El objetivo principal de la entrega vigilada es descubrir las vías de tránsito, el destino final, el modo de entrada y salida del país, el sistema de distribución y comercialización, y lograr la identificación de los partícipes de las actividades ilegales. Cuando se trata de dinero o precursores químicos, permite además localizar cargamentos de droga o identificar organizadores y financistas.

Objeto de la medida:

El caso más frecuente se relaciona con cargamentos de drogas, pudiendo tratarse de vehículos, contenedores, envíos postales, valijas, entre otros.

Sin embargo, también puede llevarse adelante una Entrega Vigilada cuando se trata de precursores químicos, materias primas (sustancias de corte por ejemplo), dinero (en efectivo, a través de transferencias o monedas virtuales), bienes entregados en pago, entre otros.

Ámbito de circulación:

Las diversas legislaciones regionales autorizan que la Entrega Vigilada implique la autorización para que las remesas “entren, circulen o salgan del territorio nacional”.

El ingreso (entrega vigilada/controlada internacional pasiva) se produce habitualmente a partir de la noticia por parte de otro país, del hallazgo de drogas o en su detección al momento del ingreso a la zona primaria aduanera.

El egreso (salida) (entrega vigilada/controlada internacional activa) se produce al detectarse el cargamento dentro del país de origen y constituye una herramienta fundamental de cooperación pasiva con el país de destino, pero que debe ser promovida proactivamente.

Cuando el Estado requerido es un país de tránsito, que no será el receptor final de la sustancia ilícita, es importante la colaboración del Estado en cuestión, para que la medida pueda concretarse, cumpliendo así las obligaciones internacionales asumidas.

Tratamiento del objeto

Como principio general, las leyes nacionales autorizan que la Entrega Vigilada se lleve adelante con el cargamento ilícito original y no se requiere la sustitución para realizar la medida, pero ello debe ser evaluado según el caso, fundamentalmente en atención a las posibilidades de vigilancia. La clave es evitar que los receptores adviertan que el envío ha sido detectado por las autoridades.

La Convención de Viena establece que la Entrega Vigilada puede realizarse con sustitución, total o parcial, del bien ilícito. Es decir, puede reemplazarse el estupefaciente o los precursores por otra sustancia cuya pérdida no represente un riesgo. No obstante, esto es solo una posibilidad, ya que por diferentes razones puede ser recomendable no sustituir el bien, lo cual dependerá de cada caso. La mayoría de los países que reciben estos envíos, requieren que se envíe al menos una muestra de la droga incautada, por lo que la sustitución solo debe ser parcial. De este modo, se permite contar con elementos de prueba para acusar a los integrantes de la organización operando en ese otro país.

Cuando la sustitución desnaturaliza el envío, constituye un proceso muy complejo o existe riesgo de que se advierta su detección, debe evitarse la sustitución, reforzando las medidas de vigilancia dentro de las posibilidades.

Control y vigilancia

Uno de los desafíos que presenta esta técnica, es la posibilidad de que se pierdan los bienes o que las personas vinculadas puedan evadir a las autoridades, siendo un riesgo que deben calcular en cada caso los investigadores frente a la posibilidad de éxito, procurando todas las medidas que aseguren el procedimiento.

Al respecto, es preciso puntualizar el alcance del requisito legal relativo a la necesidad de *controlar y vigilar* la remesa cuya interceptación se suspende.

Por supuesto, es recomendable adoptar medidas que permitan un monitoreo, en la medida de lo posible, sobre la integridad de la carga. Sin embargo, dadas las especiales características de las maniobras que involucran el tráfico internacional de drogas, en ciertas circunstancias se volverán muy difícil la vigilancia de la droga.

Ello no es obstáculo para la promoción de la medida, ya que en modo alguno la ley obliga al funcionario judicial a garantizar la total custodia de la carga durante todo el trayecto, en tanto esa interpretación legal la desvirtuaría, tornando nulas las posibilidades de utilizarla.

Es cierto que en algunos casos será posible, por ejemplo, la colocación de algún dispositivo de rastreo, aunque la dinámica de las rutas de tráfico reducirá sensiblemente esas posibilidades.

La exigencia de una vigilancia excesiva acarreará, en ciertas circunstancias, la posibilidad de que se frustre la ejecución de la entrega. Por ello, la incorporación de un nivel de riesgo consistente en la pérdida de la droga, se encuentra implícita en la herramienta y resulta inevitable.

Incluso, aunque no sea posible el rastreo permanente, pueden adoptarse otras medidas que dificulten la sustracción de la carga y que impliquen un riesgo menor, como el posicionamiento del contenedor de modo tal que su apertura no sea posible durante el trayecto.

Comunicación con el Estado destinatario.

Para ordenar la medida, debe existir previamente una coordinación con las autoridades del otro Estado para asegurar la recepción y conocer los requerimientos de ese país para llevar adelante la medida.

Cuando la entrega es activa, las autoridades del otro Estado deben asegurar que existe un compromiso de realizar una vigilancia sobre el cargamento y que se cuenta o contará con los funcionarios que intervendrán en el desarrollo de la diligencia; como también que exista un canal de comunicación fluido entre las autoridades de ambos países para la coordinación de actividades derivadas.

Cuando la entrega es pasiva, las autoridades del otro país deben informar los hechos de la investigación y todos los detalles del cargamento cuya recepción o tránsito se pretende.

Estas coordinaciones se pueden realizar de manera informal, sin necesidad de una orden o autorización judicial, utilizando especialmente los canales descritos en la Cuarta Parte de esta guía (cooperación interinstitucional, RFAI y comunicación policial). La RFAI cuenta con un Protocolo específico para estos casos y que podrán encontrar al final de esta guía.

Debido al tiempo que conlleva solicitar una entrega a través de una asistencia jurídica internacional, en la mayoría de los casos es aconsejable utilizar otras vías o herramientas de cooperación directa.

Sea la entrega activa o pasiva, es suficiente con que el Fiscal promueva la medida acompañando una solicitud o conformidad por parte de la autoridad del otro Estado transmitida electrónicamente, con fundamento en los compromisos de cooperación de las convenciones de Viena, Palermo y Mérida, siguiendo los pasos indicados en el Protocolo de entregas controladas de la RFAI.

Cese de la Entrega Vigilada

Los fiscales podrán solicitar o decretar la suspensión de la Entrega Vigilada y ordenar la detención de los partícipes y el secuestro o incautación de los elementos vinculados al delito, si las diligencias pusieren en peligro la vida o integridad de las personas o la aprehensión posterior de los partícipes del delito.

