



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

Distr. general
19 de septiembre de 2007
Español
Original: inglés

Grupo de trabajo provisional de composición abierta de expertos gubernamentales sobre asistencia técnica

Viena, 3 a 5 de octubre de 2007

Tema 2 del programa provisional*

**Propuestas de la Secretaría relativas a actividades
e asistencia técnica destinadas a satisfacer las necesidades
identificadas en las esferas prioritarias**

Propuestas relativas a actividades de asistencia técnica

Documento de antecedentes preparado por la Secretaría**

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1-3	3
II. Reunión de información sobre la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional	4-11	4
A. Antecedentes y actividades en curso	4-7	4
B. Propuestas	8-11	5
III. Fortalecimiento de las respuestas en materia de justicia penal ante la delincuencia organizada teniendo como fundamento la Convención contra la Delincuencia Organizada y los Protocolos que la complementan	12-29	7
A. Antecedentes y actividades en curso	12-16	7
B. Propuestas	17-29	9
IV. La cooperación internacional y el establecimiento o consolidación de autoridades centrales encargadas de atender las solicitudes de asistencia judicial recíproca y extradición	30-47	12

* CTOC/COP/WG.2/2007/1.

** El retraso en la presentación de este documento se debió a la necesidad de reunir información suplementaria.



A.	Antecedentes y actividades en curso	30-35	12
B.	Propuestas	36-47	13
V.	Asistencia para desarrollar la capacidad de reunir datos sobre la delincuencia organizada	48-56	17
A.	Antecedentes y actividades en curso	48-53	17
B.	Propuestas	54-56	18
VI.	Asistencia con respecto a la aplicación de los Protocolos de la Convención contra la Delincuencia Organizada	57-62	20
A.	Antecedentes y actividades en curso	57-61	20
B.	Propuestas	62-72	22
VII.	Movilización de recursos	73-76	26

I. Introducción

1. En virtud del artículo 30 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (resolución 55/25 de la Asamblea General, anexo I) los Estados Parte harán esfuerzos concretos por intensificar su cooperación con los países en desarrollo, consolidar la asistencia financiera y material a fin de apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo para combatir la delincuencia organizada transnacional, y prestar asistencia técnica para la aplicación de la Convención. La Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional recibió el mandato de concertar mecanismos con miras a facilitar esas actividades, alentando inclusive la movilización de contribuciones voluntarias (párrafo 3 del artículo 32 de la Convención). En su segundo período de sesiones, celebrado en Viena del 10 al 21 de octubre de 2005, la Conferencia decidió establecer un grupo de trabajo sobre asistencia técnica (decisión 2/6) para examinar las necesidades de asistencia técnica de los Estados, impartir orientación con respecto a las prioridades, tomar en consideración la información sobre las actividades de asistencia técnica de la secretaría y de los Estados y de otras entidades del sistema de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales y facilitar la movilización de posibles recursos.

2. Durante el tercer período de sesiones de la Conferencia, el Grupo de trabajo provisional de composición abierta de expertos gubernamentales sobre asistencia técnica hizo una serie de recomendaciones, incluso en materia de reunión de información sobre la aplicación de la Convención y sus Protocolos, y determinó las siguientes esferas prioritarias de asistencia técnica: a) la penalización de los delitos comprendidos en la Convención y sus Protocolos; b) la cooperación internacional en asuntos penales y para fines de decomiso; y c) la asistencia para el establecimiento o consolidación de autoridades centrales encargadas de atender a las solicitudes de asistencia judicial recíproca y de extradición. El Grupo de trabajo reconoció la necesidad de desarrollar la capacidad de los Estados Parte de reunir información sobre la delincuencia organizada y de prestar a los Estados Parte, previa solicitud, asistencia técnica para fomentar su capacidad de reunir y analizar información sobre el tema de la Convención y sus Protocolos. Finalmente, con respecto a la asistencia técnica para apoyar y promover la aplicación de los Protocolos, el Grupo de trabajo determinó que podían adoptarse medidas en relación con las esferas siguientes, a saber, las actividades relacionadas con las necesidades de las víctimas, la asistencia relacionada con la protección de los testigos y los seminarios regionales sobre la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

3. La Conferencia, en su decisión 3/4, hizo suyas las recomendaciones del Grupo de trabajo y pidió a su secretaría que formulara propuestas de actividades de asistencia técnica destinadas a satisfacer las necesidades señaladas por el Grupo de trabajo en las esferas prioritarias y que presentara dichas propuestas al examen del Grupo de trabajo en la reunión que éste celebraría antes del cuarto período de sesiones de la Conferencia.

II. Reunión de información sobre la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

A. Antecedentes y actividades en curso

4. En virtud del artículo 32 de la Convención, la Conferencia ha de examinar periódicamente la aplicación de la Convención y formular recomendaciones para mejorar la Convención y su aplicación. A tales efectos, la Conferencia obtendrá el necesario conocimiento de las medidas adoptadas y de las dificultades encontradas por los Estados Parte en aplicación de la Convención, y cada Estado Parte facilitará a la Conferencia información sobre sus programas, planes y prácticas y sobre las medidas legislativas y administrativas adoptadas para aplicar la Convención.

5. La Conferencia, en su tercer período de sesiones, abordó el problema crónico de la insuficiente presentación de informes por los Estados Parte en la Convención y los Signatarios. En su primer período de sesiones, la Conferencia había pedido a la Secretaría que reuniera información de los Estados Parte y los Estados Signatarios de la Convención mediante cuestionarios. En el segundo período de sesiones de la Conferencia, se emitieron cuestionarios adicionales para los Protocolos y se convino en un segundo ciclo de presentación de informes. En su decisión 3/1, sobre el examen de la aplicación de la Convención y los Protocolos que la complementan, la Conferencia exhortó a los Estados Parte que no lo hubieran hecho a que facilitaran la información necesaria correspondiente a los ciclos de presentación de informes y pidió a su secretaría que le presentara los informes analíticos unificados finales. En las deliberaciones correspondientes, durante el tercer período de sesiones de la Conferencia, figuraron, entre los argumentos esgrimidos repetidamente en contra del método del cuestionario para la reunión de información, el número y la extensión de los cuestionarios, las dificultades con que se tropezó en lo atinente a la coordinación de las autoridades nacionales encargadas de responder a los cuestionarios y, lo que acrecentó esas dificultades, el hecho de que muchos Estados carecían de los recursos humanos y financieros necesarios para rellenar los cuestionarios. Otros Estados carecían de conocimientos especializados sobre las formas más indicadas de reunir y analizar la información. En todos los cuestionarios preparados por la Secretaría y aprobados por la Conferencia figuraba una pregunta preliminar en la que se pedía a los Estados que indicaran si necesitarían asistencia técnica para rellenar esos cuestionarios, pero casi ningún Estado aprovechó la posibilidad ofrecida. El índice y la calidad de las respuestas resultaron ser por lo general bajos y, como consecuencia de ello, los informes analíticos preparados por la Secretaría tomando esas respuestas como base no dieron a la Conferencia medios para abordar plenamente las esferas problemáticas en la aplicación y el cumplimiento.

6. Al hacer suyas las recomendaciones del Grupo de trabajo (decisión 3/4), la Conferencia estableció una clara vinculación entre la reunión de información y el examen de la aplicación, por un lado, y la determinación de las necesidades de asistencia técnica, por el otro. El Grupo de trabajo señaló esferas prioritarias para la asistencia técnica pero recordó, como medida preliminar, que para determinar esas necesidades habría que basarse en las solicitudes recibidas de los Estados Parte, utilizándose la información facilitada en cumplimiento de las obligaciones de presentación

de informes de conformidad con el artículo 32 de la Convención (como la facilitada durante los dos ciclos de presentación de informes).

