Naciones Unidas CTOC/COP/2008/2

Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

Distr. general
25 de julio de 2008
Español
Original: inglés

[Start1]
Cuarto período de sesiones
Viena, 8 a 17 de octubre de 2008
Tema 2 a) del programa provisional*
Examen de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos: reunión de información y posibles mecanismos para examinar la aplicación

Elaboración de instrumentos para reunir información de los Estados sobre la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y cada uno de sus Protocolos

Informe de la Secretaría

I. Introducción

1. Como se dispone en el párrafo 1 del artículo 32 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional[1] la Conferencia de las partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional se estableció con objeto de mejorar la capacidad de los Estados Parte para combatir la delincuencia organizada transnacional y para promover y examinar la aplicación de la Convención. Con esa finalidad, la Conferencia deberá obtener el necesario conocimiento de las medidas adoptadas y las dificultades encontradas por los Estados Parte en la aplicación de la Convención (párrafo 4 del artículo 32). Por consiguiente, la Convención estipula que los Estados Parte deberán facilitar a la Conferencia información sobre sus programas, planes y prácticas, así como sobre las medidas legislativas y administrativas adoptadas para aplicar la Convención (párrafo 5 del artículo 32).

2. En su primer período de sesiones la Conferencia, en su decisión 1/2, decidió establecer un programa de trabajo centrado en un número limitado de asuntos (véase el anexo), a fin de cumplir las funciones que se le asignaban en el artículo 32 de la

* CTOC/COP/2008/1.

[1] Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2225, Nº 39574.

V.08-55662 (S) 120808 120808

Convención. En la misma decisión, pidió a la Secretaría que preparase un cuestionario para reunir información de los Estados Parte y de los Signatarios de la Convención sobre esos asuntos. En último término, se elaboraron tres cuestionarios, uno sobre la Convención y otros dos sobre los Protocolos en vigor (el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional[2] y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional[3]). En su segundo período de sesiones, y con arreglo a su decisión 2/1, la Conferencia amplió su programa de trabajo para incluir un segundo conjunto de temas (véase el anexo). Para el segundo ciclo de presentación de informes, la Secretaría preparó cuatro cuestionarios relativos a los mismos tres instrumentos que en el primer ciclo de presentación de informaciones, a los que se añadió el Protocolo contra la fabricación y el tráfico lícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional[4].

3. En el tercer período de sesiones de la Conferencia, alrededor del 49% de los Estados habían cumplido sus obligaciones de presentación de informes correspondientes al primer ciclo, y en el segundo lo había hecho el 33%. Teniendo en cuenta que ello significaba responder a no menos de siete cuestionarios, que contenían un total de 263 preguntas relativas a cuatro instrumentos, el número de respuestas refleja un esfuerzo considerable no sólo de los Estados Parte sino también de varios Signatarios, cuyas respuestas no se reflejaron en la cantidad señalada. Sin embargo, la Conferencia expresó inquietud por el hecho de que la cifra de respuestas inferior a la mitad de los Estados Parte no le había permitido realizar un examen exhaustivo y fiable de la aplicación de la Convención y sus Protocolos. Los problemas observados al respecto fueron los siguientes: la fatiga debido al exceso de trabajo por las numerosas obligaciones de presentación de información y la magnitud de esa labor de presentación de información que exigía la Conferencia; las dificultades relacionadas con la cooperación entre organismos, porque muchos de ellos debían ocuparse de distintos aspectos de los cuestionarios; y los obstáculos debidos a la falta general de capacidad para presentar información por la escasez de personal y de datos.

II. Lista provisional de verificación para la evaluación

4. Habida cuenta de las dificultades señaladas en la presentación de información, y basándose en las experiencias obtenidas con las iniciativas para reunirla en lo tocante a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción[5], el Grupo de trabajo provisional de expertos gubernamentales sobre asistencia técnica, establecido en cumplimiento de la decisión 2/6 de la Conferencia pidió a la Secretaría que elaborara inmediatamente un instrumento de reunión de información eficiente y de fácil utilización en forma de lista provisional de verificación en

---

[2] Ibíd., vol 2237, Nº 39574.
[3] Ibíd., vol 2241, Nº 39574.
[4] Ibíd., vol 2326, Nº 39574.
[5] Ibíd., vol 2349, Nº 42146.

formato electrónico (CTOC/COP/2008/7, párrafo 2 a)). Pidió también que esa lista de verificación no se apartara del contenido sustantivo de los cuestionarios propuestos por la Conferencia, a fin de evitar repeticiones en el caso de los Estados que ya hubieran respondido por conducto de los cuestionarios (CTOC/COP/2008/7, párrafo 2 b)).