Sin perjuicio de lo anterior, si surgiere tal peligro durante las diligencias, los funcionarios públicos encargados de la Entrega Vigilada aplicarán las normas de detención establecidas para el caso de flagrancia.

Protocolo de Entregas Vigiladas de la Red de Fiscales Antidrogas de Iberoamérica (RFAI)

Las Fiscalías y Ministerios Públicos de la RFAI acordaron un protocolo de cooperación sobre Entregas Vigiladas que -como se mencionó anteriormente- fue aprobado por la Asamblea General de la AIAMP en 2019.

Tiene por objeto regular la forma en que los miembros de la Red intercambiarán información y se prestarán asistencia mutua respecto de esta diligencia, de manera ágil, complementando la asistencia formal, en armonía con los acuerdos internacionales suscritos por los países y conforme a sus ordenamientos legales.

Para agilizar los trámites se ha establecido como puntos de contacto, los correspondientes a la RFAI, quienes se comunican con el enlace del otro país, garantizando la seguridad y confidencialidad de la comunicación. De ese modo, tienen la posibilidad de llevar adelante una Entrega Vigilada e intercambiar información sobre sus resultados.

El fundamento jurídico internacional reconocido en el Protocolo corresponde a las Convenciones de Viena, Palermo y Mérida y demás Convenios multilaterales y bilaterales, así como la legislación interna de los países miembros de la Red.

De ese protocolo, se desprende el siguiente procedimiento:

Comunicación	Solo a través de los puntos de contacto designados en la RFAI.
Datos mínimos de la solicitud	<ul style="list-style-type: none"> -Descripción del hecho investigado (circunstancias de modo, tiempo y lugar) y delito que se investiga. -Nombre del sujeto investigado o datos que permitan su identificación, en la medida que se cuente con esta información. - Trayecto que realizará la sustancia. -Los datos de contacto de los funcionarios policiales que participaran en la entrega (teléfonos y correos). -Tiempo de respuesta solicitado. -Otras particularidades: tipo y cantidad de sustancia estupefaciente objeto de la entrega controlada (para el caso de que fuera conocido, al menos de forma aproximada), forma de la entrega (contenedor, paquete postal entre otros) y período en el que se prevé la ejecución de esta técnica de investigación.
Medio de envío del requerimiento	La solicitud deberá ser remitida por correo electrónico desde la Fiscalía requirente al punto de contacto del otro país.
Medio de respuesta	El Ministerio Público o Fiscalía requerida, a través del punto de contacto, responderá al requerimiento haciendo uso de los mismos canales de comunicación.

<p>Tiempo de respuesta</p>	<p>Con la finalidad de estandarizar los tiempos de respuesta, y siempre que su cumplimiento sea posible el Ministerio Público o Fiscalía requirente indicará en su solicitud cuál de los siguientes tiempos de respuesta necesita:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Muy urgente: Cuando dada la fecha en la que se realizará la entrega, sea necesario contar con la autorización del Ministerio Público requerido en un plazo comprendido entre las 24 horas y 5 días desde que se recibió la solicitud por el fiscal encargado de autorizar esta técnica de investigación. -Urgente: Cuando el tiempo de respuesta sea entre 5 y 15 días desde que se recibió la solicitud. -Normal: Cuando el plazo de autorización pueda ser superior a los 15 días.
<p>Procedimiento del requerimiento</p>	<p>La tramitación de la entrega se regirá por las normas internas del país requerido.</p> <p>No obstante, el fiscal que remita la solicitud podrá indicar las líneas básicas o principios rectores que operan en su ordenamiento jurídico para que éstas sean atendidas por el fiscal requerido de autorización en la medida en que sean compatibles con su legislación interna.</p> <p>La planificación y ejecución de la entrega vigilada exigen una coordinación constante, por cuanto los puntos de contacto se comprometen a mantener esta comunicación, de forma ágil, para asegurar el resultado de la entrega antes, en su desarrollo y una vez concluida.</p>
<p>Remisión de antecedentes al país receptor</p>	<p>Terminada, los puntos de contacto de los países intervinientes compartirán, de forma espontánea sin necesidad de requerimiento alguno, toda la información sobre la operación, incluyendo actas, pericias, informes, declaraciones y sentencia una vez ésta hubiera recaído en el procedimiento correspondiente.</p>
<p>País de Tránsito</p>	<p>Cuando uno de los países sea utilizado solamente como vía de tránsito de la droga, el punto de contacto correspondiente en dicho país deberá ser informado de esta situación con la debida antelación por los puntos de contacto correspondientes al origen y destino, debiendo otorgar toda la cooperación posible para el éxito de la misma, asegurando el libre y seguro tránsito.</p>

<p>Dilación, suspensión, interrupción o cancelación de la diligencia solicitada</p>	<p>En caso que el punto de contacto requirente constate que la entrega debe suspenderse o demorarse se comunicará directamente con el punto de contacto encargado de la ejecución de la diligencia en el país requerido, con el objetivo de coordinar las acciones a seguir.</p>
--	--

D) La Interceptación de las Comunicaciones y otras técnicas de seguimiento.

La intervención de las comunicaciones es un medio de investigación que consiste en captar, con la ayuda de aparatos electrónicos, las conversaciones orales o escritas realizadas a través del teléfono; que está regulada de conformidad con las normas procesales penales de cada país, y que busca establecer la existencia de un delito y sus responsables; todo lo cual provoca una injerencia en el derecho fundamental del secreto de las comunicaciones, y ocasionalmente, en otros derechos relacionados con la privacidad.

Esta herramienta de investigación es una medida establecida por ley y adoptada por una autoridad judicial que acuerda o autoriza el acceso o la transmisión de las comunicaciones y/o datos electrónicos de una persona.

Los principios reguladores de esta técnica son los siguientes:

- **Principio de *motivación*:** Consiste en el control judicial previo a la interceptación de las comunicaciones telefónicas, control que se realiza mediante resolución judicial debidamente motivada; esto es, que exteriorice tanto el presupuesto material que la fundamenta, como el juicio de mérito que la justifica.

El contenido mínimo de la motivación estaría determinado por la presencia de fundadas sospechas, las cuales deben estar basadas en hechos objetivos/determinados) y, además, un juicio de mérito sobre el carácter imprescindible de esta diligencia, esto es, sobre la proporcionalidad de la medida.

Por fundadas sospechas, puede entenderse elementos objetivos que pueden ser evaluados por un Juez que acrediten que una persona se encuentra en alguna de estas tres situaciones: preparando un delito grave (por lo general nuestras legislaciones lo asimilan a aquel que tiene una pena asignada, superior a los tres años de privación de libertad), participando en la preparación de un delito grave, o que lo hubiere cometido.