7. En su decisión 3/1, la Conferencia pidió a su secretaría que elaborara un formato modelo para la presentación, a título voluntario, de información suplementaria, con miras a 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. Pidió además a su secretaría que, al elaborar el formato modelo, con sujeción a la disponibilidad de recursos extrapresupuestarios, estudiara todas las posibilidades de utilizar la moderna tecnología de la información y aplicaciones basadas en la Internet con miras a garantizar el máximo de eficiencia y eficacia.

B. Propuestas

8. En este contexto, se propone que se simplifique y mejore la reunión y análisis de información a fin de crear un acervo de conocimientos actualizado sobre la aplicación de la Convención. Para medir la repercusión de la asistencia técnica prestada bajo su orientación, la Conferencia debería evaluar la evolución de la aplicación de la Convención por los Estados Parte, a cuyo fin tendría que llevar a cabo una evaluación de la situación de la aplicación en una fase temprana de su labor para establecer de ese modo un punto de referencia respecto del cual podrían medirse en el futuro los progresos alcanzados. Someter a prueba los distintos métodos e instrumentos de apoyo a la labor de la Conferencia, permitiría a ésta cumplir sus funciones y garantizar la eficacia del intercambio de información y la sostenibilidad de las medidas de aplicación. En apoyo de esa labor, se intentaría adoptar un enfoque integrado que tomara en consideración bajo su mandato todas las convenciones de las Naciones Unidas en materia de delincuencia. El proceso, en curso, de establecer un mecanismo de examen de la aplicación de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (resolución 58/4 de la Asamblea General, anexo) ofrecería sin duda oportunidades de fecundación cruzada. La Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, en su resolución 1/1, convino en que era necesario establecer un mecanismo apropiado y eficaz para apoyar el examen de la aplicación de la Convención y decidió establecer un grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta que formulara recomendaciones acerca de un mecanismo apropiado para el examen de la aplicación. Las conclusiones metodológicas de ese proceso podrían utilizarse para instituir el examen de la aplicación de la Convención contra la Delincuencia Organizada y sus Protocolos.

9. Con miras a identificar métodos óptimos para mejorar la reunión de información y el examen de la aplicación, se ha propuesto una serie de actividades que el Grupo de trabajo deberá examinar y que apoyarán, a su vez, la determinación de las necesidades de asistencia técnica. Las actividades propuestas pueden resumirse de la siguiente manera:

- a) Identificar a los coordinadores en los Estados Parte y prestarles apoyo;
- b) Volver a evaluar los instrumentos de reunión de información y optimizarlos desarrollando aplicaciones informatizadas y creando una base de datos que apoye la reunión y el análisis de la información;

c) Establecer directrices de presentación de informes para mejorar la calidad de los informes sobre la aplicación de la Convención y ofrecer capacitación conexas;

d) Someter a prueba la eficiencia y eficacia de distintas metodologías de reunión de información y examen de la aplicación mediante programas piloto en un número reducido de Estados Parte que se ofrecerían a participar.

10. La primera medida sería determinar, apoyar y mantener canales de comunicación con los coordinadores de los Estados Parte. Se aliviaría así el problema de la coordinación nacional y se garantizarían la sostenibilidad y la coherencia en la presentación de informes sobre las medidas de aplicación. Tras ello, se deberían volver a evaluar los mecanismos de reunión de información una vez concluidos los ciclos de presentación de informes actualmente en curso, como lo pidió la Conferencia. La experiencia acumulada hasta la fecha llevaría a concluir que los cuestionarios han defraudado las expectativas. Es, por consiguiente, necesario avanzar hasta obtener un mecanismo que aumente la calidad general de la presentación de informes y garantice al mismo tiempo que los Estados Parte asumen el proceso como propio. Un aspecto clave de ese enfoque sería establecer directrices de presentación de informes. Las directrices serían un instrumento concebido para simplificar las obligaciones de presentación de informes al ofrecer un enfoque paso a paso y señalar claramente el tipo de información requerida, la fuente posible y el formato en que se debería facilitar esa información a la Conferencia por conducto de la Secretaría. La finalidad sería que el proceso de presentación de informes dejara de ser una obligación onerosa y pasara a ser un ejercicio dinámico con ventajas evidentes para las autoridades que participen en materia de conocimientos, coordinación y adopción de políticas con fundamento. Las directrices de presentación de informes tendrían que complementar un instrumento de reunión de información apropiado, eficiente y de fácil uso, y prestarle apoyo. De manera similar al instrumento de autoevaluación desarrollado por la ONUDD para reunir información sobre la aplicación de la Convención contra la Corrupción, podría estudiarse la posibilidad de recurrir a instrumentos informatizados para la reunión y evaluación de la información sobre la aplicación de la Convención contra la Delincuencia Organizada, incluida una base de datos que sirviera de apoyo a la reunión de información. La capacitación a nivel nacional y regional sobre determinados aspectos de la reunión de información y el examen de la aplicación sería también un componente clave.

11. La determinación de las necesidades de asistencia técnica se incorporaría en cada etapa del proceso de reunión de información.

III. Fortalecimiento de las respuestas en materia de justicia penal ante la delincuencia organizada teniendo como fundamento la Convención contra la Delincuencia Organizada y los Protocolos que la complementan

A. Antecedentes y actividades en curso

12. Entre las esferas prioritarias señaladas por la Conferencia en su decisión 3/4, sobre las recomendaciones del Grupo de trabajo, la penalización de los delitos comprendidos en la Convención y sus Protocolos ocupa el primer lugar. La legislación interna debe garantizar que estén tipificados como delitos en la legislación penal interna los delitos previstos de conformidad con los artículos 5, 6, 8 y 23 de la Convención, el artículo 5 del 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 (resolución 55/25 de la Asamblea General, anexo II), el artículo 6 del 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 (resolución 55/25 de la Asamblea General, anexo III) y el artículo 5 del 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 (resolución 55/255 de la Asamblea General, anexo). Además de la tipificación como delito, la legislación penal y procesal más amplia de un Estado, en particular las disposiciones relativas a los delitos accesorios, las sanciones, la jurisdicción, la investigación, el enjuiciamiento y la cooperación internacional, tienen que examinarse a fin de garantizar que las disposiciones sobre penalización pueden aplicarse efectivamente. También pueden ser necesarias medidas adicionales como el establecimiento de estrategias eficaces de aplicación de la ley y la dotación de recursos con ese fin, el desarrollo de la capacidad institucional y del personal o, en el caso de la trata de personas, las medidas de apoyo y protección a las personas objeto de trata como víctimas de un delito, a fin de que se facilite la penalización de los delitos comprendidos en la Convención y sus Protocolos. El apoyo a la adopción de una respuesta totalmente eficaz en el plano de la justicia penal a las cuestiones sustantivas abordadas por la Convención y sus Protocolos entraña, por consiguiente, un amplio espectro de medidas de apoyo al sistema de justicia penal.

13. Para que la asistencia legislativa se traduzca en resultados satisfactorios, ha de basarse en una evaluación amplia de la legislación interna, las normas y procedimientos administrativos y la política o las estrategias vigentes. Tal evaluación ofrecería el fundamento de recomendaciones relativas a las modificaciones que habría que introducir para que tales leyes, normas, procedimientos y políticas estuvieran armonizados con los requisitos de la Convención y sus Protocolos. Se debe establecer contacto profesional con los funcionarios nacionales para garantizar la cooperación directa. En vista de los fuertes vínculos que existen entre la legislación que aplica directamente las disposiciones de la Convención y otras normas de derecho procesal o sustantivo, la asistencia legislativa debe considerarse desde una perspectiva holística. La asistencia legislativa prestada para la aplicación de la Convención debe tener en cuenta la aplicación de otras convenciones de las Naciones Unidas contra la

delincuencia, por ejemplo, en las esferas de la corrupción y la fiscalización de estupefacientes, y, en determinados casos, de instrumentos regionales, a fin de garantizar una legislación concordante conforme a todos los instrumentos aplicables.

