



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

Distr. general  
7 de agosto de 2013  
Español  
Original: inglés

---

## **Grupo de trabajo de expertos gubernamentales sobre asistencia técnica**

### **Séptimo período de sesiones**

Viena, 28 a 30 de octubre de 2013

Tema cuatro del programa provisional\*

### **Asistencia para armonizar la legislación interna con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos**

## **Asistencia para armonizar la legislación interna con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos**

### **Documento de debate preparado por la Secretaría**

## **I. Introducción**

1. En virtud de su decisión 2/6, la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional estableció el Grupo de trabajo sobre asistencia técnica para que cumpliera las funciones siguientes: a) examinar las necesidades de asistencia técnica con objeto de ayudar a la Conferencia de las Partes, basándose en el acervo de información reunido por la Secretaría; b) impartir orientación con respecto a las prioridades sobre la base de programas plurianuales aprobados por la Conferencia de las Partes y de sus directivas; c) tomar en consideración, según procediera y en la medida en que fuese de fácil acceso, la información sobre las actividades de asistencia técnica de la Secretaría y de los Estados y sobre los proyectos y prioridades conexos de los Estados y de otras entidades del sistema de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales en las esferas contempladas en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos; y d) facilitar la movilización de posibles recursos. En su decisión 4/3, la Conferencia decidió que este grupo de trabajo fuera un elemento constante de la Conferencia.

---

\* CTOC/COP/WG.2/2013/1.



2. En su resolución 6/4, titulada “Aplicación de las disposiciones sobre asistencia técnica de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”, la Conferencia observó que la asistencia técnica constituía una parte fundamental de la labor que realizaba la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) para ayudar a los Estados Miembros a aplicar de manera efectiva la Convención y sus Protocolos.

3. El presente Informe ofrece un panorama general de la asistencia que presta la UNODC a los Estados Miembros para armonizar su legislación nacional con la Convención y sus Protocolos. El informe contiene también información sobre los instrumentos pertinentes elaborados por la UNODC.

## **II. Puntos de debate**

4. Los Estados tal vez deseen examinar los puntos siguientes en sus deliberaciones:

a) ¿Cuáles son los obstáculos o problemas jurídicos concretos que impiden a los Estados ratificar y aplicar la Convención y sus Protocolos?

b) ¿Cuáles serían los enfoques más eficaces que la UNODC podría adoptar para ayudar a los países que no hayan ratificado todavía la Convención o uno de los Protocolos?

c) ¿Cuáles serían los enfoques más eficaces que la UNODC podría adoptar para ayudar a los países que todavía no hayan aplicado plenamente la Convención o uno de los Protocolos?

d) ¿En qué aspectos concretos de la Convención se debería concentrar la asistencia legislativa que la UNODC preste a los Estados?

e) ¿Cuáles son las buenas prácticas o las mejores modalidades aplicables a los procesos de reforma legislativa a nivel nacional conducentes a la armonización con la Convención y sus Protocolos?

f) ¿De qué manera se puede sacar ventaja de la asistencia técnica en esferas de ámbito multisectorial, como la cooperación internacional, para garantizar una respuesta efectiva a todas las formas transnacionales de delincuencia?

## **III. Armonización de la legislación nacional**

5. La “armonización” de la legislación nacional con la Convención contra la Delincuencia Organizada y sus Protocolos es el proceso mediante el cual se promulgan o enmiendan leyes nacionales a fin de asegurar la existencia de medidas que sean acordes con la Convención y sus Protocolos. Como ocurre con la mayor parte de los instrumentos internacionales, para que llegue a surtir efecto, la Convención contra la Delincuencia Organizada debe aplicarse en el marco de los ordenamientos jurídicos nacionales. La armonización de la legislación es, en consecuencia, un elemento fundamental para aplicar la Convención en el plano nacional.

6. Dado que el número de Estados partes que han ratificado la Convención asciende actualmente a 177<sup>1</sup>, la armonización por los Estados de su legislación nacional con la Convención y sus Protocolos se puede traducir en una reducción considerable a nivel mundial de los “refugios seguros” para los delincuentes, tanto desde la perspectiva de los delitos contemplados en la Convención como de las penas aplicables por esos actos. La armonización también propicia una cooperación internacional eficaz en asuntos penales, como la asistencia judicial recíproca y la extradición, cuando el delito sea de carácter transnacional y entrañe la participación de un grupo delictivo organizado, mediante, entre otras cosas, el apoyo para el cumplimiento de los requisitos de la “doble incriminación” a nivel nacional y el establecimiento de una base jurídica para las solicitudes de extradición.

7. El artículo 34, párrafo 1, de la Convención contra la Delincuencia Organizada dispone que cada Estado parte adoptará, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, las medidas que sean necesarias, incluidas medidas legislativas y administrativas, para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones con arreglo a la Convención.

8. A ese respecto, cabe señalar que la Convención contiene disposiciones de carácter tanto obligatorio como facultativo. El artículo 5 (Penalización de la participación en un grupo delictivo organizado), por ejemplo, estipula que los Estados partes adopten como criterio una de las dos conductas siguientes, o ambas: un delito que entrañe la confabulación y un delito que entrañe la participación. Sin embargo, otros artículos, como el artículo 8 (Penalización de la corrupción), emplean la formulación de carácter facultativo “considerará la posibilidad de” respecto de la tipificación de los delitos.

9. Además, varios artículos declaran explícitamente que determinados elementos del delito o la facultad procesal se determinarán “con sujeción” a los “principios” “básicos” o “fundamentales” del derecho interno<sup>2</sup>. Esas cláusulas de “salvaguardia” ofrecen a los Estados partes la opción de abstenerse de incorporar elementos concretos de la Convención o sus Protocolos en la legislación nacional cuando esa medida sea incompatible con los ordenamientos jurídicos en vigor en cada Estado. De esa manera, un Estado parte preserva la plena conformidad con las obligaciones que le corresponden en virtud de la Convención.