- **Principio de la *especialidad*:** Consiste en que la resolución judicial que autoriza una interceptación telefónica, debe contener como elementos mínimos, la determinación

concreta del delito y la persona o personas específicas que van a ser objeto de investigación por medio de esta técnica. En concreto, la autorización judicial para la interceptación de las comunicaciones debe referirse a un delito específico y a una persona determinada.

- **Principio de proporcionalidad:** Este principio consiste en el ejercicio razonable del poder público. En el ámbito jurisdiccional, consiste en la ponderación que realiza la autoridad judicial de los intereses o principios en conflicto que se presentan cada vez que se pretende (por medio de una decisión judicial) afectar o limitar un derecho fundamental, determinando cuál de los principios en pugna prevalece (total o parcialmente) en cada caso concreto. Está integrado por tres sub principios: El primero de “Idoneidad”, sostiene que una decisión que afecte o limite un derecho fundamental, es legítima en la medida que sea apropiada o apta para la consecución de una determinada finalidad constitucionalmente permitida. Debe haber una adecuación entre el medio elegido y el fin que se persigue. El segundo de “necesidad”, o también llamado principio de intervención mínima, se refiere a que la decisión que afecte o limite un derecho fundamental, solamente se justifica cuando no existan otras alternativas más moderadas o menos invasivas para los derechos del afectado, con el fin de obtener una finalidad legítima. El medio elegido debe ser el menos gravoso entre los medios eficaces que existen disponibles al efecto. Y el tercero de “proporcionalidad propiamente tal”, que evalúa en concreto si el grado de afectación de un derecho fundamental se encuentra justificado por la gravedad del delito investigado.

Estos principios rectores rigen para todas las técnicas de interceptación de las comunicaciones, así como otras técnicas de seguimiento (como, por ejemplo, los dispositivos de geolocalización).

Para ello, es recomendable exigir a las policías que, cuando requieran de la utilización de esta medida, justifiquen mediante informe escrito la necesidad de empleo de la misma y aporten, si fuere posible, los antecedentes investigativos sobre la individualización del usuario titular de la línea telefónica. Asimismo, este informe debería contener la motivación o fundamento de la medida intrusiva por cada uno de los números telefónicos que se pretenda interceptar.

Algunas legislaciones realizan una distinción entre comunicaciones telefónicas o telemáticas, dispositivos de geolocalización, dispositivos de sonorización; siendo las telemáticas, aquellas que incorporan medios informáticos.

Sin embargo, considerando la digitalización de los medios de comunicación, en la actualidad prácticamente no existen medios de comunicación que no incorporen medios informáticos como base de sus procesos. Destacando, entre ello, formas de comunicación encriptada, que dificultan la interceptación de las comunicaciones, requiriendo redoblar los esfuerzos para adaptar las técnicas de investigación que permitan acceder a las mismas.

Volviendo a los principios orientadores de esta medida, resulta importante entonces ser precisos en el alcance de la solicitud hecha al Juez, en el sentido de que lo solicitado diga relación con lo requerido. En aquellas legislaciones que así lo requieran, se estima relevante que los fiscales puedan controlar cada solicitud de interceptación a través de la entrega por parte de las operadoras y de la policía de la totalidad de los registros de las comunicaciones que fueron realizadas, preservando la cadena de custodia o evidencias legales.

Es recomendable que los fiscales instruyan a la policía respecto de la obligación de informar si durante el transcurso de la interceptación telefónica, el investigado actúa a su vez como intermediario en la comisión de otro delito, o bien, se concluye por medio del análisis arrojado del producto de la medida, que se está cometiendo el mismo u otro delito, por personas distintas de las que son objeto de la autorización judicial para la interceptación telefónica. Ello con el objeto de gestionar a la brevedad la autorización judicial correspondiente.

Otro aspecto relevante en la materia es el relativo a las prórrogas o extensiones de la interceptación. Se sugiere que los fiscales requieran a los funcionarios policiales un informe escrito (salvo que razones de urgencia lo impidan) con los resultados concretos que ha generado la intervención, por cada solicitud realizada, sea esta por número telefónico o sujeto investigado.

A este respecto, el fiscal debería exigir de los funcionarios policiales un informe en el que se incluyan las transcripciones de las conversaciones relevantes para la investigación y en aquellas legislaciones que así lo requieran, certificar el haber recibido por parte de la policía la integridad de los registros y las copias de aquellas, para lo cual ésta deberá acompañar los respectivos respaldos y la consolidación de los reportes de cada uno de los números interceptados, debidamente rotulados, sellados, analizados y evaluados.

E) La Cooperación eficaz o imputado colaborador

La reducción, exención o remisión de la pena de una persona investigada que colaboró con la justicia penal en el descubrimiento y esclarecimiento de los hechos ilícitos se encuentra enmarcado dentro del denominado Derecho Penal Premial desarrollado en el Derecho Anglosajón, dado que en las monarquías la justicia se ejerce en nombre de la Corona Real, de ahí su denominación de “Testigo de la Corona”, es decir, testigo del Rey o de la Reina²¹.

Según la legislación comparada y desde una perspectiva político-criminal, estas disposiciones que conceden beneficios penales, tendrían como posibles razones pragmáticas la evitación de futuros delitos y el descubrimiento de los ya cometidos²².

21. ZÚÑIGA MORALES, Ulises, *El Testigo de la Corona. Derecho Procesal Penal Costarricense*, Tomo I. Asociación de Ciencias Penales, San José, Costa Rica, 2007, ps. 583 a 604.

22. PERALTA AGUILAR, Saray, *op. cit.*, p. 86 a 102.

La aplicación de este instrumento procesal, en aquellos países cuya legislación así lo permita, establece la posibilidad que a quien se le encomienda la persecución penal pública, prescinda de ella por motivos de utilidad social o por razones de política criminal²³.

La cooperación eficaz nace como un aporte al sistema penal a fin de combatir el crimen organizado y la delincuencia, esta colaboración eficaz que viene de parte de quien ha participado en un hecho delictivo es de gran ayuda para el avance de la investigación y persecución de miembros de grupos delictivos organizados, reduciendo de esta manera su impacto en la sociedad.

Dicha herramienta se deriva del Principio de Legalidad en el ejercicio de la acción penal, en virtud del cual, el Ministerio Público o los órganos encargados de la persecución penal, tienen el deber de ejercer la acción penal pública, en todos los casos que sea procedente con arreglo a las disposiciones de la ley. Este principio es una garantía de los ciudadanos ante el órgano persecutor, así como, de control, a través de la jurisdicción sobre dicho ejercicio²⁴.