14. Al impartir orientación y prestar asistencia en cuestiones de penalización, hay que asegurarse de que se adopte un enfoque equilibrado, a largo plazo. En el empeño por hacer frente a lo que se percibía como la falta de acción en el plano internacional en una cuestión relacionada con la delincuencia organizada, un Estado puso en marcha una campaña de aplicación de la ley que culminó en el destacado enjuiciamiento y condena de autores de menor importancia pero que tuvo escasa repercusión a largo plazo en la actividad de los grupos delictivos organizados. De manera similar, muchos Estados que han penalizado la trata de personas no prestan protección eficaz ni apoyo a las víctimas, lo que se traduce en la ulterior victimización de las personas objeto de trata y en resultados limitados en cuanto a los índices de condena.

15. La asistencia legislativa debe incluir también asesoramiento complementario y apoyo para garantizar la promulgación y la entrada en vigor de la legislación interna y, lo que es más importante aún, debe tener en cuenta la necesidad de asistencia ulterior a fin de hacer efectivos determinados arreglos de aplicación apropiados. La asistencia complementaria podría incluir la reunión, divulgación y análisis de información operacional sobre tendencias de la delincuencia organizada; la realización de evaluaciones de necesidades técnicas; la redacción de planes de acción y estrategias nacionales, la sensibilización de los participantes e instituciones pertinentes; el desarrollo de la capacidad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y de la fiscalía así como de los funcionarios judiciales a fin de que apliquen la nueva legislación; la concepción y formulación de planes de estudios y de material especializado sobre cuestiones relacionadas con la aplicación de la Convención y la supervisión de las actividades previstas; y la puesta a disposición de los Estados Miembros que lo soliciten de consejeros y asesores en materia de justicia penal. En el marco de la asistencia también podría alentarse a los Estados a que utilizaran más la Convención como base jurídica, de política y procesal para la cooperación en materia penal.

16. La experiencia de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) ha demostrado que la asistencia técnica para la creación de capacidad a fin de aplicar la legislación constituye un paso complementario crucial en el caso de la asistencia legislativa. Las respuestas a nivel nacional para combatir la trata de personas, por ejemplo, han alcanzado los resultados más satisfactorios en los casos en que se movilizaron recursos de la justicia penal en apoyo de la legislación y tal movilización coincidió con el compromiso de defender los derechos legales y los derechos humanos de las víctimas. La labor realizada por la ONUDD en Viet Nam durante los cuatro últimos años ayudó a que aumentaran considerablemente en 2006 las detenciones de tratantes de personas y el rescate de las víctimas; las actividades en curso de ejecución en la India han mostrado igualmente tendencias alentadoras. Las actividades propuestas para la aplicación de las respuestas en el plano de la justicia penal ante la delincuencia organizada teniendo como fundamento la Convención y sus Protocolos pueden resumirse de la siguiente manera:

a) Responder a las solicitudes de asistencia legislativa y ampliar esa asistencia a los Estados individuales;

- b) Elaborar legislación modelo en esferas clave de la delincuencia organizada transnacional;
- c) Elaborar una ley modelo internacional y normas internacionales sobre la protección de los testigos;
- d) Crear capacidad en materia de los procedimientos y la práctica de la protección de los testigos en los proyectos en curso de ejecución en el Cáucaso, y ejecutar nuevos proyectos en América Latina, Europa sudoriental, y Asia y el Pacífico;
- e) Desarrollar conjuntamente con la Corte Penal Internacional un programa de capacitación para fortalecer la protección de los testigos en África;
- f) Promover la cooperación bilateral y multilateral para la reubicación de los testigos desarrollando a tal fin un acuerdo modelo de reubicación;
- g) Desarrollar procedimientos de investigación de antecedentes para unidades especializadas en la protección de los testigos y otras unidades especializadas de aplicación coercitiva de la ley y de enjuiciamiento.

B. Propuestas

1. Asistencia legislativa individual

17. En su calidad de organismo custodio de los instrumentos internacionales contra la delincuencia organizada transnacional, la Secretaría posee una ventaja comparativa en lo que respecta a prestar asesoramiento de alta calidad sobre la ratificación y aplicación de los instrumentos, valiéndose de un enfoque holístico. La Secretaría tiene previsto aprovechar la experiencia acumulada en esa esfera y ampliar sus actividades de asistencia legislativa individual.

18. Las respuestas a los cuestionarios correspondientes a los ciclos de presentación de informes primero y segundo y las respuestas individuales recibidas por la Secretaría han permitido determinar algunas de las necesidades de asistencia técnica de los Estados Parte y los Estados Signatarios. En sus respuestas a los cuestionarios, Argelia, China, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Jamaica, Malasia, Maldivas, Mauricio, Nigeria, la República Checa, la República Dominicana y Sudáfrica señalaron que tenían necesidad de asistencia legislativa. Entre las esferas especificadas figuran los delitos cibernéticos, el blanqueo de dinero, la cooperación internacional, el decomiso, la asistencia judicial recíproca, la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

19. La Secretaría recibió también una serie de solicitudes individuales, entre las que figuran las de Benin, Guinea-Bissau, Kenya, Mongolia, el Paraguay, Rumania y Sri Lanka. Gracias al establecimiento de contactos profesionales o a las relaciones existentes se planificaron actividades en Angola, Cabo Verde, Guinea-Bissau, Mozambique, Panamá, Santo Tomé y Príncipe y Suriname. La Secretaría prestó asistencia legislativa a varios Estados Parte, entre ellos Angola, Armenia, Azerbaiyán, Cabo Verde, Costa Rica, el Ecuador, Georgia, Ghana, Guatemala, Guinea Ecuatorial, Honduras, Mozambique, Panamá, el Perú y Santo Tomás y Príncipe, y llevó a cabo una serie de actividades de asistencia previa a la ratificación.

20. La red de oficinas extrasede de la ONUDD también ha desempeñado un importante papel en lo que respecta a determinar las necesidades de asistencia de los Estados y a formular prioridades mediante documentos como los marcos programáticos estratégicos, o planes de trabajo operativos conjuntos de la ONUDD y las entidades de contraparte.

21. Además de las solicitudes formales de asistencia específica recibidas de los Estados Miembros, hay varias otras formas en que la ONUDD determina las necesidades de asistencia técnica relacionadas con la Convención y sus Protocolos y responde a ellas. Por ejemplo, la red de oficinas extrasede de la ONUDD actúa con las entidades de contraparte constantemente y a todos los niveles; los asesores y mentores de la ONUDD trabajan directamente con los gobiernos; y los expertos de la ONUDD llevan a cabo evaluaciones de las necesidades técnicas en respuesta a las solicitudes recibidas de los Estados Miembros. La ampliación de las actividades de extensión de la ONUDD ofrece oportunidades de prestar asistencia técnica de diversa índole inmediata y directamente a quienes más se pueden beneficiar de ella. Además, como uno de los componentes de la labor de la ONUDD, las modalidades de asistencia relativa a la Convención pueden prestarse en el marco de un programa más amplio, como la labor integrada de la ONUDD en la esfera del imperio de la ley.