10. Como tal, si bien la Convención y sus Protocolos requieren determinadas medidas de orden legislativo, esos instrumentos no representan textos únicos inflexibles que tengan que reproducir los Estados partes a nivel nacional. Por el contrario, los legisladores nacionales están en libertad de concentrarse en la sustancia y el espíritu de la Convención, y no intentar traducir simplemente su texto o incluirlo literalmente en nuevas leyes o enmiendas<sup>3</sup>. Además, la Convención

---

<sup>1</sup> Julio de 2013.

<sup>2</sup> Tal es la formulación utilizada, entre otros, en los artículos relativos a la penalización del blanqueo del producto del delito (artículo 6) y la penalización de la tentativa de comisión de un delito (artículo 5 del Protocolo contra la trata de personas).

<sup>3</sup> Véanse *Guías legislativas para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada y sus Protocolos*, pág. 20.

establece normas mínimas que tendrán que cumplir los Estados partes, aunque cada Estado parte está en libertad de aplicar normas más estrictas<sup>4</sup>.

11. El grado de armonización de la legislación nacional con la Convención y sus Protocolos puede, por consiguiente, considerarse como un todo continuo. En un extremo, la legislación nacional puede reflejar exactamente, o superar, todos los elementos de la Convención (comprendidos los elementos facultativos) aunque no hay ninguna obligación jurídica internacional estricta de hacerlo. En el otro extremo, la legislación nacional puede reflejar únicamente los elementos de carácter obligatorio de la Convención, o incluso contener excepciones específicas a requisitos de la Convención, como ocurre cuando un Estado parte presenta una reserva o declaración en el momento de la ratificación o adhesión. La armonización de la legislación interna con la Convención y sus Protocolos no es, por tanto, una actividad que se cumpla “una sola vez”, sino, más bien, un proceso continuo que puede tener lugar tanto antes como después de la ratificación.

12. Aunque la Convención ofrece un alto grado de flexibilidad, los Estados pueden tropezar con una serie de dificultades a la hora de armonizar la legislación nacional con sus disposiciones. Como se examina en la sección IV, esas dificultades posiblemente no sean solo de índole jurídica, dado que el proceso de armonización requiere la participación de todas las instancias pertinentes de las esferas política, normativa y jurídica. Entre esas dificultades figura la de incluir la cuestión en la agenda política a pesar de la escasez de recursos y de susceptibilidades concretas o prioridades en conflicto, así como las dificultades de reunir un comité legislativo o de redacción que se encargue de la supervisión y en el que estén representadas todas las partes interesadas pertinentes. Desde una perspectiva jurídica, las dificultades pueden abarcar desde la comprensión a fondo de los requisitos de la Convención y sus Protocolos y la evaluación de la medida en que las leyes vigentes los cumplen, hasta la redacción exacta y efectiva de las enmiendas legislativas, incluidas las necesidades de legislación secundaria pertinente, por ejemplo, reglamentaciones o instrumentos estatutarios.

13. Además, algunos Estados pueden tropezar con determinadas incompatibilidades jurídicas entre el derecho vigente y elementos de la Convención, que pueden guardar relación con disposiciones facultativas de la Convención. Sin embargo, cuando se relacionen con disposiciones de carácter obligatorio pueden influir, entre otros factores, en las decisiones pertinentes a la ratificación. Así por ejemplo, cerca de 27 Estados han firmado la Convención o uno de sus Protocolos pero no han ratificado el instrumento pertinente. Una de las prioridades para la prestación de asistencia técnica en la armonización de la legislación nacional podría ser determinar si los Estados que no son parte en la Convención y sus Protocolos tropiezan con obstáculos o problemas jurídicos particulares que impidan la ratificación.

14. La experiencia adquirida en la prestación de asistencia legislativa relacionada con la Convención y sus Protocolos y la información recibida, entre otras cosas, a través del programa piloto para examinar la aplicación de la Convención y sus

---

<sup>4</sup> El artículo 34, párrafo 3, de la Convención establece que “cada Estado Parte podrá adoptar medidas más estrictas o severas que las previstas en la presente Convención a fin de prevenir y combatir la delincuencia organizada transnacional”.

Protocolos<sup>5</sup>, (véase más adelante la sección IV) pusieron de relieve una serie de posibles dificultades jurídicas para la armonización. Algunos Estados, por ejemplo, señalaron que aplicaban un umbral respecto del “delito grave” que difería de la definición dada en la Convención<sup>6</sup>. Cuanto más alto el umbral sea, por ejemplo, una sentencia mínima de cinco años, más podría reducirse la gama de delitos abarcados por la Convención en esos Estados. Algunos Estados también comunicaron que el derecho interno no reconocía el concepto de responsabilidad penal de las personas jurídicas<sup>7</sup>.

15. Además, algunos Estados pusieron de relieve que los criterios que se aplicaban para establecer la *mens rea* tal vez no abarcaran la posibilidad de inferir el conocimiento o la intención de circunstancias fácticas objetivas (enunciada en el artículo 5, párrafo 2, de la Convención). Otros Estados señalaron que el derecho nacional no solía penalizar únicamente el acuerdo o confabulación para cometer un delito (según se describe en el artículo 5, inciso 1 a) i), de la Convención)<sup>8</sup>, o que la jurisdicción penal general no se extendía automáticamente a las bases enunciadas en el artículo 15, párrafo 1, de la Convención. Más aún, los regímenes jurídicos de otros Estados pueden permitir únicamente el decomiso del producto del delito (artículo 12 de la Convención) como medida aplicable tras la declaración de culpabilidad penal de un acusado, o pueden invertir la carga de la prueba en lo que respecta a la demostración del origen lícito del supuesto producto del delito (artículo 12, párrafo 7)<sup>9</sup>.