5. Al no haberse previsto recursos extrapresupuestarios para realizar las tareas suplementarias, la Secretaría se ocupó de preparar la lista provisional de verificación en formato electrónico con los recursos existentes y la terminó en tres idiomas (español, francés e inglés) el 20 de mayo de 2008. Se había presentado individualmente una versión preliminar de esa lista a más de 70 delegaciones interesadas durante una actividad paralela al 17º período de sesiones de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, celebrado del 14 al 18 de abril de 2008 en Viena. El 21 de mayo de 2008 se envió a los Estados Parte y a los Signatarios de la Convención un CD-ROM que contenía la versión final de esa lista de verificación, junto con una guía ilustrada para el usuario. Esa versión puede descargarse también del sitio web de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) (www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/index.html#Checklist).

6. La lista de verificación se concibió como un instrumento sencillo e interactivo que simplificaría las obligaciones de presentación de información previstas en la Convención y sus Protocolos. Preparada como un conjunto de programas informáticos para una encuesta, esa lista de verificación no se desvía, conforme a lo solicitado, del contenido sustantivo de los cuestionarios, aunque el número de preguntas es menor, por las posibilidades de interacción que brinda el formato electrónico y la eliminación de las preguntas que no habían reportado información útil en los cuestionarios. La lista de verificación ofrece la posibilidad de presentar la información requerida, así como cualquier dato suplementario, y la de actualizarlos. Además, cumple la petición formulada por la Conferencia en su decisión 3/1, en el sentido de que su Secretaría elaborara un formato modelo para la presentación, a título voluntario, de información suplementaria, a fin de ayudar a los Estados Parte a que llevaran a cabo una evaluación detallada de su cumplimiento de disposiciones concretas de la Convención y sus Protocolos.

7. La lista de verificación se estructura en diversos marcos de pantalla. El marco superior contiene el texto de las disposiciones pertinentes de la Convención y sus Protocolos. A continuación se pide a los encuestados que respondan a varias preguntas sobre cada una de las disposiciones. La primera pregunta dice: "¿Ha adoptado su país las medidas señaladas *supra*?". Se pueden dar las siguientes cuatro respuestas: "Sí", "Parcialmente", "No" y "No se aplica". Según la respuesta que se dé, se pide a los encuestados que respondan a distintas preguntas.

8. Si las leyes o las medidas de los Estados cubren sólo parcialmente las disposiciones en examen, o si no se ha adoptado ninguna disposición ni medida correspondiente, la lista de verificación permite que los encuestados expliquen las dificultades con que hayan tropezado, y los invita a indicar las medidas que prevén adoptar y el plazo para ello. Además, pueden señalar las necesidades de su gobierno en términos de asistencia jurídica y técnica al respecto, eligiendo de una lista de 10 ámbitos de asistencia técnica con los que puedan resolverse las principales

dificultades de la aplicación determinadas por el Grupo de trabajo provisional de composición abierta de expertos gubernamentales sobre asistencia técnica[6].

9. De este modo, la lista de verificación permitirá que la Conferencia reciba información sobre las deficiencias de la aplicación y las correspondientes necesidades de asistencia técnica. Además, ayudará a los Estados solicitantes y a los proveedores de asistencia técnica a determinar de manera óptima las necesidades concretas al respecto.