2. Legislación modelo sobre la delincuencia organizada transnacional

22. La prestación de asistencia legislativa puede apoyarse en instrumentos que toman en consideración la diversidad de tradiciones y ordenamientos jurídicos y reflejan el acervo de experiencia y conocimientos especializados en esa esfera. En sus respuestas a los cuestionarios, algunos Estados Parte señalaron que la legislación modelo era un instrumento valioso, como lo demuestra la labor de la ONUDD sobre legislación modelo para aplicar los tratados de fiscalización de drogas y la legislación modelo sobre extradición y sobre asistencia judicial recíproca. La Secretaría tiene previsto elaborar legislación modelo sobre la aplicación de la Convención, lo que entrañaría el establecimiento de un grupo de expertos encargado de determinar el alcance y la metodología de la legislación modelo y examinar las disposiciones del proyecto de ley modelo. El grupo de expertos podría aprovechar la experiencia de otras organizaciones internacionales y regionales que ya han elaborado leyes modelo que guardan relación directa con las cuestiones que se abordan en la Convención.

3. Protección de los testigos

23. En su decisión 3/4, la Conferencia observó que la asistencia relacionada con la aplicación de las disposiciones sobre la protección de los testigos era una esfera comprendida no sólo en los Protocolos sino también en la Convención. La capacidad de proteger a los testigos que participan en actuaciones penales era un elemento clave de la lucha contra todas las formas de delincuencia organizada, incluida la trata de personas. En sentido amplio, el término protección de los testigos se refiere a medidas procesales y a la seguridad en la sala del tribunal, a la seguridad fuera de la sala y a las medidas más drásticas previstas en el marco de un sistema especializado de protección de los testigos, como el cambio de identidad y la reubicación.

24. La ONUDD ha alcanzado varios logros en esa esfera, pero podría hacerse mucho más. En varias reuniones regionales de expertos, celebradas en México, D.F., en noviembre de 2005, en Bangkok en junio de 2006 y en Viena en noviembre de 2006,

se procuró fomentar la sensibilización en lo que respecta a la protección de las víctimas y testigos, la protección procesal y las medidas y finalidades de los programas oficiales de protección de los testigos. Las reuniones de expertos sirvieron también para promover el intercambio de prácticas óptimas entre especialistas y autoridades para la redacción del documento titulado Manual de buenas prácticas para la protección de los testigos en actuaciones penales en las que está involucrada la delincuencia organizada. Aprovechando la labor realizada hasta la fecha, los planes actuales abarcan el desarrollo de nuevos módulos de capacitación para autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y autoridades judiciales a fin de prestar asistencia en el establecimiento de medidas y programas de protección de los testigos. En la capacitación se abordarían elementos clave de un buen programa de protección de los testigos, como la necesidad de procedimientos para investigar a todo el personal que participe y mecanismos que garanticen la confidencialidad de la información.

25. A solicitud de varios países de América Latina, que formularon su pedido tras la reunión de expertos sobre protección de los testigos para América Latina celebrada en 2005, se celebró una reunión complementaria en 2006 en la que se elaboró una ley modelo de protección de los testigos para América Latina. La ley modelo elaborada por los países de América Latina y destinada a ellos podría servir también de base para una ley modelo internacional sobre protección de los testigos. La ONUDD tiene prevista asimismo la preparación de reglamentaciones modelo que presentará como parte de un manual general legal y de operaciones sobre protección de los testigos, junto con directrices sobre prácticas óptimas.

26. La ONUDD prestó asesoramiento en materia de redacción y asistencia para la elaboración de leyes de protección de los testigos en Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Guatemala, Honduras, Panamá y el Perú. La ONUDD ha recibido solicitudes de asistencia de otros Estados entre los que figuran Kenya, el Paraguay, Rumania y Sri Lanka, pero no ha podido atender a esas solicitudes por falta de recursos. La labor en Honduras se llevó a cabo conjuntamente con la Organización de los Estados Americanos y culminó en la aprobación de una nueva ley por el Gobierno.

27. En lo que respecta a la capacidad operacional, la ONUDD ofreció capacitación a los Estados en materia de conocimiento de todas las modalidades de protección de los testigos y capacitación sobre los aspectos más especializados del establecimiento de unidades de protección de los testigos. Se celebraron eventos de capacitación en Georgia, Guatemala y Panamá.

28. En lo que respecta a la cooperación internacional en esta esfera, la ONUDD seguirá colaborando con otros organismos competentes de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales en materia de aplicación de programas de protección de los testigos y asistencia a las víctimas.

29. En octubre de 2007, la ONUDD y la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos copatrocinarán una conferencia en la que se analizará la reubicación internacional de testigos protegidos y la asistencia a las víctimas y los testigos. En noviembre de 2007 se celebrará un seminario regional de capacitación para Europa sudoriental y el Cáucaso en colaboración con otras organizaciones internacionales. Además, la Corte Penal Internacional ha solicitado a la ONUDD que se asocie con ese organismo para ejecutar un programa conjunto de protección de los testigos en África.

IV. La cooperación internacional y el establecimiento o consolidación de autoridades centrales encargadas de atender las solicitudes de asistencia judicial recíproca y extradición

A. Antecedentes y actividades en curso

30. Las iniciativas para lograr la aplicación eficaz de las disposiciones sobre cooperación internacional de la Convención contra la Delincuencia Organizada son un elemento fundamental del programa de trabajo de la Conferencia. En su decisión 2/2, la Conferencia resolvió establecer un grupo de trabajo de composición abierta para que examinara a fondo cuestiones prácticas relativas a la extradición, la asistencia judicial recíproca y la cooperación internacional con fines de decomiso.

31. El grupo de trabajo de composición abierta se reunió por primera vez durante el tercer período de sesiones de la Conferencia, y conforme a su recomendación la Conferencia adoptó la decisión 3/2, sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención relativas a la cooperación internacional. En esa decisión la Conferencia alentó a utilizar en mayor medida la Convención como fundamento jurídico de la cooperación internacional en asuntos penales; institucionalizó el grupo de trabajo sobre cooperación internacional como un elemento constante de la Conferencia; y pidió a su secretaría que organizara seminarios regionales destinados a las autoridades centrales y otras autoridades competentes, los magistrados de enlace y los jueces, fiscales y profesionales que se ocuparan de casos en que se requiriera cooperación internacional, con miras a facilitar el intercambio de información entre funcionarios homólogos y de promover la información y el conocimiento de los mecanismos de cooperación internacional previstos en la Convención.

32. En la misma decisión, la Conferencia pidió a la Secretaría que velara por que se estableciera con carácter prioritario un directorio en línea de autoridades centrales, que contuviera no sólo la información de contacto relativa a dichas autoridades, sino también un campo opcional que permitiera a los Estados suministrar información suplementaria, por ejemplo, resúmenes de los requisitos jurídicos y de procedimiento, enlaces con las leyes nacionales y los sitios web pertinentes, una lista de los tratados sobre cooperación bilateral y regional celebrados por esos Estados o todo otro arreglo de que se dispusiera en materia de extradición o asistencia judicial recíproca.

33. En la misma decisión, la Conferencia pidió también a su secretaría que prestara apoyo a la creación de una red virtual de autoridades centrales y de otras autoridades competentes, que facilitara la comunicación y la solución de problemas entre dichas autoridades, estudiando la posibilidad de establecer un foro de debate en una red segura.

34. En la misma decisión, la Conferencia pidió, además, a su secretaría que compilara un catálogo de ejemplos de casos de extradición, asistencia judicial recíproca y otras modalidades de cooperación internacional en materia judicial sobre la base de la Convención, a fin de estimular a los Estados Parte a mejorar la aplicación de las disposiciones pertinentes de la Convención.