16. La medida en que esas dificultades jurídicas afectan la armonización de la legislación nacional varía, dependiendo de la índole de la obligación enunciada en la Convención y de la posibilidad de dar soluciones jurídicas a nivel nacional. La asistencia técnica puede jugar un importante papel en el apoyo que se presta a los países para resolver las dificultades de orden jurídico, entre otras cosas mediante la utilización de ejemplos de legislación adoptada por otros Estados partes, la asistencia para realizar exámenes legislativos a fondo y la elaboración y suministro de instrumentos jurídicos, como disposiciones legislativas modelo.

<sup>5</sup> La UNODC inició el programa piloto para examinar la aplicación de la Convención contra la Delincuencia Organizada y sus Protocolos en marzo de 2010, de conformidad con lo dispuesto en la decisión 4/1 de la Conferencia de las Partes. Véase el documento de sesión CTOC/COP/2010/CRP.1 para información adicional.

<sup>6</sup> En el artículo 2 de la Convención se especifica que por “delito grave” se entenderá la conducta que constituya un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave.

<sup>7</sup> A ese respecto, cabe notar que el artículo 10, párrafo 2, de la Convención permite que la responsabilidad de las personas jurídicas por la participación en delitos graves o en delitos tipificados con arreglo a la Convención, “con sujeción a los principios jurídicos del Estado Parte”, sea de índole penal, civil o administrativa.

<sup>8</sup> A ese respecto, cabe señalar que el artículo 5, apartado 1 a), de la Convención permite a los Estados parte tipificar como delito una de las conductas descritas, o ambas, como delitos distintos de los enunciados en el artículo 5, incisos 1 a) i) y 1 a) ii).

<sup>9</sup> A ese respecto, cabe señalar que el artículo 12, párrafo 7 estipula que los Estados parte podrán considerar la posibilidad de exigir a un delincuente que demuestre el origen lícito del presunto producto del delito o de otros bienes expuestos a decomiso, en la medida en que ello sea conforme con los principios de su derecho interno y con la índole del proceso judicial u otras actuaciones conexas.

#### **IV. Panorama general de las actividades de asistencia legislativa**

17. La prestación de asistencia legislativa para armonizar la legislación nacional con la Convención contra la Delincuencia Organizada y sus Protocolos es una función fundamental de la Subdivisión de Lucha contra la Delincuencia Organizada y el Tráfico Ilícito de la UNODC. Entre las actividades de asistencia legislativa que realizan, previa solicitud, la sede y las oficinas extrasede de la UNODC figuran la capacitación de los organismos y profesionales pertinentes en los diversos aspectos y requisitos de la Convención contra la Delincuencia Organizada y sus Protocolos, el análisis de disparidades, el asesoramiento sobre legislación vigente y el apoyo para redactar o enmendar la legislación, incluido el asesoramiento brindado a los parlamentarios.

18. Entre marzo de 2010 y abril de 2012 la UNODC ejecutó el programa piloto para examinar la aplicación de la Convención y sus Protocolos, programa mediante el cual facilitó los exámenes por homólogos y los debates de expertos con participación de 11 países voluntarios sobre diversos aspectos de la Convención, en especial la penalización de la participación en un grupo delictivo organizado, la responsabilidad de las personas jurídicas, el decomiso y la cooperación internacional. El programa abarcó las perspectivas jurídicas e institucionales relacionadas con esas cuestiones e incluyó la preparación de informes y recomendaciones.

19. Además, la UNODC ha organizado una serie de reuniones de capacitación sobre la Convención contra la Delincuencia Organizada y sus Protocolos, las más recientes de ellas en África occidental con el patrocinio de la Red de Autoridades Centrales y Fiscales de África Occidental (WACAP) y en el Oriente Medio. La UNODC también prestó asistencia a la República Islámica del Irán mediante una serie de ponencias sobre la Convención, la delincuencia facilitada por la tecnología y la trata de personas.

20. De conformidad con la decisión de la Mesa ampliada de la Conferencia de las Partes en la Convención, la UNODC distribuyó recientemente una nota verbal (CU 2013/58/DTA/OCB/CSS) en la que invitaba a los Estados Miembros a que completaran, a título voluntario, la lista de verificación para la autoevaluación del programa informático de encuesta general, con la finalidad de determinar las necesidades de asistencia técnica y solicitar asistencia jurídica y técnica, según se requiera.

21. En las esferas de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, desde 2008 la UNODC ha completado las evaluaciones jurídicas nacionales de 24 países, a saber, Benin, Burundi, Colombia, Congo, Costa Rica, Djibouti, El Salvador, Etiopía, Filipinas, Guatemala, Guinea, India, Kazajstán, Kenya, Kirguistán, México, Nepal, República de Moldova, República Unida de Tanzania, Sri Lanka, Tayikistán, Togo, Turkmenistán y Uzbekistán.

22. Se prestó asistencia jurídica dirigida específicamente a evaluar la medida en que la legislación nacional sobre la trata o sobre el tráfico ilícito de seres humanos cumplían el Protocolo contra la trata de personas y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes y a apoyar iniciativas encaminadas a armonizar la legislación nacional con el marco jurídico internacional existente. La UNODC organizó también cursos prácticos sobre redacción de textos legislativos en 21 países, entre ellos los cursos prácticos regionales celebrados en Asia central (Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán), África occidental (Benin, Cabo Verde, Guinea y Togo) y África oriental

(Djibouti, Etiopía, Kenia, República Unida de Tanzania y Uganda), así como cursos prácticos nacionales en Burkina Faso, Burundi, el Congo, El Salvador, Guatemala, Libia, Marruecos y el Yemen.