A pesar de lo anterior, de conformidad con la normativa penal adjetiva que regula este instituto procesal, se puede prescindir de la persecución penal total o parcialmente, que se limite a alguna o varias infracciones o a alguna de las personas que participaron en el hecho en algunos supuestos específicos, lo cual evidentemente dependerá de la regulación del país que aplique dicho instituto.

Lo anterior, dado que por razones de política criminal, es común encontrar parámetros de excepción, mismos que constituyen el principio de oportunidad reglado, que consiste en “la posibilidad que, como expresión, la ley brinda al órgano requirente, de prescindir total o parcialmente de la persecución penal o de limitarla a alguna o varias infracciones o a alguna de las personas que participaron en el hecho, solo en aquellos supuestos y con los límites expresamente previstos por la misma ley”²⁵.

Con base en lo anterior, su interpretación y aplicación no ha estado ajena a diferentes cuestionamientos, los cuales van desde una supuesta contradicción entre el principio de legalidad y el principio de oportunidad, hasta aspectos relacionados con el procedimiento aplicado en la no prosecución oficiosa en supuestos de insignificancia del hecho, colaboración eficaz en materia de delincuencia organizada, entre otros.

La cooperación eficaz es una herramienta de investigación extremadamente útil en una investigación contra el crimen organizado y ello ha quedado demostrado en innumerables ocasiones. Pero es a la vez, una circunstancia atenuante de la responsabilidad penal. Ello hace que su utilización deba considerar una serie de medidas.

23. FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, Andrés. *El Testigo de la Corona*. Servicios Gráficos S.A., San José, Costa Rica, 2012, ps.16 a 29.

24. ARMENTA DEU: “*Criminalidad de bagatela y principio de oportunidad: Alemania y España*”, Barcelona, PPU, 1991, p.186.

25. PERALTA AGUILAR, Saray. “*Principio de Oportunidad*”. Investigaciones Jurídicas S.A., San José, Costa Rica, 2004, p.117.

Generalmente, podemos encontrar la aplicación de este instituto procesal, en supuestos como cuando se trate del denominado “Testigo de la Corona”, propiamente en casos de delincuencia organizada, criminalidad violenta, delitos graves o de tramitación compleja y el imputado colabore eficazmente con la investigación, brinde información esencial para evitar que continúe el delito o que se perpetren otros, ayude a esclarecer el hecho investigado u otros conexos o proporcione información útil para probar la participación de otros imputados, siempre que la conducta del colaborador sea menos reprochable que los hechos punibles cuya persecución facilita o cuya continuación evita.

En relación con su clasificación, de acuerdo al tipo de información que se obtiene, la cooperación eficaz puede clasificarse en:

- *Para la propia investigación:* cuando permite aclarar hechos investigados en el mismo caso, sus delitos conexos y los sujetos responsables.
- *Para otra investigación:* cuando permite prevenir o impedir la perpetración o consumación de otros delitos, de igual o mayor gravedad que los investigados.

Uno de los mayores riesgos de esta atenuante es que se transforme en una herramienta de la criminalidad organizada para generar beneficios en favor de sus miembros y evitar que las jefaturas puedan ser investigadas, controlando y dirigiendo los aportes que pueda hacer el imputado a la investigación.

Para evitar que se desnaturalice esta institución e impedir que se utilice para los intereses delictuales, se debería observar lo siguiente:

- Para que la cooperación eficaz pueda ser reconocida y valorada positivamente en la investigación, debe necesariamente conducir a la detención de coautores y partícipes, que posean una jerarquía igual o superior a la del cooperador, en la banda u organización criminal.
- Que los antecedentes aportados por el cooperador sean inéditos en la investigación o especialmente útiles para reforzar la teoría del caso.
- Que los antecedentes entregados por el cooperador sean íntegros y de una entidad suficiente para acreditar tanto la existencia del hecho punible como la participación de los responsables.
- Que la información y la declaración sea proporcionada exclusivamente por el propio imputado, nunca por su abogado, parientes o por terceras personas.
- No parece procedente el reconocimiento de la cooperación eficaz cuando consiste en el mero aporte de un número telefónico otorgado por el investigado, el cual supuestamente estaría

siendo utilizado para el tráfico de drogas. Tampoco con el señalamiento de un domicilio, en el cual teóricamente se estaría guardando droga o siendo utilizado para el tráfico de la misma. En el mismo sentido se encuentra la mera indicación de un traslado de droga.

- Es recomendable que la declaración del cooperador se realice en presencia del fiscal. Sólo cuando se encuentre impedido de hacerlo, podrá delegarlo en la policía, si la legislación lo autoriza.
- La declaración podrá verificarse durante la investigación antes de su cierre. Excepcionalmente y en casos calificados, podrá reconocerse una cooperación eficaz aportada con posterioridad al cierre de la investigación.

En definitiva, la cooperación eficaz es una herramienta extremadamente útil en una investigación contra el crimen organizado. Pero su existencia y resultados se despliegan en un espacio complejo donde el fiscal se debe enfrentar a un delincuente en un diálogo en extremo complejo, especialmente por las características de los imputados. Por lo tanto, se espera que los fiscales sean exigentes para evaluar la calidad de la información, su veracidad, así como la relevancia de los sujetos que sean detenidos producto de la cooperación, evitando que ella sea utilizada para proteger a los líderes de la organización criminal.

En el caso que la cooperación eficaz sea respecto de hechos distintos a los investigados, y estos correspondan a la jurisdicción de otro fiscal, aquel que no sea competente, deberá remitir de manera reservada y en el más breve plazo, todos los antecedentes al fiscal competente.

En caso de que el cooperador eficaz requiera infiltrarse en una organización criminal y en caso de que la ley del país lo autorice, el fiscal podrá designarlo como informante encubierto junto a un funcionario policial que actúe como oficial de control del informante. Ni el cooperador ni su abogado podrán tener acceso a la nueva investigación por tratarse de terceros ajenos a la misma.

F) Agentes Encubiertos.

Es evidente que en la actualidad nos encontramos ante una constante tensión cuando se trata de hablar de delitos y seguridad ciudadana: se trata de equilibrar los principios y garantías de un proceso penal justo, y al mismo tiempo garantizar niveles de eficacia satisfactorios de acuerdo a una política criminal establecida por cada país.

Es justamente sobre esta modalidad que consideramos que la incorporación de agentes encubiertos es de suma importancia en la aplicación como método de investigación de delitos complejos, y particularmente en casos de delincuencia organizada, narcotráfico y delitos conexos.