35. Buscando la manera más eficaz de poner en práctica la decisión 3/2 de la Conferencia, la Secretaría comenzó a aplicarla formando un Comité Directivo de composición abierta, que celebró su primera reunión los días 7 y 8 de junio de 2007 en Viena. El Comité Directivo reunió a representantes de Estados con amplia experiencia en el ámbito de la cooperación internacional en asuntos penales. Se estableció con la finalidad concreta de prestar asistencia e impartir orientación para preparar los seminarios regionales sobre cooperación judicial internacional, y crear en general un entorno propicio para cumplir los mandatos establecidos en la decisión 3/2 de la Conferencia. La segunda reunión del Comité Directivo se celebraría el 2 de octubre de 2007, conjuntamente con la reunión del grupo de trabajo provisional de composición abierta de expertos gubernamentales sobre asistencia técnica.

B. Propuestas

36. Habida cuenta de lo que antecede, y en cumplimiento de la decisión 3/4 de la Conferencia, sobre recomendaciones del grupo de trabajo provisional de composición abierta de expertos gubernamentales sobre asistencia técnica, la Secretaría elaboró, para someterlas al examen del grupo de trabajo, una serie de propuestas sobre actividades de asistencia técnica destinadas a fomentar la cooperación internacional en asuntos penales en el marco de la Convención y aumentar la eficiencia de las autoridades centrales y otras autoridades competentes de los Estados Parte y los Estados Signatarios de la Convención para tramitar las solicitudes de dicha cooperación. Las actividades propuestas en este ámbito pueden resumirse del siguiente modo:

a) Suministro de conocimientos especializados de carácter jurídico y prestación de asistencia legislativa a los Estados Miembros para la aplicación eficaz de las disposiciones sobre cooperación internacional de la Convención:

i) Suministrar asistencia jurídica, asesoramiento o conocimientos especializados a los Estados Miembros para asegurar su cumplimiento de las disposiciones sobre cooperación internacional de la Convención;

ii) Ofrecer buenos oficios y suministro de conocimientos especializados a los Estados Miembros que lo soliciten para ayudarles a manejar casos complejos de cooperación internacional en asuntos penales;

iii) Prestar asesoramiento y asistencia legislativos de carácter práctico para redactar leyes, incluso mediante la utilización de legislación modelo sobre extradición o el recurso a la asistencia judicial recíproca y otras formas de cooperación internacional; misiones de asesoramiento; servicios de consultoría;

iv) Impartir orientación práctica sobre la forma de superar las dificultades con que se tropiece por restricciones fundadas en el secreto bancario, así como en las solicitudes de extradición y asistencia judicial recíproca obstaculizadas por cuestiones tributarias;

b) Promoción de la cooperación internacional mediante el fomento de la capacidad y la elaboración de instrumentos y material de asistencia técnica:

- i) Organizar seminarios regionales y, cuando proceda, interregionales sobre cooperación jurídica internacional, destinados a las autoridades centrales, magistrados de enlace y jueces, fiscales, profesionales y funcionarios que se ocupan de la cooperación internacional para la aplicación de la ley, con miras a promover la información y el conocimiento de los mecanismos de cooperación internacional previstos en la Convención;
 - ii) Apoyar la labor de Comité Directivo establecido para prestar asistencia sobre asuntos relativos al fomento de la capacidad e impartir orientación al respecto;
 - iii) Organizar visitas de estudio a la sede de la ONUDD que sean de interés para los profesionales que se ocupan de cuestiones relativas a la cooperación internacional;
 - iv) Aumentar la colaboración con centros o institutos de capacitación que colaboren con la ONUDD, a fin de intercambiar experiencias relativas a la formación y aprovechar sus conocimientos especializados para realizar cursos y seminarios de capacitación;
 - v) Preparar un catálogo de ejemplos de casos de extradición, asistencia judicial recíproca y otras formas de cooperación internacional sobre la base de la Convención, así como de casos basados en la reciprocidad;
 - vi) Preparar directrices sobre prácticas óptimas relativas a la extradición y la asistencia judicial recíproca, en particular para fines de decomiso, y reunir información sobre los principales obstáculos y las soluciones encontradas;
 - vii) Elaborar, perfeccionar, actualizar y difundir instrumentos de trabajo para facilitar la redacción de solicitudes de cooperación internacional;
 - viii) Elaborar manuales sobre otras formas de cooperación internacional, como la remisión de actuaciones penales, el traslado de presos, la cooperación internacional para fines de decomiso, las investigaciones conjuntas y la cooperación en la utilización de técnicas especiales de investigación;
 - ix) Actualizar el material didáctico o los instrumentos existentes (por ejemplo, el manual sobre el Tratado modelo de extradición y el Tratado modelo de asistencia recíproca en asuntos penales) y, cuando proceda, elaborar nuevos instrumentos; disponer su traducción a los demás idiomas oficiales de las Naciones Unidas; organizar reuniones de grupos de expertos;
- c) Establecimiento o consolidación de autoridades centrales u otras autoridades competentes encargadas de la cooperación internacional en asuntos penales y mejoramiento de los contactos de trabajo con ellas:
- i) Prestar asistencia a los Estados Miembros para establecer autoridades centrales;
 - ii) Crear un directorio en línea en que figure la información de contacto de las autoridades centrales u otras autoridades competentes encargadas de la cooperación internacional en asuntos penales, así como toda otra información pertinente;

- iii) Crear una red virtual de autoridades centrales encargadas de la asistencia judicial recíproca, y de autoridades competentes en materia de solicitudes de extradición, que sirva como foro de debate en una red segura;
- iv) Elegir de entre los casos presentados en esta red virtual los que pudieran servir para elaborar prácticas óptimas;
- v) Promover nuevas asociaciones con la Oficina Europea de Policía (Europol), la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol) y otras organizaciones regionales a efectos del examen de casos prácticos.

37. Estas propuestas se agrupan en tres categorías distintas, a fin de incluir todos los tipos de asistencia que podrían prestarse a los Estados para aumentar su capacidad de cooperación internacional. La primera categoría se relaciona con el suministro de conocimientos especializados de carácter jurídico y de asistencia legislativa a los Estados Miembros. Esta asistencia podría adoptar la forma de conocimientos especializados sobre determinada materia, impartidos a los Estados para ayudarlos a aplicar las disposiciones pertinentes de la Convención, o de apoyo para elaborar, con dicha finalidad, legislación interna sobre cooperación internacional en asuntos penales. La metodología que se aplicaría podría comprender misiones especiales de asesoramiento y servicios de consultoría, o la utilización y promoción de los instrumentos modelo o de orientación de las Naciones Unidas existentes (como tratados modelo, leyes modelo, informes de grupos de trabajo y el Programa para redactar solicitudes de asistencia judicial recíproca).

38. La segunda categoría está vinculada a las actividades de fomento de la capacidad, y se relaciona principalmente con la organización de seminarios regionales o, cuando proceda, interregionales sobre cooperación jurídica internacional en el marco de la Convención, conforme a lo dispuesto en la decisión 3/2 de la Conferencia, así como con la elaboración de instrumentos y material de asistencia técnica. En general, se prevé que las actividades de avanzada serán las destinadas a apoyar la labor del Comité Directivo, el que como se mencionó *supra*, se estableció para prestar asistencia e impartir orientación sobre cuestiones relativas al fomento de la capacidad.