10. En los casos en que se hayan adoptado leyes o medidas sobre la disposición de que se trata, los encuestados tienen la posibilidad de suministrar la información pertinente, incluso mencionando aspectos de su legislación. Se formuló una pregunta concreta para solicitar información sobre los casos de aplicación satisfactoria de la Convención y sus Protocolos. Los encuestados pueden modificar y almacenar con facilidad la información ingresada. Reconociendo que en algunos Estados distintos organismos tienen facultades para suministrar información sobre las cuestiones abarcadas, en la lista de verificación se prevé que diversas personas se ocupen de diferentes aspectos y que el resultado de su labor se consolide en una etapa posterior. El informe que se elabore mediante la lista de verificación podrá almacenarse como archivo y transmitirse por correo electrónico.

11. En el momento de redactarse el presente informe, es decir, dos meses después de que se enviara el CD-ROM con la lista de verificación, se habían recibido 83 nuevos cuestionarios de 34 Estados Parte y Signatarios, y 123 actualizaciones de 26 Estados Parte y Signatarios[7]. A largo plazo, la lista de verificación permitirá a la Secretaría actualizar con más facilidad la información recibida de cada Estado y presentar un análisis estadístico de las respuestas relativas a cada disposición, incluidas representaciones gráficas.

III. Programas informáticos detallados

12. Habida cuenta de los mandatos convergentes sobre reunión de información dimanantes de la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y la Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la ONUDD decidió estudiar la preparación de un programa informático detallado relativo a ambas convenciones. Para ello se tomó en cuenta la estrecha similitud entre varias disposiciones de esos instrumentos y el hecho de que la información suministrada sobre la aplicación de esas disposiciones se prestaba para utilizarse de manera combinada[8].

---

[6] Estos 10 aspectos son los siguientes: a) no se requiere asistencia; b) promoción; c) asistencia para definir una estrategia nacional; d) evaluación de la legislación y las capacidades operacionales del país; e) leyes modelo; f) asesoramiento y asistencia para redactar legislación; g) asesoramiento para la aprobación y ratificación de las leyes; h) asistencia para resolver cuestiones concretas de la aplicación; i) capacitación para aplicar las nuevas leyes; y j) directrices sobre prácticas óptimas para la atención de casos.

[7] En fecha próxima a la inauguración de la Conferencia se publicará un documento en que se resumirá la situación actualizada de las respuestas.

[8] Esas disposiciones son las relativas a la penalización del blanqueo de dinero, la penalización de la obstrucción de la justicia, la penalización de la corrupción, el proceso, el fallo y las

13. En dos reuniones de expertos celebradas en Vancouver (Canadá), respectivamente del 9 al 11 de marzo de 2007 y del 15 al 18 de marzo de 2008 (en cooperación con el Centro Internacional de Reforma del Derecho Penal y de Política y de la Justicia Penal), se suministraron orientaciones para elaborar ese instrumento amplio de reunión de información, en consulta con los Estados Parte y los Signatarios de las convenciones. El instrumento previsto tendrá características nuevas, como ventanas emergentes con resúmenes de las exigencias previstas en las disposiciones respectivas y enlaces accesibles pulsando los botones del ratón.

14. El programa informático detallado distinguirá también entre los proveedores de asistencia técnica y sus receptores, a fin de generar conocimientos sobre los aspectos de la demanda y la oferta de asistencia técnica, creando con ello una plataforma para la coordinación entre los donantes. Irá acompañado de una guía detallada para el usuario.

15. Se prevé que ese programa informático se termine a finales de 2009 y posteriormente se someta a ensayo en varios Estados voluntarios. Se presentará a la Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en su tercer período de sesiones y, si lo decide la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional en su actual período de sesiones, podría presentarse a esa Conferencia en su quinto período de sesiones.

IV. Conclusiones y recomendaciones

16. La Conferencia tal vez desee examinar la utilidad de la lista provisional de verificación para la autoevaluación preparada por la Secretaría a petición del Grupo de trabajo provisional de composición abierta de expertos gubernamentales sobre asistencia técnica, y examinar la necesidad de mejorarla.

17. En su informe (CTOC/COP/2008/7), el Grupo de trabajo pidió que la Secretaría, además de elaborar inmediatamente una lista provisional de verificación en formato electrónico, empezara a preparar instrumentos detallados de reunión de información, en forma de programas informáticos, relativos a la Convención y a cada uno de sus Protocolos. Al respecto, la Conferencia tal vez desee examinar las esferas de convergencia entre sus necesidades de reunión de información y las determinadas por la Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en su resolución 2/1. Tal vez desee, en particular, confirmar la validez del enfoque que aplica actualmente la ONUDD para elaborar un instrumento común y exhaustivo de reunión de información, que abarque tanto la Convención contra la Delincuencia Organizada y sus Protocolos como a la Convención contra la Corrupción.