El **agente encubierto** es aquel funcionario policial autorizado, altamente calificado, que presta su consentimiento y ocultando su identidad, se infiltra o introduce, en las organizaciones criminales o asociaciones delictuosas, con el fin de identificar a los autores y partícipes del hecho punible, reunir información y elementos de convicción necesarios para la investigación.

Por su parte, existen legislaciones que prevén otras modalidades de agentes como **el agente revelador**, que es aquel policía que simula interés en la compra de bienes, servicios, armas o estupefacientes para investigar delitos complejos.

La designación de un agente encubierto o revelador deberá quedar registrada en la investigación, en copia a la policía que está a cargo de la misma, estableciéndose medidas de seguridad, para proteger la identidad y la vida de este tipo de agente, cumpliendo las pautas fijadas en los diferentes protocolos²⁶.

El registro deberá contener al menos los datos que permitan la individualización del agente encubierto o revelador, su nombre ficticio o clave con el cual se lo denomina, el número identificador de la causa, policía a la cual pertenece y el plazo de duración, adoptando todas las medidas de protección posibles, incluyendo una identidad creada al efecto con la documentación oficial que corresponda.

Por último, en relación con el denominado “Informante”, (conocido en otros ordenamientos como confidente) es un particular que provee información a las policías respecto a una organización o grupo delictivo, por lo que la principal distinción que cabe hacer respecto a los agentes es la ausencia de la condición de funcionario. Así, lo que mueve a los informantes para llegar a proveer esta información son acuerdos que generalmente se alcanzan con las policías gracias a los que se ven beneficiados en alguna medida ya sea con algún beneficio o remuneración, o bien excepcionalmente, los motiva la intención de aportar de manera desinteresada a la investigación de un hecho punible²⁷.

Como en el caso anterior, debe dejarse registro de su designación en la carpeta de la investigación. Previo a su designación, el fiscal puede solicitar a la policía respectiva un informe que indique si posee órdenes de detención y/o prohibición de salir del país, si está sujeto a alguna medida cautelar personal y si tiene cumplimiento de condena pendiente.

El registro en la carpeta de la investigación deberá contener al menos, según lo exija la legislación de cada país, los datos que permitan la individualización del informante, su nombre ficticio o clave con la cual se le conoce, número de la investigación, nombre de los funcionarios policiales encargados de su control y plazo de duración de la designación.

26. Como ejemplos, se pueden citar los protocolos aprobados por España en 2015 y por Perú en el mismo año.

27. ESPINOSA. R. 2000. El Agente Encubierto en el Ordenamiento Jurídico Español. [En Línea] Instituto de Derecho Penal Europeo e Internacional, Universidad Castilla-La Mancha. <http://www.cienciaspenales.net> págs. 7 y ss.

G) Legitimación de capitales procedentes del narcotráfico

La legitimación de capitales es un fenómeno criminal de dimensiones transnacionales, el cual deja de manifiesto el esfuerzo de la delincuencia organizada por darle apariencia legal a dinero y/o bienes de interés económico obtenidos por actividades ilícitas.

Este tipo de delincuencia representa una de las fuentes de ingreso de la delincuencia organizada, razón por la cual, a nivel global se han generado esfuerzos conjuntos por parte de los diferentes Ministerios Públicos por realizar un abordaje integral a este fenómeno criminal.

Las acciones características de esta tipología delictual consisten en adquirir, convertir o transmitir bienes de interés económico, sabiendo que estos se originan de un delito grave, o realizar cualquier otro acto para ocultar o encubrir el origen ilícito, o para ayudar, a la persona que haya participado en las infracciones, a eludir las consecuencias de sus actos. Además, ocultar o encubrir la verdadera naturaleza, el origen, la ubicación, el destino, el movimiento o los derechos sobre los bienes o la propiedad de estos, conociendo que proceden, directa o indirectamente de un delito grave, particularmente interesa, aquellos que se originen en alguno de los delitos relacionados con el narcotráfico.

La delincuencia económica ha experimentado algunas variables en los últimos años. A los mecanismos clásicos de lavado de activos con fondos provenientes del tráfico de drogas, se agrega el perfeccionamiento de las maniobras y mecanismos a través de la existencia de “lavadores profesionales”, que constituyen grupos organizados que prestan servicio para distintas organizaciones criminales. Estos entramados están integrados muchas veces por abogados, contadores, notarios y registradores, entre otros.

Para asegurar una persecución penal eficaz de las organizaciones, desde el inicio de las investigaciones se debe abordar la investigación patrimonial en conjunto con el delito principal, de modo tal de identificar las maniobras de lavado de activos, identificar a quienes intervienen y avanzar sobre la responsabilidad penal de estos lavadores profesionales.

Se han diseñado estándares internacionales cuyo propósito es fomentar la colaboración mundial en el combate al narcotráfico y la delincuencia organizada, mismos a los que debemos remitirnos:

Instrumentos internacionales:

- Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, de 1988 “Convención de Viena”.
- Convenio del Consejo de Europa relativo al blanqueo, seguimiento, embargo y decomiso de los productos del delito, 1990.

- Convenio entre Centroamérica y República Dominicana sobre Drogas y Lavado, Prevención y Represión de los Delitos de Lavado de Dinero y Activos, con Tráfico de Drogas y Delitos Conexos, de 1997.
- Decisión Marco del Consejo Europeo, de 26 de junio de 2001, relativa al blanqueo de capitales, la identificación, seguimiento, embargo, incautación y decomiso de los instrumentos y productos del delito.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, de 2000. (Ley 8302 del 12 de septiembre de 2002).
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 2003.
- 40 Recomendaciones del Grupo de Acción Financiero Internacional, de 2003.
- Entre otros.

Redes, programas y grupos de trabajo en lavado de activos.

Se pueden señalar, entre otros, los siguientes mecanismos en relación con el lavado de activos y la investigación patrimonial:

1. Red contra la corrupción²⁸

Se constituyó en la XXV Asamblea General Ordinaria de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos - AIAMP, celebrada los días 15 y 16 de noviembre de 2017, en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina, para fortalecer los trabajos que se venían desarrollando en el marco del Grupo de Trabajo de Combate a la Corrupción que la precedió.

En su Plan de Trabajo – Actividades 2021, se fijó como uno de los ejes de fortalecimiento el MAPEO DE FUENTES ABIERTAS para identificación de Beneficiarios finales y Bienes/Patrimonio.