39. Los seminarios, se orientarían a satisfacer las necesidades de las autoridades centrales, los magistrados de enlace y los jueces, fiscales y profesionales que se ocupen de la cooperación internacional en asuntos penales. Sus objetivos, que examinó a fondo el Comité Directivo, girarían en torno a asegurar que las autoridades centrales y otras autoridades competentes designadas con arreglo a la Convención entablen contactos de trabajo estrechos; promover el conocimiento de los mecanismos y posibilidades de la Convención en la esfera de la cooperación internacional en asuntos penales; y servir como plataforma de debate sobre los medios y arbitrios para cumplir los mandatos conexos establecidos en la decisión 3/2 de la Conferencia, como la creación de un directorio en línea y una red virtual de autoridades centrales y la recopilación de casos. En los seminarios deberían abordarse los aspectos prácticos del funcionamiento habitual de la cooperación internacional y las dificultades con que se tropieza en ella. En términos generales, se orientarían hacia el fortalecimiento de las instituciones, a fin de asegurar la continuidad, coherencia y sostenibilidad del proceso de capacitación.

40. Podrían estudiarse también las posibilidades de dar un alcance interregional a los seminarios. Los miembros del Comité Directivo subrayaron que los seminarios regionales se centraban en lograr una cooperación más estrecha en la región, mientras que con los seminarios interregionales podía promoverse la aplicación de la Convención entre países de distintos continentes y regiones, con lo que se obtendrían logros más valiosos. Al respecto, se dio por entendido en general que se debían examinar las circunstancias de cada región a fin de determinar el tipo de seminario que podía celebrarse.

41. En el momento de redactar el presente documento, se habían concertado arreglos y celebrado consultas con carácter inicial para organizar tres seminarios regionales, el primero para América Latina y el Caribe, que se celebraría del 12 al 14 de septiembre de 2007 en Bogotá; el segundo para Asia central y oriental, previsto para los días 14 a 16 de noviembre de 2007 en Kuala Lumpur; y el tercero para países árabes, que se celebraría del 4 al 6 de diciembre de 2007 en El Cairo, en cooperación con la Liga de los Estados Árabes.

42. Durante su cuarto período de sesiones, previsto para 2008, se informaría a la Conferencia, por conducto de su grupo de trabajo sobre cooperación internacional, sobre los resultados y el seguimiento de los seminarios. Las recomendaciones concretas que se formularan en estos seminarios se someterían al examen de la Conferencia.

43. Las actividades de capacitación distintas de las relacionadas con los seminarios regionales previstos en la decisión 3/2 de la Conferencia podían comprender visitas de estudio para los profesionales que se ocupen de la cooperación internacional, y cursos prácticos de capacitación destinados a satisfacer las necesidades de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y reforzar sus capacidades de tramitar eficazmente las solicitudes de cooperación en materia de cumplimiento de la ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la Convención.

44. La segunda categoría también comprende propuestas relativas a la elaboración de instrumentos y material de asistencia técnica. Basándose en la experiencia acumulada a lo largo de los años en la esfera de la cooperación internacional en asuntos penales, la Secretaría ya está en condiciones de facilitar a los Estados Miembros varios instrumentos modelo y material didáctico correspondientes a distintos aspectos de la cuestión y destinados a satisfacer diversas necesidades que se plantean en este ámbito, como tratados modelo sobre extradición y asistencia recíproca en asuntos penales y un manual sobre su contenido, un acuerdo bilateral modelo sobre la distribución de los bienes o el producto del delito decomisados, leyes modelo sobre extradición y asistencia recíproca en asuntos penales y el Programa para redactar solicitudes de asistencia judicial recíproca. Podrían preverse medidas para perfeccionar y actualizar estos instrumentos a fin de mantenerlos a la par de los acontecimientos recientes, o para distribuirlos más ampliamente entre los Estados Miembros, incluso mediante su traducción a todos los idiomas oficiales de las Naciones Unidas.

45. Las diversas modalidades de cooperación internacional en asuntos penales previstas en la Convención requieren impulsar más iniciativas para elaborar instrumentos y material didáctico nuevos sobre formas de cooperación como la remisión de actuaciones penales, el traslado de presos, la cooperación internacional

con fines de decomiso, las investigaciones conjuntas y la cooperación en la utilización de técnicas especiales de investigación. A tal efecto podría promoverse la organización de reuniones de expertos.

46. En cumplimiento de la decisión 3/2 de la Conferencia, se debe recopilar un catálogo de ejemplos de casos de extradición, asistencia judicial recíproca y otras formas de cooperación internacional basadas en la Convención. De manera análoga, también podría prepararse una recopilación de casos de cooperación internacional basada en el principio de la reciprocidad. El objetivo sería suministrar a los Estados Parte un conjunto de normas y directrices, que les sirviera para promover más activamente la aplicación de las disposiciones pertinentes de la Convención. Además, podría impulsarse la elaboración de directrices sobre prácticas óptimas en materia de extradición y asistencia judicial recíproca, en particular, para fines de decomiso, así como la reunión de información sobre los principales obstáculos con que se tropieza en las actuaciones conexas y las soluciones encontradas.

47. La tercera categoría de actividades de asistencia técnica propuestas se centra en la necesidad de ayudar a los Estados Miembros sin capacidad para establecer autoridades centrales u otras autoridades competentes para ocuparse de la cooperación internacional en asuntos penales. La asistencia técnica comprendería el suministro de conocimientos especializados para aumentar la eficacia de esas autoridades y estrechar los contactos de trabajo y la cooperación entre ellas. A este respecto resultan pertinentes principalmente las medidas de la Secretaría para aplicar la parte de la decisión 3/2 de la Conferencia relativa a la creación de un directorio en línea de autoridades centrales que se ocupen de la asistencia judicial recíproca y de autoridades encargadas de las solicitudes de extradición, el traslado de personas condenadas y la cooperación con arreglo al Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes (párrafo 6 del artículo 8), así como a la creación de una red virtual de dichas autoridades que sirva como foro de debate en una red segura. Dicha red también podría resultar útil como fuente de casos que pudieran utilizarse en las actividades de capacitación como documentación sobre prácticas óptimas. Por último, podrían impulsarse iniciativas para promover la cooperación, las sinergias en determinados aspectos y la concertación de asociaciones con otras organizaciones internacionales y regionales, entre ellas Europol y la Interpol, orientadas en particular a la recopilación de casos prácticos y su análisis con fines de capacitación.

V. Asistencia para desarrollar la capacidad de reunir datos sobre la delincuencia organizada

A. Antecedentes y actividades en curso

48. Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 32 de la Convención la Conferencia debe facilitar el intercambio de información entre los Estados Parte sobre las modalidades y tendencias de la delincuencia organizada transnacional y sobre prácticas eficaces para combatirla.

49. En su recomendación II.3, el Grupo de trabajo reconoció la necesidad de desarrollar la capacidad de los Estados Parte de reunir información sobre la delincuencia organizada y de prestar a los Estados Parte, previa solicitud, asistencia

técnica para fomentar su capacidad de reunir y analizar información sobre el tema de la Convención y los Protocolos que la complementan.

50. Los gobiernos necesitan contar con la capacidad de reunir y analizar información sobre los delitos comprendidos en la Convención y sus Protocolos, a fin de elaborar políticas informadas, preparar estrategias operacionales apropiadas y asignar correctamente los recursos. Sin embargo, algunos Estados Miembros tal vez no cuenten con sistemas apropiados para mantener registros de justicia penal ni con sistemas que permitan el intercambio de información entre instituciones.

51. De diversas fuentes del sistema de justicia penal pueden obtenerse los datos sobre la naturaleza y el alcance de los problemas relacionados con la delincuencia organizada. Entre ellas figuran los organismos de investigación o el ministerio público; las autoridades judiciales, las encargadas del régimen de libertad condicional y las penitenciarias; y las organizaciones no gubernamentales que prestan servicios de apoyo a las víctimas y se ocupan de la rehabilitación de los delincuentes. En los países con sistemas legales descentralizados puede obtenerse información en los ámbitos nacional y local.

