

Tecnología al servicio de la cooperación internacional entre autoridades: nuevo instrumento iberoamericano

Sebastián Paredes (Profesor de Derecho internacional privado e Investigador adscripto del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires) y María Mercedes Albornoz (Profesora Investigadora la División de Estudios Jurídicos del CIDE, @mmalborn)

En el mundo actual, fuertemente globalizado, resulta cada vez más frecuente que las relaciones jurídicas estén vinculadas con el Derecho de más de un Estado. Por lo tanto, cuando se presentan controversias ante la autoridad judicial -o incluso, administrativa- de cierto país, es posible que, para arribar a la solución del caso, o para lograr que dicha solución se haga efectiva con el auxilio de la fuerza pública, se requiera llevar a cabo actos de autoridad en otro u otros Estados, con cuyos sistemas jurídicos el caso se conecta. No obstante, es sabido que la potestad de las autoridades estatales está limitada al territorio del Estado que las inviste como tales. Esto comprende especialmente la posibilidad de echar mano de la coerción a fin de obtener el cumplimiento de sentencias o decisiones, en ausencia de cumplimiento voluntario.

Lo que corresponde en tales situaciones es apelar a la cooperación internacional entre autoridades, con respecto a la cual, la tecnología puede ser una gran aliada. Un nuevo instrumento iberoamericano así lo reconoce de manera expresa: el [Tratado relativo a la transmisión electrónica de solicitudes de cooperación jurídica internacional entre Autoridades Centrales, hecho en la ciudad colombiana de Medellín, el 24 y el 25 de julio de 2019](#) (en adelante, Tratado de Medellín).

A continuación, se hará un análisis crítico de las principales disposiciones del Tratado de Medellín; pero previamente se contextualizará el tema mediante algunas referencias generales a la cooperación internacional entre autoridades, a la figura de la Autoridad Central (en adelante, AC), así como a los antecedentes y a ciertos aspectos formales del instrumento de muy reciente creación.

I. Cooperación internacional entre autoridades

La cooperación internacional entre autoridades es parte del objeto de estudio del Derecho internacional privado (en adelante DIPr). Ésta es la disciplina que se ocupa de las relaciones de derecho privado que presentan elementos internacionales o de extranjería relevantes. Los tres sectores de los que se ocupa la materia son: la jurisdicción internacional, es decir, la indagación acerca de los tribunales de qué país serán los internacionalmente competentes para resolver el caso; en segundo lugar, el sector de la ley aplicable, que se encarga de la determinación de qué derecho aplicarán las autoridades jurisdiccionales competentes al acto jurídico materia del juicio y en tercer lugar, el de la cooperación jurídica internacional, que viene a ocupar el clásico espacio del reconocimiento extraterritorial de sentencias.

I. 1. El fundamento de la cooperación internacional

La cooperación internacional entre autoridades se ha fundado, tradicionalmente, en la reciprocidad o, al menos, en una expectativa razonable de reciprocidad. Esta manera de concebirla implica que el juez de un Estado A sólo debería acceder a auxiliar al juez extranjero de un Estado B, en la medida en que le fuese demostrado que, en situaciones similares, los jueces del Estado B colaborarían con sus homólogos del Estado A, o que existe una expectativa razonable de que lo harían. Se trata de una concepción de mera colaboración ante solicitudes de auxilio jurisdiccional por las autoridades de otros Estados, que venía acompañada -cual rémora- con una exigencia de reciprocidad o cortesía internacional o la otrora expresión de actitudes estatales realizadas con una cierta espontaneidad.¹

Por el contrario, una concepción más moderna de la cooperación internacional entre autoridades nos permite entenderla como una obligación que atiende a la necesidad de garantizar que los justiciables tengan un efectivo acceso a la justicia. Ese acceso a la justicia engloba todo el proceso: desde el hecho de que haya un tribunal disponible para entablar una demanda, pasando por el respeto del derecho de defensa en juicio y la garantía de debido proceso, hasta la ejecución, en la práctica, de lo dispuesto en la sentencia. Así, la cooperación ya no se funda en la noción de

¹ FERNÁNDEZ ARROYO, Diego P., "Conceptos y problemas básicos del derecho internacional privado" en: FERNÁNDEZ ARROYO, Diego P. (coord.), Derecho internacional privado de los Estados del Mercosur, Buenos Aires, Zavallía, 2003, pp. 70 ss.

reciprocidad entre Estados, sino en el reconocimiento de que, en casos de DIPr, hay un particular, justiciable, en cuyo interés las autoridades de un Estado solicitan la cooperación de las autoridades de otro. Bajo esta óptica, no sería justo negarse a colaborar en un proceso que se lleva a cabo en un foro extranjero por la sola razón de que anteriormente el Estado solicitante haya sido renuente a cooperar con el Estado cuya asistencia ahora requiere.