2. Grupo de Trabajo sobre extinción de dominio y decomiso²⁹.

Creado en la XXVII Asamblea General de la AIAMP, celebrada el 7 y 8 de noviembre de 2019 en Asunción (Paraguay) dentro de sus objetivos centrales: *Promover la cooperación mutua, a través del intercambio de experiencias exitosas, buenas prácticas y la formación en materia de extinción de dominio y decomiso, entre los Ministerios Públicos y Fiscalías Generales miembros del Grupo.*

28. <https://www.aiamp.info/index.php/redes-permanentes-aiamp/red-contra-la-corrupcion>

29. <https://www.aiamp.info/index.php/grupos-de-trabajo-aiamp/extincion-de-dominio-y-comiso>

3. Grupo de Trabajo de Lavado de activos y economía criminal³⁰

Creado en la XXVII Asamblea General de la AIAMP, celebrada el 7 y 8 de noviembre de 2019 en Asunción (Paraguay) dentro de sus objetivos centrales: “Profundizar en la especialización de la investigación patrimonial de los delitos de Lavado de Activos, abordando las dificultades que afrontan los fiscales en la investigación y persecución de estos delitos”

4. Programa Mundial contra el Lavado de Activos, producto del delito y la financiación del terrorismo (GPML) de UNODC.

Apoya la creación de redes de recuperación de activos y de redes interinstitucionales en varias regiones. El GPML ha trabajado para apoyar activamente el desarrollo de la Red Interinstitucional de Recuperación de Activos del Caribe (ARIN-CARIB), Asia Occidental y Central (ARIN- WCA), África Meridional (ARINSA), Asia Pacífico (ARIN-AP) y en África Occidental (ARINWA). Además, coopera con Europol para apoyar la Red Interinstitucional de Recuperación de Activos de Camden (CARIN) de la UE y asiste a la Red de Recuperación de Activos del GAFILAT (RRAG) en América Latina. El GPML ha examinado el potencial de los modelos del tipo CARIN/ARINSA en otros lugares y está preparado para realizar estudios de viabilidad y tomar medidas para ayudar a los Estados miembros interesados a establecer nuevas redes regionales.

5. Programa Mundial contra el Lavado de Activos, producto del delito y la financiación del terrorismo (GPML)

Es un programa global que brinda asistencia en profundidad a los países para desarrollar y fortalecer su capacidad contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo (ALD/CFT).³¹

6. Iniciativa StAR (Recuperación de activos robados).

La Iniciativa de Recuperación de Activos Robados, es una asociación entre el Grupo del Banco Mundial y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) que apoya los esfuerzos internacionales para poner fin a los refugios seguros para fondos corruptos. StAR trabaja con países en desarrollo y centros financieros para prevenir el lavado del producto de la corrupción y facilitar el retorno más sistemático y oportuno de los activos robados³²

30. <https://www.aiamp.info/index.php/grupos-de-trabajo-aiamp/lavado-de-activos-y-economia-crimina>

31. <https://www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/global-programme-against-money-laundering/.html>

32. <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/StAR.html>

V. ESTRATEGIAS DE LA PERSECUCIÓN PENAL

Los tradicionales métodos de investigación penal de delitos como el tráfico ilícito de drogas implican una clara connotación reactiva frente al actuar delictivo. Es decir, desde el inicio la investigación se enfoca directamente en la comprobación directa del ilícito y la inmediata captura de los involucrados e incautación de la droga.

Uno de los aspectos más relevantes para que la investigación sea eficaz y supere las dificultades señaladas al inicio de este documento, es contar con una adecuada planificación de los casos en base a estrategias de abordaje con miras al juicio oral, tarea que debe estar encabezada por el Ministerio Público Fiscal.

El rol del fiscal en este proceso es fundamental e implica determinar hasta que niveles de la cadena de tráfico es posible alcanzar en la investigación, qué elementos probatorios son necesarios para formular una teoría del caso o una eventual acusación y cuáles son las herramientas de investigación que se emplearán para alcanzar esos fines.

Esta estrategia formulada por el fiscal permitirá coordinar la tarea de los investigadores policiales, identificar qué otros organismos o agencias deben participar de la investigación para alcanzar el resultado buscado y establecer, en su caso, la necesidad de recurrir a la cooperación internacional para lograr un abordaje integral del caso.

Desde una perspectiva más general, el empleo de persecución penal estratégica permite, además, dentro de los parámetros previstos en cada legislación, elegir los casos prioritarios a los que deben enfocarse los recursos de las fiscalías y que permitan alcanzar los niveles superiores de las organizaciones narcocriminales.

Es fundamental que los Ministerios Públicos tengan un enfoque proactivo en los casos de organizaciones narcocriminales. Es decir, que sus casos no se limiten a la judicialización de las investigaciones de las policías, sino que participen además del proceso de planificación estratégica de la persecución penal. Muchas veces esta tarea se realizará a través del análisis criminal y la unificación de casos y pruebas existentes en diferentes procesos para poder alcanzar los niveles superiores de los grupos criminales. La estrategia de intervención se debe desarrollar en base a cuatro pilares centrales sobre las que se estructura la tarea de investigación, análisis y litigio: internacionalización del enfoque de la persecución penal, ascenso en la cadena de responsabilidad, persecución del tráfico ilícito de precursores químicos e investigación patrimonial. En cada caso se describe una intervención relevante que refleja la estrategia de abordaje.

➤ **Enfoque internacional de la persecución penal**

Superación de los límites jurisdiccionales a través de una mirada geográfica global, detectando vinculaciones entre organizaciones delictivas que responden a similares métodos o modalidades delictivas. La interacción constante y de manera coordinada con los fiscales de los distintos países es lo que permite aportarles a las fiscalías una mirada global, superadora de los límites territoriales y geopolíticos, circunstancia que adquiere relevancia frente a las propias características del tráfico de estupefacientes transnacional.

Desde esta perspectiva, se propone enfocar la persecución penal sobre la organización, en lugar de hacerlo desde los hechos aislados a través de los cuales se detectó su actividad, muchos de los cuales se exteriorizan en distintos países. Para esto, se propone trabajar sobre casos integrales que abarquen la estructura completa de los grupos criminales: organizadores, financistas, transportistas, distribuidores, facilitadores, vendedores, etc., aunque las acciones se realicen en distintos países.

Resulta fundamental para lograr el enfoque propuesto el intercambio de información propiciado a través de la Red de Fiscales Antidrogas de Iberoamérica (RFAI) y, especialmente, la investigación conjunta y articulada a través de equipos conjuntos de investigación (ECI).