52. Mediante el mantenimiento de registros exactos de justicia penal y sistemas de gestión de casos pueden efectuarse el seguimiento y la tramitación de los casos entre los distintos sectores de la justicia penal (las autoridades judiciales, las encargadas del régimen de libertad condicional, las penitenciarias, el ministerio público y las autoridades policiales o encargadas de las investigaciones). Estos mecanismos crean la capacidad de gestión orgánica en función de la cual pueden evaluarse los indicadores del rendimiento, y dan transparencia a la labor. Entre los indicadores de gestión importantes figuran la duración de cada caso desde la detención hasta su resolución, el número de casos que tramita cada juez o fiscal en un período determinado y el grado de fluidez de su tramitación en las diversas instancias, desde la policía hasta los fiscales y los jueces.

53. En octubre de 2005 la ONUDD puso en marcha el programa “Datos para África”, a fin de prestar asistencia a los países africanos y a la comunidad internacional para vigilar y comprender mejor los problemas y tendencias de la droga y el delito en África y sus nexos con el desarrollo socioeconómico.

B. Propuestas

54. Los sistemas de registro de las autoridades policiales son con frecuencia la fuente principal de información sobre la delincuencia. A fin de permitir el análisis útil de los datos, el parte relativo al incidente, el parte policial y el acta de detención deben contener información suficiente sobre los pormenores del caso. Hay amplio margen para utilizar cifras o figuras relativas al hecho para informar a los encargados de las operaciones policiales (por ejemplo utilizando planos levantados mediante el sistema de información geográfica). La ONUDD podría prestar asistencia para desarrollar estas capacidades. Las estadísticas convencionales sobre la delincuencia por sí solas son de utilidad limitada para describir la delincuencia organizada. Para poder analizar correctamente estos datos se requiere capacitación. Una vez más, la Oficina podría prestar asistencia al respecto. Por lo que atañe a su prestación para desarrollar la capacidad de reunir datos sobre la delincuencia organizada, las actividades propuestas pueden resumirse del siguiente modo:

- a) Establecer sistemas para la preparación de partes relativos al incidente, partes policiales y actas de detención;
- b) Impartir capacitación para el análisis correcto de los datos sobre la delincuencia;
- c) Elaborar sistemas integrados de estadísticas sobre el delito y la justicia penal;
- d) Realizar actividades de fomento de la capacidad y difundir prácticas óptimas sobre la reunión y análisis de datos concretos relativos a la respuesta del sistema de justicia penal ante la trata de personas, así como a la vulnerabilidad, la conciencia y las impresiones de la población expuesta a la trata y al tráfico ilícito en determinados países;
- e) Elaborar directrices para la verificación de antecedentes de los funcionarios encargados de aplicar la ley y del ministerio público por cuyas manos pase información delicada, a fin de crear un clima de confianza en el intercambio de información, y fomentar las capacidades respectivas.

55. La ONUDD puede prestar también asistencia técnica para elaborar sistemas integrados de estadísticas sobre el delito y la justicia penal (por ejemplo, impartiendo capacitación basada en el Manual para la elaboración de un sistema de estadísticas sobre justicia penal)¹. Podrá requerirse asistencia concreta para reunir datos sobre las formas y el *modus operandi* de la delincuencia organizada, o relativos a la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. La ONUDD podría contribuir al fomento de la capacidad y a difundir prácticas óptimas sobre la reunión y el análisis de datos concretos pertinentes a la respuesta del sistema de justicia penal ante la trata de personas. Además, la ONUDD podría contribuir al fomento de la capacidad de obtener datos mediante encuestas sobre la vulnerabilidad, la conciencia y las impresiones de la población expuesta al riesgo de trata y tráfico ilícito en determinados países, lo que podría reportar información importante para la elaboración de políticas. Puede recurrirse a la Oficina para que preste asistencia a los Estados Miembros que deseen establecer sistemas integrados de registro en la esfera de la justicia penal y que requieran aumentar su capacidad de analizar esos datos.

56. Un elemento fundamental de la lucha contra la delincuencia organizada transnacional es el intercambio regional e internacional de información, de allí la necesidad de mecanismos para intercambiarla con facilidad y periódicamente. Siempre que resulte posible, la ONUDD promueve y facilita esa labor, incluso con otras organizaciones, como Europol, Interpol y la Organización Mundial de Aduanas. Deben existir sistemas, en particular en el plano regional, mediante los cuales se haya sometido a los funcionarios encargados de obtener y analizar dicha información a procedimientos establecidos de verificación de antecedentes, a fin de que exista confianza entre los que se ocupen del intercambio de información. La ONUDD se halla en condiciones de elaborar directrices para esta verificación de los antecedentes de los funcionarios encargados de la aplicación de la ley y del ministerio público por cuyas manos pase información delicada.

¹ Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.03.XVII.6.

VI. Asistencia con respecto a la aplicación de los Protocolos de la Convención contra la Delincuencia Organizada

A. Antecedentes y actividades en curso

1. Programa de asistencia técnica relativo al Protocolo contra la trata de personas

57. Desde 1999, la ONUDD ha venido prestando asistencia a los Estados para reaccionar ante la trata de personas, y actualmente la brinda a más de 60 Estados, mediante 21 proyectos técnicos y en respuesta a solicitudes puntuales.

58. La asistencia técnica que presta la Oficina se basa en el reconocimiento implícito de la necesidad de adoptar un enfoque amplio de la trata de personas, y supone acciones coordinadas en varios frentes. En consonancia con la estrategia de mediano plazo de la ONUDD y con lo señalado en sus documentos publicados sobre estrategias regionales, las esferas prioritarias de que se ocupa actualmente la Oficina son las siguientes:

a) Asistencia previa a la ratificación, que comprende el examen de toda legislación pertinente en vigor, la elaboración de informes de evaluación sobre los requisitos para la ratificación, y consultas con las diversas partes sobre la aplicación, así como asesoramiento para éstas;

b) Respuestas del sistema de justicia penal incluido el apoyo para la aprobación de la legislación necesaria y el establecimiento de instituciones conexas, dependencias especiales de la policía y estructuras especiales del ministerio público, el suministro de asistencia e instrumentos legislativos, como guías jurídicas y legislación modelo y la capacitación de los profesionales de la justicia penal, lo que supone preparar y distribuir material didáctico especializado;

c) Asistencia y protección a las víctimas, que comprende prestar apoyo para el examen y la revisión de la legislación interna relativa a la asistencia y protección a las víctimas, elaborar prácticas de identificación y remisión, apoyar los planes de ayuda a las víctimas en los aspectos de la vivienda, la atención médica y psicológica, los servicios sociales, el empleo y la educación, incluida la cooperación con organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, establecer medidas para evitar la deportación inmediata en los casos en que se disponga la repatriación, y garantizar la seguridad de las víctimas;

d) Elaboración de políticas, lo que comprende analizar y desarrollar los mecanismos nacionales de elaboración de políticas y coordinación, para facilitar y coordinar todas las actividades realizadas con arreglo al Protocolo, elaborar planes de acción nacionales viables apoyados por un mecanismo nacional de coordinación entre organismos, prestar la asistencia necesaria para aplicar dichas políticas y reunir y difundir prácticas óptimas relativas a todos los aspectos concretos de la respuesta amplia que se requiera;

e) Cooperación internacional, lo que comprende fomentar la cooperación entre funcionarios de distintos Estados para llevar a cabo las investigaciones y el enjuiciamiento, así como aplicar medidas de prevención y protección a víctimas y testigos (incluso mediante planes de acción regionales), posibilitando el intercambio eficaz de información y acciones conjuntas para combatir la trata de personas;

f) Prevención y sensibilización, lo que comprende campañas de información; recolección y análisis de datos; sensibilización de los encargados de la formulación de políticas, los profesionales de la justicia penal y otras autoridades; y la aplicación de métodos de prevención a largo plazo, como la creación de posibilidades de educación y empleo para grupos en situación de riesgo y víctimas de la trata de personas (con el fin de disminuir la probabilidad de que se conviertan en víctimas de esa trata);

g) Coordinación de la asistencia técnica.