En la actualidad, la cooperación jurídica internacional cumple con un rol mucho más importante en la búsqueda de soluciones para los casos de DIPr, ya que su idea y su fundamento, es la obligatoriedad. Transitamos una época en la que se hace imperativo a los Estados prestar cooperación en distintas materias. Ello es así cuando existen tratados internacionales que vinculan a los países en cuestión, pero también cuando la asistencia queda regulada por las normas de dimensión autónoma de fuente interna de DIPr o por la costumbre internacional o los principios generales del derecho².

I.2. Materias y vías de la cooperación internacional

Las materias que se encuentran comprendidas en el actual concepto de cooperación jurídica internacional son: el reconocimiento de documentos extranjeros; las notificaciones en el extranjero y otras diligencias de mero trámite; la obtención de pruebas en el extranjero; las medidas cautelares extraterritoriales; el reconocimiento y ejecución de decisiones, ya sean sentencias judiciales o laudos arbitrales; la prueba e información del Derecho extranjero y temas de cooperación específicos en materias de niñas y niños o de insolvencia transfronteriza.

En la mayoría de los pedidos de cooperación el instrumento clásico para efectivizar la solicitud es el exhorto o carta rogatoria³, a través del cual los jueces con

² NOODT TAQUELA, María Blanca, "El principio de la aplicación de las normas más favorables a la cooperación judicial internacional" *IX Anuário Brasileiro de Direito Internacional Brazilian Yearbook of International Law*, Belo Horizonte, CEDIN, Vol. 1, 2014, pp. 228 ss., especialmente p. 241-42.

³ Decimos "clásico" porque es el método más utilizado. También es posible que las solicitudes de cooperación sean canalizadas a través de comunicaciones directas, como las que se llevan a cabo a por videoconferencias, correos electrónicos y otros métodos comunicación, que suelen utilizarse en la mayoría de los casos que se dan en el marco del [Convenio de La Haya de 1980 sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores](#). Desde luego que el exhorto es utilizado en los casos en que el pedido de cooperación así lo exige. No suele ser utilizado desde luego en los requerimientos de información del derecho extranjero que, generalmente, son suelen ser contestados por los medios de prueba idóneos, como son los previstos en el artículo 3 de la [Convención interamericana sobre prueba e información del derecho extranjero firmada en el marco de la CIDIP II](#),

competencia en un asunto le solicitan a un par en el extranjero asistencia y cooperación para concretar las necesidades procesales de la disputa. Las vías de transmisión transfronteriza de los exhortos suelen ser la privada, es decir, por las partes interesadas que asumen los costos y gastos de la transmisión; la vía judicial, que es aquélla que se da directamente entre los órganos judiciales, por lo general, de zonas fronterizas; por vía consular o diplomática y, por último, a través de las ACs de los Estados involucrados.

II. La figura de la AC

Las ACs son órganos administrativos especializados en la transmisión de exhortos al extranjero, ya sea enviando los exhortos emitidos por los tribunales de su país, o bien recibiendo los exhortos provenientes del extranjero para luego distribuirlos entre los órganos judiciales pertinentes.

Este sistema es aquél en el que se basan tanto los convenios celebrados en el marco de la [Conferencia de La Haya de Derecho internacional privado](#) (entre ellos el [Convenio de 1965 sobre la notificación o traslado en el extranjero de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil y comercial](#) o el [Convenio 1970 sobre la obtención de pruebas en el extranjero en materia civil y comercial](#) por mencionar algunos) como así también las convenciones interamericanas elaboradas por las [Conferencias interamericanas de Derecho internacional privado \(CIDIP\)](#), en el marco de la Organización de los Estados Americanos.

Los Estados contratantes en dichos instrumentos tienen la obligación de designar una AC y comunicar la decisión a los demás países, a los fines de facilitar las comunicaciones con sus homólogas en otros Estados, para efectos de la transmisión de los exhortos⁴. Cabe señalar que el rol de esta institución administrativa ha crecido de tal forma que en muchos casos ha dejado de ser un mero transmisor de solicitudes de cooperación, para llevar adelante funciones que en algunos casos -sobre todo en casos que involucran a niños y niñas- son equiparables a las de las autoridades del proceso o de verdadero asesoramiento a los justiciables.