➤ **Ascenso en la cadena de responsabilidad**

Promoción de medidas emparentadas con la aplicación de una política criminal focalizada en investigar y lograr un eficaz juzgamiento de los estratos más altos de las estructuras criminales.

De esta manera, se busca superar la selectividad propia del derecho penal, dirigiendo los esfuerzos respecto de las cúpulas de las organizaciones narcocriminales, sus financistas y aquellos nodos que involucran la corrupción de funcionarios/as públicos/as.

De este modo, se propone incentivar el trabajo de los fiscales para identificar a las personas involucradas en esos estratos superiores -a través de uno o más casos- y evitar el recorte de las investigaciones. Para esto resulta fundamental el uso de las distintas técnicas especiales de investigación aquí desarrolladas.

➤ **Persecución del tráfico ilícito de precursores químicos y nuevas sustancias psicoactivas (NSP)**

Promoción de modalidades de actuación que incrementen los esfuerzos a través de la trazabilidad de los precursores químicos y NSP incautados en distintos casos. Las investigaciones criminales en materia de tráfico ilícito de precursores químicos se han multiplicado exponencialmente en los últimos años y por este motivo la capacitación a operadores judiciales ha contribuido notoriamente a

visibilizar la importancia de estas sustancias en parte de las fases de la elaboración y fabricación de sustancias estupefacientes, así como de las investigaciones que se inicien para determinar aquellas empresas que se encargan de desviarlos hacia mercados ilícitos.

Al mismo tiempo, las drogas sintéticas en general y las NSP en particular constituyen un problema creciente a nivel global y se advierten cada vez más casos, especialmente en lo relacionado al contrabando de importación de estas sustancias. Frente a los riesgos para la salud que generan estas sustancias y las dificultades de la venta por internet, se proponer redoblar los esfuerzos en estos casos para identificar a distribuidores y financistas.

Para poder trabajar estos casos, resulta especialmente útil la implementación de entregas vigiladas que permitan vincular a la investigación a los receptores finales de la sustancia desviada del comercio legal.

➤ **Investigación patrimonial**

Es importante el desarrollo de forma simultánea de investigaciones patrimoniales con miras al decomiso de bienes, adoptando medidas cautelares para asegurarlos. Dados los volúmenes de dinero que generan esta clase de ilícitos, es necesario que -a la par de coleccionar las pruebas que permitan acreditar las maniobras de tráfico de drogas- se sustancien investigaciones orientadas a la determinación de la faz patrimonial de estas maniobras, con la finalidad de interdictar, decomisar o embargar los bienes que constituyen el patrimonio de esta clase de estructuras criminales.

Tal como se indicó previamente, se propone el desarrollo de una estrategia del caso que contemple simultáneamente la formulación de imputaciones por lavado de activos proveniente de estas actividades ilícitas y desarticular estructuras especializadas en estas maniobras, que habitualmente operan con distintas organizaciones.

➤ **Protección de testigos, colaboradores y fiscales**

Dentro de los aspectos relevantes que se debe tener en cuenta durante el desarrollo de la investigación y el posterior enjuiciamiento se encuentran los riesgos que involucra perseguir organizaciones criminales relacionadas al tráfico ilícito de drogas.

Por esa razón, se debe evaluar -de acuerdo con las herramientas disponibles en cada país- la posibilidad de brindar protección a testigos y colaboradores que puedan estar en riesgo como consecuencia directa o indirecta de su intervención en el proceso.

Esta evaluación de riesgo excede la competencia del fiscal del caso, quien sin embargo debe requerir la colaboración de los organismos especializados de cada país y brindar los elementos necesarios para valorar la importancia de su protección.

Se deberá especialmente tener en cuenta la protección previa a su declaración en juicio oral y la posibilidad de brindarle medios para su reubicación luego de haber declarado.

La protección debe comprender no solamente al testigo o colaborador sino también a su núcleo familiar más próximo, ya que los riesgos comprenden también a estas personas.

Sobre este tema, En el marco de la XXVIII Asamblea General Ordinaria de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos, realizada en formato virtual los días 4 y 5 de noviembre de 2020, se aprobó por unanimidad la nueva versión actualizada de las “Guías de Santiago para la protección de víctimas y testigos. Versión 2020”³³.

Los organismos de cada país deberán también analizar los riesgos que existen sobre los fiscales que llevan adelante estas investigaciones y garantizar su protección, para asegurar que no reciban presiones ni intimidaciones en función de su desempeño como promotores de la acción penal.

Es importante el apoyo de los Ministerios Públicos a los fiscales que intervienen en casos de mayor trascendencia o complejidad, de modo tal de dotar de institucionalidad a la tarea que desempeñan y reducir los riesgos a los que se enfrentan.

A partir de los graves atentados contra fiscales ocurridos en el 2022, la AIAMP creó un Grupo de Trabajo sobre Seguridad y Protección para analizar los modelos de seguridad de los Ministerios Públicos y realizar propuestas.

33. https://www.mpf.gob.ar/dovic/files/2020/12/Guias_de_Santiago-2020.pdf

VI. PERSPECTIVA DE GÉNERO

La **participación de mujeres en el tráfico ilícito de estupefacientes** es un tema que se ha venido investigando y debatiendo desde hace muchos años en diversos campos de conocimiento e intervención, entre ellos los espacios políticos y de gestión judicial. Al mismo tiempo también se ha reflexionado sobre la intervención del sistema penal en relación con la persecución y castigo de las mujeres³⁴.

La participación de las mujeres en actividades ilícitas vinculadas a drogas suele darse en circunstancias de vulnerabilidad –socio-económica, afectiva, psíquica, etc.– que generan las condiciones para que ellas accedan al mercado ilegal, muchas veces como único medio de supervivencia o para que sean introducidas a la fuerza, como en el caso de las víctimas de trata. Como plantea la UNODC “...si bien son muchos los factores que explican la participación de las mujeres en el comercio de drogas, se ha demostrado que está condicionada por la vulnerabilidad socioeconómica, la violencia, las relaciones íntimas y las consideraciones de índole económica”³⁵.

Por otra parte, la incorporación de la perspectiva de género es fundamental e indispensable para un eficaz enjuiciamiento de los responsables de las maniobras narcocriminales dado que esta mirada del fenómeno permite visibilizar las estructuras de desigualdad y poder entre los géneros al interior de las organizaciones y así advertir quiénes son los responsables que se enriquecen con este negocio ilegal y, por el contrario, quiénes desempeñan tareas de escasa relevancia que, a su vez, suelen estar en una situación desfavorable que es aprovechada para sacar rédito por aquellos –incluso muchas veces a través del sometimiento y la explotación–.