23. En diciembre de 2012, la UNODC facilitó la celebración de un seminario con oficiales superiores de los Estados miembros del Proceso de Bali sobre el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas y los delitos transnacionales conexos (Proceso de Bali) dedicado a la ratificación y aplicación de la Convención y sus Protocolos<sup>10</sup>. En el seminario del Proceso de Bali se examinó el enfoque apropiado para la aplicación de la Convención y sus Protocolos y, en lo que respecta al Protocolo contra la trata de personas y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes, se trató de determinar si era más apropiado incorporar las disposiciones pertinentes en las leyes sobre migración o en las leyes penales, y si era preferible una legislación separada o un marco combinado sobre la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. Algunos países comunicaron que habían establecido progresivamente marcos jurídicos y normativos sobre la trata de personas o el tráfico ilícito de migrantes antes de proceder a ratificar los Protocolos pertinentes. La UNODC apoya actualmente iniciativas de armonización en Viet Nam en el contexto de los procesos de reforma jurídica en marcha.

24. Con respecto al tráfico de armas de fuego, la UNODC presta asistencia jurídica especializada para el examen, evaluación y formulación o enmienda de sistemas de legislación nacional a fin de garantizar el cumplimiento del Protocolo sobre armas de fuego y la Convención y promover la armonización legislativa en los planos regional y subregional. Mediante su Programa mundial sobre armas de fuego, la UNODC ha prestado asistencia legislativa específicamente dirigida a la aplicación del Protocolo sobre armas de fuego a algunos países de América Latina y América Central, Europa sudoriental y África occidental. En 2012 la UNODC organizó también, en cooperación con la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental y MERCOSUR, dos conferencias regionales sobre armonización legislativa para 18 países, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones intergubernamentales regionales, que se celebraron en Dakar y en Buenos Aires, respectivamente. Como resultado de las conferencias se adoptaron “hojas de ruta” para el examen legislativo y la enmienda y adopción de nueva legislación nacional que incorporase las disposiciones previstas en el Protocolo sobre armas de fuego.

25. Además de la legislación establecida específicamente para determinados tipos de delitos, como la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes y la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, la armonización de la legislación nacional con la Convención contra la Delincuencia Organizada conlleva una serie de cuestiones “intersectoriales”, como el blanqueo de dinero, la protección de testigos y la cooperación internacional en asuntos penales. Las disposiciones aplicables en esas esferas figuran en la Convención y sus Protocolos, así como en otros instrumentos internacionales, incluidas la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

---

<sup>10</sup> Al seminario asistieron 110 funcionarios y expertos en representación de los Gobiernos del Afganistán, Australia, Austria, Bangladesh, Camboya, el Canadá, España, los Estados Unidos de América, Fiji, Filipinas, Finlandia, India, Indonesia, el Iraq, las Islas Salomón, Malasia, Maldivas, Mongolia, Myanmar, Nauru, Nepal, Noruega, Nueva Zelanda, los Países Bajos, el Pakistán, Papúa Nueva Guinea, la República de Corea, la República Democrática Popular Lao, Samoa, Sri Lanka, Sudáfrica, Suecia, Tailandia y Vanuatu.

y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988.

26. En la esfera del blanqueo de dinero, la UNODC, a través de su Programa Mundial contra el Blanqueo de Dinero, la Ocultación del Producto del Delito y la Financiación del Terrorismo, colabora con los Estados Miembros a fin de crear capacidad para penalizar el blanqueo del producto de la delincuencia organizada transnacional mediante la realización de exámenes jurídicos y otras formas de asistencia técnica. En 2012, el Programa Mundial prestó apoyo a Etiopía y Zimbabwe en la revisión de la legislación vigente para contrarrestar el blanqueo de dinero, y en relación con ese tema proporcionó asesoramiento jurídico y asistencia en materia de redacción de textos legislativos a los Gobiernos de Kazajstán, Tayikistán y Turkmenistán.

27. La nueva Ley de lucha contra el blanqueo de dinero de Sierra Leona, redactada con aportaciones sustantivas del Programa Mundial, conjuntamente con el Banco Mundial y el Grupo Intergubernamental de Acción contra el Blanqueo de Dinero en África Occidental, entró en vigor en febrero de 2012. Se prestaron además servicios de asesoramiento jurídico a Camboya, Mongolia, Palau y Viet Nam para mejorar la legislación de lucha contra el blanqueo de dinero, y a Zambia para mejorar y aplicar la legislación sobre el decomiso de activos. Los países de la subregión del Mekong y varios Estados Miembros del África occidental recibieron asistencia para facilitar la aplicación de legislación sobre la lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo.

28. Con respecto a la legislación sobre la protección de testigos, en 2009 la UNODC, por conducto del Programa Mundial para fortalecer la capacidad de los Estados Miembros de prevenir y combatir la delincuencia organizada y los delitos graves, prestó asistencia al Gobierno de Kenya en la revisión de su ley de protección de testigos, que el Parlamento keniano aprobó en abril de 2010.

29. Con respecto a la cooperación internacional en asuntos penales, en el curso de 2012 la Oficina Regional de la ONUDC para Asia Sudoriental y el Pacífico organizó cursos prácticos de redacción de textos legislativos sobre cooperación internacional en asuntos penales en la República Democrática Popular Lao y Filipinas. Como resultado de esos cursos, en Filipinas se ha redactado una ley sobre asistencia judicial recíproca y en la República Democrática Popular Lao se promulgó una ley sobre extradición. Con la puesta en marcha del nuevo programa regional de la UNODC para Asia sudoriental, se espera que aumente en la región el suministro de asesoramiento jurídico sobre armonización de la legislación nacional con la Convención y sus Protocolos.