⁴ Por ejemplo, en Argentina para la mayoría de los asuntos es el [Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto](#), en Brasil, dependen del [Ministerio de Justicia](#), en México, es un área de la [Secretaría de Relaciones Exteriores](#) y en Uruguay es el [Ministerio de Educación y Cultura](#).

III. El Tratado de Medellín

III.1. Antecedentes y aspectos formales

El Tratado de Medellín surgió en el marco de las actividades de un organismo internacional, institucionalizado en 1992, que agrupa a los Ministros de Justicia e instituciones homólogas de veintidós Estados iberoamericanos: la [COMJIB](#) (Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos). Además de Estados de América Latina, participan en esta organización Andorra, España, Portugal y Puerto Rico -a pesar del régimen singular de este último con respecto a los Estados Unidos de América-. El objeto de COMJIB es el estudio y la promoción de diversas formas de cooperación jurídica internacional entre sus Estados miembros.

La sede de la COMJIB se localiza en Madrid y, actualmente, la Secretaría General es ejercida por Colombia. La designación de un representante de Colombia como Secretario General fue acordada en la [XXI Asamblea Plenaria](#) recientemente llevada a cabo en Medellín, justamente en territorio colombiano, del 23 al 25 de julio de 2019. El mandato del Secretario General tiene una duración de cuatro años.

En ocasión de dicha asamblea también fue aprobado el Tratado de Medellín, que desde un inicio cuenta ya con las firmas de ocho Estados: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, España, Paraguay, Portugal y Uruguay⁵. Todavía no se encuentra en vigor. Para que eso suceda, entre otros requisitos que el mismo tratado establece, y que serán referidos en el siguiente apartado, es preciso que se depositen al menos tres instrumentos de ratificación o adhesión y que transcurran 90 días naturales desde el depósito del último de ellos (artículo 11.5).

Antes de presentar el contenido del Tratado de Medellín, es conveniente señalar que, en el año 2004, los miembros de la COMJIB constituyeron una red de cooperación denominada [Red Iberoamericana de Cooperación Jurídica Internacional \(IberRed\)](#). IberRed está integrada por puntos de contacto, ACs y otras autoridades con responsabilidad en materia de cooperación jurídica internacional. Dicha red generó un sistema de comunicación segura entre sus miembros, llamado Iber@.

⁵ Nótese que México todavía no lo ha firmado.

III.2 Contenido y análisis crítico

El Tratado de Medellín pretende impulsar la integración de las tecnologías de la información y de la comunicación (en adelante, TICs) a las actividades cotidianas de cooperación jurídica internacional entre ACs. En particular, incentiva a que las ACs utilicen medios electrónicos para la transmisión de solicitudes de cooperación.

Este instrumento internacional vinculante está estructurado en tres títulos, precedidos de una serie de Considerandos. El Título I contiene disposiciones generales, el Título II se enfoca en la transmisión de solicitudes en el ámbito de la cooperación jurídica internacional y el Título III establece disposiciones finales, varias de las cuales, a pesar de estar ubicadas al final, son especialmente relevantes para la implementación del tratado.

Uno de los puntos que caracteriza a este nuevo instrumento de cooperación es que no tiene pretensión regulatoria. Es decir, no intenta establecer requisitos formales, procesales o sustanciales de los exhortos, sino que complementa los tratados que se encuentren vigentes en materia de cooperación a fin de facilitar la transmisión de los exhortos a través de la plataforma Iber@ (artículo 1). De esta forma, el pedido de cooperación será efectuado por las autoridades judiciales en virtud de los tratados internacionales o de las normas de dimensión autónoma en materia de cooperación.

Al contemplar únicamente la transmisión preferente de pedidos de cooperación por parte de y hacia ACs, el Tratado de Medellín no se aplica a los casos en que las partes interesadas se encarguen del trámite de las solicitudes, ya sean exhortos o, en su caso, pedidos de informes.

El objetivo central del Tratado de Medellín es impulsar la plataforma electrónica Iber@ como método preferente de transmisión de los pedidos de cooperación por parte de las ACs, eliminando el requisito de transmisión en soporte papel. Este aspecto es uno de los más relevantes del tratado: ya no se requerirá dedicar esfuerzos, emplear tiempo ni destinar recursos para replicar lo que se envió electrónicamente, mediante un envío en soporte físico. Consideramos que, en efecto, éste es el camino que permite aprovechar al máximo las ventajas que ofrecen las TICs.