---

sanciones, la responsabilidad de las personas jurídicas, la localización, el embargo preventivo, la incautación y el decomiso de activos, la protección de los testigos y las víctimas, la asistencia judicial recíproca, la extradición, el traslado de las personas condenadas a cumplir una pena, la remisión de actuaciones penales, la cooperación en materia de aplicación de la ley, las investigaciones conjuntas, la utilización de técnicas especiales de investigación y los mecanismos para la recuperación y la cooperación internacional.

18. Además, tal vez la Conferencia desee examinar los aspectos en que haya sinergias entre las obligaciones de presentación de información con arreglo a la Convención contra la Delincuencia Organizada y sus Protocolos y otras actividades de presentación de información en ámbitos conexos. Por ejemplo, algunas partes del cuestionario para los informes bienales por conducto de los cuales los Estados han ido informando sobre los planes de acción y las medidas adoptadas por la Asamblea General en su vigésimo período extraordinario de sesiones (www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/10-GlobalData.html), abarcan cuestiones que corresponden también al ámbito de la Convención. El alcance y la repercusión de las medidas para promover la cooperación judicial o las medidas para combatir el blanqueo de dinero rebasan el contexto relativo a las drogas del cuestionario para los informes bienales, y la información presentada sobre esas medidas es igualmente pertinente para la Conferencia por lo que atañe a examinar la aplicación de la Convención. De manera análoga, la información presentada por los Estados Miembros sobre las medidas adoptadas para dar seguimiento a las declaraciones y planes de acción aprobados por los congresos de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal podría resultar pertinente para la labor de la Conferencia. Por ello, ésta quizá desee recomendar formas de evitar la superposición de actividades en cuanto a las exigencias de presentación de información y de aprovechar en forma óptima la información presentada.

19. Tal vez la Conferencia desee examinar un programa de trabajo para su quinto período de sesiones, previsto para 2010, y definir sus necesidades de información para ese programa de trabajo. Tal vez desee, en particular, examinar la posibilidad de pedir a los Estados que presenten información no sólo sobre la legislación nacional y otras medidas adoptadas para aplicar los instrumentos, sino también sobre la repercusión efectiva de esa legislación o esas medidas, por ejemplo sobre el número de las investigaciones, los enjuiciamientos y las condenas resultantes de ellas, la cantidad de solicitudes de formas concretas de asistencia y sus resultados.

20. Teniendo en cuenta que la Secretaría ya ha reunido, mediante los cuestionarios, las respuestas a la lista de verificación y otros instrumentos, información considerable sobre la legislación aprobada para aplicar la Convención contra la Delincuencia Organizada y sus Protocolos, tal vez la Conferencia desee estudiar formas de ponerla a disposición de todos los Estados. Una de las posibilidades sería ampliar el alcance de la biblioteca jurídica existente de la ONUDD sobre la legislación promulgada para dar efecto a las convenciones de fiscalización internacional de drogas (www.unodc.org/enl/index.html), a fin de incluir en ella la legislación aprobada con ese fin en el caso de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos. La biblioteca jurídica abarca ya asuntos multisectoriales como el blanqueo de dinero, el decomiso, la asistencia judicial recíproca, la extradición, la entrega vigilada y las operaciones encubiertas, y está vinculada a la Base internacional de datos contra el blanqueo de dinero. Esa base de datos es un compendio de análisis de las leyes y reglamentaciones contra el blanqueo de dinero, que puede consultarse por país, año y palabra clave y permite descargar y exportar los documentos.

21. Tal vez la Conferencia desee exhortar a que se pongan a disposición de la Secretaría recursos humanos y financieros suficientes. Éstos le permitirían ocuparse de mejorar técnicamente los instrumentos de reunión de información y ampliar la biblioteca jurídica. Además, se precisarían recursos humanos y financieros para que la Secretaría ampliara la asistencia a los Estados que la solicitaran para utilizar esos instrumentos. Ello aseguraría que se siguiera avanzando en el cumplimiento por los Estados Parte de sus obligaciones de presentación de información y permitiría que la Conferencia estableciera una base de conocimientos más exhaustivos para examinar la aplicación de la Convención y sus Protocolos.