## **V. Armonización de la legislación y cooperación internacional**

30. Si bien la asistencia legislativa puede a menudo centrarse en aspectos concretos de la Convención, es importante que las iniciativas de asistencia incluyan también leyes generales de cooperación internacional en asuntos penales. La cooperación internacional eficaz es fundamental para combatir efectivamente la delincuencia organizada y ocupa un lugar central en la Convención contra la Delincuencia Organizada y sus Protocolos. Así por ejemplo, los artículos 16 (Extradición), 17 (Traslado de personas condenadas a cumplir una pena), 18 (Asistencia judicial



recíproca), 19 (Investigaciones conjuntas), 20 (Técnicas especiales de investigación) y 21 (Remisión de actuaciones penales) crean un régimen de cooperación de gran alcance en relación con los delitos contemplados en la Convención y sus Protocolos, así como con delitos graves cuando el delito es (o se sospecha que sea) de índole transnacional y entraña la participación de un grupo delictivo organizado.

31. A ese respecto, hay considerables posibilidades de sacar provecho de actividades de asistencia técnica complementarias en esa esfera. Las leyes sobre cooperación internacional son de gran pertinencia respecto de todas las formas de actividad delictiva que poseen un elemento transnacional. Por ello, las actividades de asistencia técnica relacionadas con la lucha contra formas de delincuencia como la corrupción, los delitos de terrorismo y los delitos cibernéticos bien pueden todas centrarse en la existencia y eficacia de legislación en materia de cooperación internacional, a menudo con referencia a normas o consideraciones específicas de cada tema.

32. En la UNODC se está procurando encontrar formas de aumentar la coordinación y las vinculaciones entre la asistencia legislativa centrada en la cooperación internacional y las diferentes esferas temáticas. Las redes de autoridades centrales y fiscales establecidas con el apoyo de la UNODC representan un medio general y flexible para la prestación de asistencia legislativa y el intercambio de buenas prácticas legislativas en la esfera de la cooperación internacional, independientemente del enfoque temático concreto. Otro ejemplo de coordinación y creación de sinergias es la publicación de guías prácticas sobre los marcos institucionales y jurídicos nacionales de cooperación internacional en los países del Océano Índico y el Sahel por la Subdivisión de Prevención del Terrorismo, con contribuciones sustantivas de la Subdivisión de Lucha contra la Delincuencia Organizada. Las preguntas del programa informático de encuestas de autoevaluación que hacen referencia a la cooperación internacional han sido también unificadas en relación con ambas convenciones, la Convención contra la Delincuencia Organizada y la Convención contra la Corrupción, y las preguntas pueden importarse de una parte del programa a otra. En lo que resta de la presente sección se ponen de relieve algunas de las consideraciones jurídicas concretas que tal vez sean necesario tener en cuenta durante el proceso de armonización de la legislación nacional con la Convención contra la Delincuencia Organizada.

33. Las dificultades que se plantean en relación con las disposiciones sobre cooperación internacional de la Convención y sus Protocolos con frecuencia guardan relación con su aplicación práctica. Sin embargo, una legislación nacional eficaz que esté en conformidad con las disposiciones de la Convención sobre cooperación internacional puede cumplir también una importante función a la hora de facilitar que los Estados partes ofrezcan y reciban la gama más amplia posible de asistencia en materia de investigaciones, enjuiciamientos, actuaciones judiciales y extradición en relación con los asuntos penales.

34. El artículo 16 (Extradición) de la Convención no exige en rigor que sus disposiciones queden consagradas en una ley nacional específica sobre extradición o en otro tipo de legislación nacional equivalente. No obstante, si bien la índole del marco nacional de extradición sigue siendo de la competencia de los Estados partes, el artículo 16 tiene en cuenta que las leyes nacionales pueden regular algunos aspectos de la extradición, como la posibilidad de agilizar los procedimientos (artículo 16, párrafo 8) y las restricciones aplicables a la extradición de nacionales (artículo 16, párrafo 11).

35. A ese respecto, la mayoría de Estados cuentan con leyes concretas sobre extradición. En esas leyes se suelen establecer o definir las bases jurídicas de la extradición desde la perspectiva del derecho interno, fijar las condiciones sustantivas de la extradición o las razones para su denegación, así como los requisitos documentales para las actuaciones de extradición. Cuando esas leyes son deficientes y están desactualizadas, pueden constituir un importante obstáculo que impida la tramitación de casos de extradición<sup>11</sup>. En el proceso de armonización de la legislación interna con la Convención contra la Delincuencia Organizada y sus Protocolos se pueden requerir, por consiguiente, enmiendas legislativas tanto en el plano sustantivo como en el procesal, ya sea para eliminar los impedimentos jurídicos a la armonización o promulgar nuevas normas jurídicas sobre extradición que reflejen las disposiciones de la Convención.

36. En ese proceso se pueden tener en cuenta una serie de aspectos jurídicos que podrían incluir enmiendas legislativas que garanticen que, en la medida en que lo permitan las obligaciones contraídas en virtud de los tratados aplicables, los delitos contemplados en la Convención sean considerados delitos que dan lugar a extradición entre las partes de que se trate (artículo 16, párrafo 3) o, cuando los Estados partes no supediten la extradición a la existencia de un tratado, enmiendas que permitan reconocer los delitos a que se aplica el artículo como casos de extradición (artículo 16, párrafo 6). Otros aspectos jurídicos pueden relacionarse con la obligación prevista en el artículo 16, párrafo 10, que tiene el Estado parte que no extradita al presunto delincuente de someter el caso a las autoridades competentes para su enjuiciamiento, previa solicitud del Estado parte que pide la extradición. El cumplimiento de esa obligación puede requerir enmiendas legislativas que garanticen que el Estado parte de que se trate tiene una base legal para establecer su jurisdicción sobre el delincuente (artículo 15, párrafo 3) y puede obtener y utilizar en las actuaciones judiciales internas todas las pruebas necesarias provenientes del extranjero.