La simple recepción automática en la cuenta de usuario creada a tal efecto por la AC del Estado requerido, da por cumplida la obligación de la transmisión del exhorto y éste será considerado original y auténtico.

Sin embargo, en el artículo 4 del tratado se establece que el uso de la plataforma Iber@ no será obligatorio para los Estados contratantes. Esta disposición resulta algo decepcionante ya que la posibilidad de dejar de lado este método de transmisión instantáneo puede llevar a casos que presenten demora, ya sea porque un determinado país evite utilizar la plataforma o porque en algunos casos la AC de un Estado opte por la transmisión del exhorto en soporte papel. Quizá una solución más satisfactoria hubiese sido el establecimiento de Iber@ como único medio de transmisión para las ACs y la introducción de causales taxativas por las cuales los Estados involucrados podrían rehusarse a la transmisión digital.

Otro aspecto criticable es la posibilidad prevista en el artículo 7.2 de que la prestación de los servicios de la plataforma Iber@ sea efectuada por terceros mediante un contrato con la Secretaría General. Esto implica abrir la puerta a la participación de empresas privadas que operarían como proveedoras del servicio de administración de la plataforma. Estimamos que, teniendo en cuenta que se lleva a cabo el tratamiento de datos que pueden ser sensibles para las partes y para los Estados, lo más adecuado sería dotar a la Secretaría General de los medios técnicos y financieros destinados cumplir por sí misma su cometido, sin necesidad de recurrir a terceros.

Finalmente, tal como se mencionó en el apartado previo, para que el Tratado de Medellín pueda entrar en vigor se establecen algunas restricciones adicionales al número de instrumentos de ratificación o adhesión exigido. Están previstas en las disposiciones finales y consisten en tres condiciones:

- 1) la previa aprobación del Reglamento de financiación de la plataforma Iber@;
- 2) la puesta en conocimiento de las Partes de un Manual técnico de Iber@, que defina parámetros, especificaciones y requisitos técnicos y de seguridad, encriptación y protección de datos, que la plataforma deberá respetar;
- 3) que la plataforma Iber@ se encuentre funcionando completamente y que, además, lo haga de conformidad con lo establecido en el Manual técnico.

A pesar de que las mencionadas limitaciones a la entrada en vigor del Tratado de Medellín podrían ser vistas como obstáculos en el camino, consideramos que su presencia se justifica para lograr la meta de que el instrumento internacional sea apropiadamente aplicado y para que la plataforma Iber@ se desarrolle y funcione de manera correcta y segura, de conformidad con lo previsto.

IV. A modo de cierre

Para finalizar, creemos que la existencia de un instrumento de este tipo resulta un gran aporte y representa una invaluable oportunidad para dar un nuevo impulso a la cooperación transfronteriza en los Estados iberoamericanos. En primer lugar, consideramos positivo que el Tratado de Medellín no introduzca nuevas regulaciones de cooperación que vengan a superponerse con las de las convenciones interamericanas, las de la de los convenios de La Haya, las de MERCOSUR, las bilaterales y otras tantas -con el riesgo de provocar intrincados conflictos entre convenciones-, sino que apunte específicamente a dinamizar un rol tan importante como es el de las ACs, que exige mayor celeridad.

La incorporación de las TICs a todas las actividades humanas es indetenible y por supuesto que el DIPr y la cooperación internacional no son la excepción. En el Tratado de Medellín, la concepción del sistema Iber@ es ambiciosa y apunta a una nueva cultura, la digital, que en este tema se traduce en menos costos para los justiciables y mayor aprovechamiento del tiempo, a fin de lograr un efectivo acceso a la justicia.

Más allá de las condiciones necesarias para la entrada en vigor del nuevo instrumento, lo cierto es que la puesta en marcha de este sistema depende de la voluntad de los Estados de incorporar las TICs a la cooperación transfronteriza. Las críticas efectuadas al Tratado de Medellín pueden ser sorteadas con facilidad a través de la decisión política de gobiernos, funcionarios, operadores del derecho y demás actores de la vida pública que tienen el deber de garantizar el acceso a la justicia.

Hacemos votos para que los Estados firmantes lo ratifiquen pronto y para que el resto de los Estados iberoamericanos no sólo lo firme, sino que también lo ratifique, permitiendo que entre en vigor. Por nuestra parte, además de desear que esto suceda, esperamos haber contribuido desde la Academia a alertar acerca de los

valores que se encuentran en juego y qué derechos deben ser protegidos y garantizados en esta materia.