De esta forma, el enfoque con perspectiva de género permite ascender en la escala de responsabilidad en tanto que en la mayoría de los casos las mujeres involucradas en delitos de tráfico ilícito cumplen funciones menores dentro de una trama organizacional más amplia y compleja que difícilmente es alcanzada por las mallas del sistema penal dado que son ellas las que paradójicamente se encuentran más expuestas.

34. Sobre este punto, resulta relevante el Informe “Narcocriminalidad y perspectiva de género” elaborado por la PROCUNAR de Argentina: https://www.mpf.gob.ar/procunar/files/2022/06/Procunar-informe_Narcocriminalidad-y-g%C3%A9nero.pdf

35. En “Resumen, conclusiones y consecuencias en materia de políticas” del Informe mundial sobre las drogas 2018, elaborado por la UNODC. Disponible en: https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18_ExSum_Spanish.pdf

Entre los instrumentos que deben tenerse en cuenta para abordar la persecución penal con perspectiva de género debemos destacar los siguientes:

 **Resolución S-20/2. Declaración política de la Asamblea General (ONU; 1998)**³⁶

Manifiesta el compromiso de **no discriminación e igualdad** entre mujeres y hombres en el marco de las políticas para abordar el problema mundial de las drogas (punto resolutivo 4)³⁷.

 **Nuevas medidas e iniciativas para la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing (ONU; 2000)**³⁸

En el año 2000, se incorporaron nuevas medidas e iniciativas para la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing (1995). Aquí se plantea por primera vez **la vulnerabilidad de las mujeres y niñas frente al problema mundial de las drogas** en todas sus dimensiones (artículo 103, d).³⁹

 **Resolución 52/1 Promoción de la cooperación internacional para combatir la participación de mujeres y niñas en el tráfico de drogas, en especial como portadoras de la Comisión de Estupefacientes (CND) (ONU; 2009)**⁴⁰

Retoma el compromiso asumido en la “Declaración política” y expresa la preocupación por participación de mujeres y niñas en el tráfico ilícito de drogas dado que ellas pertenecen a los grupos más vulnerables. Ante esto, esboza la necesidad de prestar especial atención a las cuestiones de género –sobre todo a la ONUCD– e insta a los Estados Miembros a que **ejecuten programas amplios para impedir que se utilicen mujeres y niñas como portadoras en el tráfico de drogas** y que **adopten medidas penales adecuadas contra los grupos delictivos organizados que utilicen mujeres y niñas como portadoras**, entre otros asuntos⁴¹.

36. Disponible en: https://digitallibrary.un.org/record/261561/files/A_RES_S-20_2-ES.pdf

37. “4. Nos comprometemos a velar por que la mujer y el hombre se beneficien por igual, y sin ningún tipo de discriminación, de las estrategias para la lucha contra el problema mundial de la droga mediante su participación en todas las etapas de los programas y de la formulación de políticas”

38. Disponible en: https://www2.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf?la=es&vs=755

39. “La Asamblea General adoptó la decisión de celebrar su 23º periodo extraordinario de sesiones para llevar a cabo un examen y una evaluación quinquenales de la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing, así como de estudiar posibles medidas e iniciativas futuras. La evaluación, a la que se dio el nombre de “La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI”, tuvo lugar en Nueva York y de ella resultaron una declaración política y nuevas medidas e iniciativas para la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing.” Fuente: <https://www.unwomen.org/es/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women>

40. Resolución A/RES/S-20/2. Disponible en: https://s1.eestatic.com/2019/02/20/politica/E_2009_28_E_CN-7_2009_12-ES.pdf

41. La resolución también menciona la importancia de reunir y analizar datos desglosados por sexo y edad y de realizar investigaciones sobre cuestiones de género en relación con el tráfico de drogas, en especial en cuanto a la utilización de mujeres y niñas como portadoras.

 **Resolución 59/5 Incorporación de la perspectiva de género en las políticas y programas relacionados con las drogas de la Comisión de Estupefacientes (CND) (ONU; 2016)**⁴²

Alienta a los Estados miembros a que incorporen la perspectiva de género en sus investigaciones y análisis sobre los diversos aspectos del problema mundial de las drogas, a luchar contra la utilización y participación de las mujeres en el comercio lícito de drogas y adoptar medidas penales adecuadas contra los grupos delictivos organizados que utilicen a mujeres y niñas como correos. A la par que dispone que “...al dictar sentencia o decidir medidas previas al juicio respecto de una mujer embarazada o que sea la principal o única responsable de cuidar de un niño, se debería dar preferencia a las medidas no privativas de la libertad, de ser posible y apropiado, y considerar la posibilidad de imponer penas que supongan privación de la libertad cuando se trate de delitos graves o violentos...” (puntos 2, 5 y 6).

 **Documento final Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Drogas (UNGASS) Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas (ONU; 2016)**⁴³

Reconoce las dificultades en el cumplimiento efectivo de los objetivos de las convenciones de drogas de la ONU y expone la necesidad de incorporar perspectiva de DDHH, género y edad en los programas y políticas relacionados con las drogas, tanto de control de la oferta como de la demanda de drogas, y de asegurar la participación de las mujeres en todas las etapas de su elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación. Así como también de formular y difundir medidas que tengan en cuenta las necesidades y circunstancias específicas de las mujeres y las niñas en relación con el problema mundial de las drogas y, en cuanto a los Estados Miembros, aplicar la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

 **Directrices Internacionales sobre Derechos Humanos y Políticas de Drogas (2019)**⁴⁴

Este documento establece normas universales de DDHH en el contexto de la política de drogas e identifica las consiguientes obligaciones de los Estados y las medidas recomendadas para el cumplimiento de tales derechos. El documento aborda las preocupaciones en materia de derechos humanos que se derivan de la política de drogas y que afectan a varios grupos específicos: niños y niñas, mujeres, personas privadas de libertad y pueblos indígenas. En concreto, desarrolla la necesidad de armonizar y cumplir en simultáneo las obligaciones en materia de DDHH y de fiscalización del tráfico de drogas (apartado 3, punto 2.2 ítem iv).

42. Disponible en: https://digitallibrary.un.org/record/831348/files/E_2016_28-ES.pdf

43. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/postungass2016/outcome/V1603304-S.pdf>

44. Disponible en: https://www.humanrights-drugpolicy.org/site/assets/files/1671/hrdp_guidelines_spanish_2020.pdf



**Red
de Fiscales
Antidroga
Iberoamericanos**



**Red
de Fiscales
Antidroga
Iberoamericanos**