Anexo

Asuntos abarcados por ciclo de presentación de información relativos a la evaluación de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos

A julio de 2008, la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional había previsto dos ciclos de presentación de información, que abarcaban los temas siguientes (decisiones 1/2, 1/5, 1/6, 2/1, 2/3, 2/4 y 2/5 de la Conferencia):

a) Primer ciclo de presentación de información:

i) Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional[a]:

a. Adaptación básica de la legislación de los países de conformidad con la Convención;

b. Examen de la legislación sobre penalización y de las dificultades que se hayan planteado en la aplicación, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 34 de la Convención;

c. Mejoramiento de la cooperación internacional y desarrollo de la asistencia técnica para superar las dificultades que hayan surgido en la aplicación de la Convención;

ii) Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional[b]:

a. Adaptación básica de la legislación de los países de conformidad con el Protocolo;

b. Examen de la legislación sobre penalización y de las dificultades que se hayan planteado en la aplicación del artículo 5 del Protocolo;

c. Mejoramiento de la cooperación internacional y desarrollo de la asistencia técnica para superar las dificultades que hayan surgido en la aplicación del Protocolo;

d. Opiniones y experiencias relativas a la protección de las víctimas y las medidas preventivas, obtenidas principalmente en el marco de la aplicación de los artículos 6 y 9 del Protocolo, incluida la sensibilización;

iii) Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional[c]:

---

[a] Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2225, Nº 39574.
[b] Ibíd., vol. 2237, Nº 39574.
[c] Ibíd., vol. 2241, Nº 39574.

a. Adaptación básica de la legislación de los países de conformidad con el Protocolo;

b. Examen de la legislación sobre penalización y de las dificultades que se hayan planteado en la aplicación del artículo 6 del Protocolo;

c. Mejoramiento de la cooperación internacional y desarrollo de la asistencia técnica para superar las dificultades que hayan surgido en la aplicación del Protocolo;

d. Opiniones y experiencias obtenidas en el marco de la aplicación de los artículos 15 y 16 del Protocolo;

b) Segundo ciclo de presentación de información:

i) Convención contra la Delincuencia Organizada:

a. Medidas para combatir el blanqueo de dinero (artículo 7 de la Convención);

b. Cuestiones relacionadas con la investigación de casos de delincuencia organizada transnacional, con especial referencia a los artículos 19, 20 y 26 de la Convención;

c. Cuestiones relacionadas con la protección de los testigos y las víctimas (artículos 24 y 25);

d. Cuestiones relacionadas con la cooperación internacional en materia de cumplimiento de la ley (artículo 27);

e. Cuestiones relacionadas con las medidas preventivas (artículo 31);

ii) Protocolo contra la trata de personas:

a. Cuestiones relacionadas con la asistencia y la protección a las víctimas de la trata de personas y a su situación en los Estados receptores;

b. Cuestiones relacionadas con la repatriación de las víctimas de la trata de personas;

c. Cuestiones relacionadas con las medidas fronterizas, la seguridad y control de los documentos y su legitimidad y validez;

iii) Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes:

a. Cuestiones relacionadas con las medidas de protección y asistencia para los migrantes objeto de tráfico ilícito;

b. Cuestiones relacionadas con la repatriación de los migrantes objeto de tráfico ilícito;

c. Cuestiones relacionadas con las medidas fronterizas, la seguridad y el control de los documentos y su legitimidad y validez;

iv) Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional[d]:

[d] Ibíd., vol. 2326, Nº 39574.

a. Adaptación básica de la legislación de los países de conformidad con el Protocolo;

b. Examen de la legislación sobre penalización y de las dificultades que se hayan planteado en la aplicación del artículo 5 del Protocolo;

c. Mejoramiento de la cooperación internacional y desarrollo de la asistencia técnica para superar las dificultades que hayan surgido en la aplicación del Protocolo.