37. La aplicación del artículo 16 de la Convención puede también entrañar la solución de posibles incompatibilidades jurídicas entre las leyes nacionales vigentes y las disposiciones de la Convención. Esas incompatibilidades pueden relacionarse, por ejemplo, con la necesidad de asegurar que las solicitudes de extradición no podrán ser denegadas únicamente porque se considere que el delito entraña cuestiones tributarias (artículo 16, párrafo 15). Además, los Estados partes deberán asegurarse de que los derechos y garantías previstos por el derecho interno sean aplicables a toda persona contra la que se haya iniciado un procedimiento de extradición en relación con delitos contemplados en la Convención (artículo 16, párrafo 13).

38. Al igual que en el caso de la extradición, el artículo 18 (Asistencia judicial recíproca) de la Convención no se refiere explícitamente a una ley nacional de asistencia judicial recíproca. No obstante, la obligación de prestar la más amplia asistencia judicial recíproca respecto de investigaciones, procesos y actuaciones judiciales puede exigir a menudo, dependiendo del régimen jurídico nacional, que los Estados requirentes y los Estados requeridos dispongan de la legislación nacional pertinente. En la práctica, muchos países cuentan con leyes de asistencia judicial recíproca que tratan de elementos como la existencia y funciones de una autoridad central encargada de formular y recibir las solicitudes de asistencia, el alcance de la

---

<sup>11</sup> Informe del Grupo de trabajo oficioso de expertos sobre las mejores prácticas de extradición, Viena, 2004, párrafo 12.

asistencia que se podrá prestar a solicitud de otro Estado, la forma en que se deben recibir las solicitudes y las normas relativas a la prestación de esa asistencia<sup>12</sup>.

39. En la búsqueda de la armonización de la legislación nacional sobre asistencia judicial recíproca con el artículo 18 de la Convención cabe tener presente una serie de aspectos jurídicos. Entre ellos figuran las enmiendas legislativas necesarias para asegurar que se pueda prestar asistencia en relación con delitos contemplados en la Convención, así como cuando el Estado parte requirente tenga motivos razonables para sospechar que el delito de que se trata es de carácter transnacional (artículo 18, párrafo 1). La legislación nacional debería también prever que se otorgue asistencia en la más amplia medida posible en relación con delitos de los que una persona jurídica pueda ser considerada responsable (artículo 18, párrafo 2). Puede ser necesario revisar la legislación nacional a fin de velar por que un Estado parte tenga la autoridad legal suficiente para otorgar las formas de asistencia enunciadas en el artículo 18, párrafo 3. La legislación nacional que restringe, por ejemplo, las facultades de investigación básicas, como las de inspección e incautación, a casos de delitos internos puede dificultar la armonización con los requisitos previstos en el artículo 18.

40. Asimismo, los Estados tal vez deseen incluir en su legislación nacional la amplia facultad residual contemplada en el artículo 18, inciso 3 i), a fin de prestar “cualquier otro tipo de asistencia autorizada por el derecho interno del Estado Parte requerido”. A ese respecto, algunos Estados adoptan en su legislación nacional el criterio de garantizar que esas formas de asistencia solicitada se puedan prestar en la misma medida y en las mismas condiciones que se aplicarían en la investigación de asuntos penales internos. Sin embargo, la legislación nacional de algunos Estados no permite que ciertas facultades de investigación, como el acceso en tiempo real a datos informáticos, que pueden utilizarse para determinados delitos internos se empleen para responder a solicitudes de asistencia internacional. Esas diferencias son compatibles con los requisitos de la Convención contra la Delincuencia Organizada, como se pone de relieve en las disposiciones del artículo 18, incisos 3 i) y 21 d), que prevén “garantías” para los Estados partes, basadas en la legislación existente y el ordenamiento jurídico nacional.

41. En la prestación de asistencia técnica para la armonización de la legislación nacional se deberá tener en cuenta, por tanto, la flexibilidad inherente de la Convención contra la Delincuencia Organizada, al mismo tiempo que se siguen buscando los medios de promover el objetivo general de prestar la más amplia medida posible de asistencia judicial recíproca respecto de investigaciones, procesos y actuaciones judiciales. En particular, las iniciativas de asistencia técnica pueden centrarse en el propósito de velar por que las características básicas de las disposiciones de la Convención en materia de cooperación internacional sean compatibles con el derecho nacional, a la vez que se facilitan las deliberaciones, incluso a nivel regional y subregional, sobre enfoques comunes o de buenas prácticas en relación con los elementos de carácter no obligatorio. A ese respecto, entre las características básicas del régimen jurídico nacional que pueden promover la armonización con elementos del artículo 18 y cabría hacer objeto de asistencia técnica, pueden figurar la eliminación de posibles restricciones a la prestación de asistencia

---

<sup>12</sup> Véase el informe de la Secretaría titulado “Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional: información consolidada recibida de los Estados para el primer ciclo de presentación de informes” (CTOC/COP/2005/2/Rev.2).

judicial recíproca aduciendo el secreto bancario (artículo 18, párrafo 8), la organización de videoconferencias para que las autoridades judiciales celebren audiencias con testigos o peritos en la medida en que ello sea compatible con los principios fundamentales del derecho interno (artículo 18, párrafo 18), así como el examen de los motivos para denegar la asistencia que no estén reflejados en el artículo 18, párrafo 21.

## **VI. Instrumentos jurídicos elaborados por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito**

42. Ya sea que las actividades de armonización se centren en las leyes nacionales de cooperación internacional, la penalización u otros aspectos de la Convención como la protección de testigos, la utilidad de los instrumentos jurídicos en la prestación de asistencia técnica en materia de armonización es de importancia fundamental. Los instrumentos jurídicos ofrecen una metodología y una orientación comunes a todas las partes interesadas, ya sea que intervengan en la prestación o en el recibo de asistencia técnica.

43. Las disposiciones legislativas modelo, las leyes modelo y las guías legislativas representan componentes importantes del conjunto de instrumentos destinados a facilitar y sistematizar la prestación de asistencia para la armonización de la legislación nacional. Las leyes y disposiciones modelo no tienen por objeto su incorporación directa en las leyes nacionales. Más bien, las disposiciones modelo están concebidas para que se adapten a las necesidades de cada Estado a la luz de sus tradiciones jurídicas, sociales, económicas y culturales particulares, atendiendo a los resultados de un cuidadoso examen holístico del contexto legislativo de cada Estado. De igual manera, las guías legislativas no tienen por objeto prescribir medios de aplicar la Convención y sus Protocolos, sino, más bien, proporcionar una gama de opciones y ejemplos que los legisladores nacionales quizás deseen tener presentes, teniendo en cuenta diferentes tradiciones jurídicas y diversos niveles de desarrollo institucional.

44. La Conferencia de las Partes ha reconocido la importancia de las leyes modelo y las guías legislativas entre otras cosas, en su resolución 5/8, en la que solicitó a la UNODC que promoviera y difundiera las *Guías legislativas para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*, y que promoviera la utilización de las leyes modelo sobre extradición y asistencia judicial recíproca elaboradas por la UNODC.

45. La UNODC elaboró varias disposiciones y leyes modelo relativas a la Convención y sus Protocolos, entre ellas las siguientes: *Disposiciones legislativas modelo sobre la delincuencia organizada* (2012); *Ley Modelo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones* (2011); *Ley Modelo contra el tráfico ilícito de migrantes* (2010); *Ley Modelo contra la trata de personas* (2010); *Disposiciones modelo sobre el blanqueo de dinero, la financiación del terrorismo, las medidas preventivas y el producto del delito* (2009)<sup>13</sup>; *Ley Modelo de asistencia recíproca en asuntos penales* (2007); *Legislación Modelo*

---

<sup>13</sup> Preparada para los países que se rigen por el derecho anglosajón.

sobre el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo (2005)<sup>14</sup>; *Ley Modelo sobre extradición* (2004); y *Ley Modelo sobre protección de los testigos* (2008)<sup>15</sup>. La UNODC elaboró también un tratado modelo sobre extradición y un tratado modelo sobre asistencia recíproca en asuntos penales<sup>16</sup>.

46. Esos instrumentos se complementan mediante una serie de manuales de la UNODC que proporcionan información adicional sobre procesos de cooperación internacional, entre ellos el *Manual de asistencia judicial recíproca y extradición*, el *Manual de cooperación internacional en el decomiso del producto del delito* y el *Manual sobre el traslado internacional de personas condenadas*<sup>17</sup>.

47. En el empleo de esos instrumentos en el proceso de asistencia legislativa relacionada con la Convención y sus Protocolos es preciso lograr un delicado equilibrio. La asistencia deberá ser lo suficientemente flexible para que se ajuste a las necesidades de tradiciones jurídicas diferentes, comprendidos sus principios constitucionales y la estructura jurídica existente y disposiciones para la aplicación de la ley, así como las diferentes condiciones geográficas, culturales, económicas y sociales. Al mismo tiempo debe ser lo suficientemente sistemática como para lograr un grado apropiado de armonización legislativa para que cada país pueda intercambiar solicitudes de extradición y asistencia judicial recíproca, celebrar acuerdos o arreglos sobre investigaciones conjuntas y participar en otras formas de cooperación internacional.

48. Con miras a cumplir esos requisitos, la UNODC adopta frente a la asistencia técnica para la armonización de la legislación nacional un enfoque participativo y basado en pruebas. Cuando se recibe una solicitud de asistencia, se investiga el proceso legislativo del país solicitante, se consulta a los actores y partes interesadas pertinentes y se determinan posibles obstáculos que se pueden interponer en el proceso. Para justificar el proceso legislativo se puede preparar un documento de antecedentes en que se detallen las obligaciones internacionales aplicables, los requisitos constitucionales existentes y las leyes aplicables en la materia, así como un análisis de las dificultades y oportunidades de orden jurídico. Más importante aún, la redacción de nuevas leyes o enmiendas de leyes existentes debe ser responsabilidad directa y estar bajo la dirección de cada Estado, siendo la función de la asistencia técnica suministrar conocimientos especializados, asesoramiento y apoyo según se requiera.

49. Gracias al apoyo técnico, los legisladores nacionales deberán tener presentes a los usuarios definitivos de la legislación, tanto los profesionales del sistema de justicia como el público en general, que serán quienes habrán de leer y utilizar esa legislación, y redactarla siguiendo el estilo y la estructura de las leyes existentes. A ese respecto, los manuales de redacción legislativa disponibles en el país son tan importantes como los instrumentos jurídicos internacionales. De conformidad con los regímenes jurídicos nacionales, la legislación existente y los proyectos de ley pueden también

<sup>14</sup> Preparada para los países de tradición jurídica romanista.

<sup>15</sup> Actualmente en examen.

<sup>16</sup> Las leyes modelo se pueden consultar en el sitio web de la UNODC [www.unodc.org/unodc/en/legal-tools/model-treaties-and-laws.html](http://www.unodc.org/unodc/en/legal-tools/model-treaties-and-laws.html).

<sup>17</sup> Los instrumentos y publicaciones de cooperación internacional se pueden consultar en el sitio web de la UNODC [www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/international-cooperation-tools.html](http://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/international-cooperation-tools.html).

proponerse el objetivo de incorporar disposiciones sobre mecanismos de vigilancia y evaluación que prevean la transparencia, la rendición de cuentas y la participación.

50. Con miras a apoyar los procesos nacionales periódicos de examen y evaluación de las leyes y la planificación y prestación de la asistencia técnica, la UNODC ha iniciado la elaboración de una guía de evaluación de necesidades relacionada con la Convención contra la Delincuencia Organizada<sup>18</sup>. El propósito de ese instrumento es impartir orientación para evaluar las medidas que se pueden adoptar en un Estado parte a fin de velar por que se pueda aprovechar todo el potencial de la Convención contra la Delincuencia Organizada.

51. La guía constará de conjuntos normalizados de indicadores y preguntas concebidos para que los expertos de organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, gobiernos nacionales e instituciones pertinentes, en particular los encargados de la formulación de políticas y los legisladores, puedan realizar una evaluación global o específica de determinados aspectos de la aplicación de la Convención contra la Delincuencia Organizada. Esa tarea consistirá en determinar las deficiencias de la legislación existente y su aplicación; facilitar la formulación y elaboración de proyectos de asistencia técnica que respondan adecuadamente a las deficiencias y necesidades establecidas; y facilitar la elaboración de indicadores de ejecución para evaluar los progresos alcanzados en la aplicación.

52. La UNODC ha elaborado el *Manual para la estimación de las necesidades en materia de respuesta de la justicia penal a la trata de personas*<sup>19</sup> y una guía para la evaluación de la respuesta de la justicia penal al tráfico ilícito de migrantes (*Assessment Guide to the Criminal Justice Response to the Smuggling of Migrants*)<sup>20</sup>. Esos instrumentos han permitido a expertos de organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, organismos de desarrollo nacional y otras entidades gubernamentales, así como a las instituciones pertinentes, realizar evaluaciones globales o específicas de determinados aspectos de la respuesta de la justicia penal del país a esos dos delitos. Un enfoque de carácter más concreto se refleja en una serie de documentos técnicos publicados por la UNODC, como el relativo a la lucha contra la trata de personas de conformidad con los principios del derecho islámico<sup>21</sup>.

53. Pronto se dispondrá también de información sobre las actividades de los Estados partes para armonizar su legislación nacional con las disposiciones de la Convención y sus Protocolos en la base de datos de legislación en el portal de la UNODC de gestión de conocimientos sobre la delincuencia organizada denominado “Sharing Electronic Resources and Laws against Organized Crime” (Sherloc), que incluye también una base de datos de jurisprudencia y un enlace al directorio de autoridades nacionales competentes. A través de Sherloc la UNODC se propone reunir, en un único sitio web, la información relativa a todas las actividades nacionales, regionales e internacionales

---

<sup>18</sup> Se publicará en 2014.

<sup>19</sup> Se puede consultar en la dirección [www.unodc.org/documents/human-trafficking/Needs\\_Assessment\\_Toolkit\\_ebook\\_09-87518\\_June\\_2010.pdf](http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Needs_Assessment_Toolkit_ebook_09-87518_June_2010.pdf).

<sup>20</sup> Se puede consultar en la dirección [www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant-Smuggling/UNODC\\_2012\\_Assessment\\_Guide\\_to\\_the\\_Criminal\\_Justice\\_Response\\_to\\_the\\_Smuggling\\_of\\_Migrants-EN.pdf](http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Migrant-Smuggling/UNODC_2012_Assessment_Guide_to_the_Criminal_Justice_Response_to_the_Smuggling_of_Migrants-EN.pdf).

<sup>21</sup> [www.unodc.org/documents/human-trafficking/Islamic\\_Law\\_TIP\\_E\\_ebook\\_18\\_March\\_2010\\_V0985841.pdf](http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Islamic_Law_TIP_E_ebook_18_March_2010_V0985841.pdf).

desplegadas para combatir la delincuencia organizada, con miras a facilitar la difusión de información. La UNODC inaugurará el sitio Sherlock a fines de 2013.

## VII. Recomendaciones

54. El Grupo de trabajo tal vez desee considerar la posibilidad de:

a) Examinar recomendaciones sobre los mejores enfoques del apoyo que presta la UNODC a la ratificación y aplicación de la Convención contra la Delincuencia Organizada y sus Protocolos;

b) Examinar y determinar las dificultades jurídicas y prácticas más predominantes relacionadas con la ratificación y aplicación de la Convención contra la Delincuencia Organizada y sus Protocolos en que el Grupo desearía que se centrara la asistencia legislativa que la UNODC preste en el próximo período;

c) Alentar a los Estados partes a que adopten las medidas legislativas necesarias para armonizar sus marcos jurídicos nacionales con la Convención contra la Delincuencia Organizada. Además, los Estados partes tal vez deseen priorizar la adopción de medidas encaminadas a armonizar su legislación nacional con las disposiciones de carácter obligatorio de la Convención;

d) Recordar a los Estados partes que la UNODC está dispuesta a prestarles asistencia, previa solicitud, mediante el suministro de asistencia técnica ajustada a su situación, en las actividades que realizan para armonizar su legislación nacional con las disposiciones de la Convención contra la Delincuencia Organizada;

e) Alentar a los Estados que no son partes en la Convención contra la Delincuencia Organizada (tanto signatarios como no signatarios) a que consideren la posibilidad de solicitar asistencia técnica de la UNODC, en especial en lo que respecta a las discrepancias existentes en su legislación nacional con la Convención contra la Delincuencia Organizada;

f) Invitar a los Estados Miembros a que hagan amplia utilización de los instrumentos jurídicos de la UNODC en sus actividades destinadas a armonizar en mayor grado su legislación nacional con la Convención contra la Delincuencia Organizada.