2. Programa de asistencia técnica relativo al Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes

59. La asistencia técnica que presta la ONUDD para la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes se basa en la noción de que para hacer frente a este problema se requiere una reacción amplia de muchos interesados, en el marco de la cual se adopten medidas que vayan desde hacer frente a las principales causas socioeconómicas de la migración irregular hasta garantizar la seguridad y dignidad de los migrantes objeto de tráfico durante su repatriación. La estrategia resultante debe comprender el fortalecimiento de la respuesta del sistema de justicia penal, pero sin limitarse a ello. Desde la perspectiva de la justicia penal, la dificultad consiste en dismantelar las redes de tráfico ilícito y eliminar las condiciones en que pueden prosperar, protegiendo al mismo tiempo los derechos de los migrantes objeto de tráfico ilícito.

60. Hasta la fecha, la ONUDD se ha centrado en preparar una base de información, relativa en particular a la intervención de grupos delictivos organizados y a su *modus operandi*, a fin de posibilitar la prestación de asistencia técnica informada a los Estados Miembros para aplicar el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes. Estas actividades, centradas en el Oriente Medio, África septentrional y África occidental, han comprendido investigaciones sobre el terreno y teóricas. Además, durante la Conferencia ministerial euroafricana sobre la migración y el desarrollo, celebrada en julio de 2006 en Rabat, la ONUDD puso en marcha la iniciativa del Pacto sobre la migración irregular para ayudar a los Estados Miembros a combatir el tráfico ilícito de migrantes de África a Europa. En el marco de esta iniciativa, la Oficina elaboró un programa amplio de asistencia técnica para África septentrional y occidental, que consta de los seis componentes técnicos siguientes: desarrollo de la legislación; elaboración de políticas y fomento de la capacidad institucional; fomento de la capacidad humana; cooperación internacional; reunión y análisis de datos; y sensibilización. A reserva de la disponibilidad de fondos, el programa comenzará a ejecutarse a finales de 2007.

3. Programa de asistencia técnica relativo al Protocolo sobre armas de fuego

61. La ONUDD presta asistencia a los Estados para evaluar su capacidad de aplicar el Protocolo sobre armas de fuego y la eficacia de las medidas adoptadas para ello. Las conclusiones de esas evaluaciones se utilizan para determinar otras necesidades de asistencia. Además, puede prestarse a los Estados asistencia jurídica y técnica para que puedan cumplir los requisitos básicos del Protocolo, así como dotar a los organismos de aplicación de la ley y de justicia penal de la capacidad de combatir el tráfico ilícito y la fabricación de armas de fuego, o reforzar la que poseen. A fin de contribuir a la eficacia de los mecanismos de control de la

exportación, la importación y el tránsito de remesas de armas de fuego, y de fomentar la cooperación entre los organismos de aplicación de la ley para frustrar las tentativas de ingreso o exportación ilícitas, la ONUDD apoya la creación de mecanismos regionales de intercambio de información. Además, colabora con los Estados Miembros para individualizar a asociados importantes de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales a fin de crear conciencia pública respecto de las consecuencias sociales y económicas de la proliferación de armas de fuego ilícitas y la importancia de ratificar el Protocolo sobre armas de fuego.

B. Propuestas

1. Asistencia técnica relativa al Protocolo contra la trata de personas y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes

a) Programa de asistencia técnica relativo al Protocolo contra la trata de personas

62. Como se señaló *supra*, la ONUDD aplica un marco modular general de asistencia técnica para ayudar a los Estados a combatir la trata de personas, basado en las necesidades de cada cual. Por dos razones, es importante que la Oficina prosiga y amplíe sus actividades destinadas a brindar asistencia en todas las esferas prioritarias delineadas *supra*. En primer lugar, la situación de la trata de personas, y según sea ésta, las debilidades de la respuesta de los países, varía enormemente de uno a otro. En segundo lugar, la experiencia ha confirmado que el enfoque amplio que se promueve en el Protocolo contra la trata de personas, que incorpora varias medidas paralelas que deben adoptarse en un país representa las actuales prácticas óptimas internacionales para responder a la trata de personas. Como demostró el programa de asistencia en dos etapas de la ONUDD en la región de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, centrarse en apoyar la elaboración de estrategias y planes de acción resulta de utilidad limitada si no se presta asistencia en actividades conexas de fomento de la capacidad y fortalecimiento de las instituciones para aplicar esas políticas. Las actividades propuestas de asistencia para la aplicación del Protocolo contra la trata de personas y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes pueden resumirse del siguiente modo:

a) Desarrollar la capacidad de los Estados Miembros de reunir datos sobre la delincuencia organizada;

b) Prestar asistencia jurídica y asesoramiento e impartir conocimientos especializados a los Estados Miembros para redactar y promulgar legislación interna a fin de aplicar los Protocolos, incluido asesoramiento legislativo práctico y asistencia para la redacción de leyes mediante misiones de asesoramiento y servicios de consultoría;

c) Finalizar la labor en curso sobre la redacción de leyes modelo para aplicar el Protocolo contra la trata de personas, incluso mediante la organización de nuevas reuniones de grupos de expertos;

d) Preparar leyes modelo para aplicar el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes;

e) Preparar juegos de instrumentos de evaluación sobre la respuesta de los Estados a la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes;

f) Impartir capacitación para los agentes del sistema de justicia penal sobre cuestiones relativas a la aplicación de los Protocolos, incluida la preparación de manuales de capacitación avanzados y la ampliación del programa de capacitación informatizada;

g) Organizar seminarios y reuniones regionales o subregionales sobre cuestiones relativas a la aplicación de los Protocolos, en particular con respecto a la promoción de la sensibilización y las acciones regionales coordinadas;

h) Elaborar estrategias nacionales modelo por las que se otorguen derechos legales a las víctimas y se les brinden opciones prácticas relativas tanto a la repatriación como a su derecho a permanecer en el país de destino.

i) Recopilar y poner a disposición de los Estados Parte prácticas, instrumentos y mecanismos útiles relativos a la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, con respecto a lo siguiente:

i) La investigación de los delitos comprendidos en los Protocolos;

ii) Medidas de protección y asistencia para las víctimas de la trata de personas;

iii) La protección de los derechos de los migrantes objeto de tráfico ilícito;

iv) La capacitación y el fomento de la capacidad;

v) Estrategias y campañas de sensibilización;

j) Elaborar directrices prácticas para la identificación por las autoridades nacionales competentes de las víctimas de trata con fines de explotación laboral, en cooperación con la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Internacional para las Migraciones y otras organizaciones internacionales pertinentes.

63. Al apoyar una estrategia amplia para hacer frente a la cuestión, la ONUDD debe seguir elaborando instrumentos conceptuales, legislativos y de organización variados a fin de prestar asistencia práctica a los encargados de reaccionar ante el problema de la trata de personas en el terreno práctico. La preparación de documentación genérica para los profesionales, como disposiciones modelo para combatir la trata de personas, manuales avanzados de capacitación especializada para jueces y fiscales, o un juego de instrumentos de evaluación, deja un margen para adaptarlos y aplicarlos en distintos idiomas, culturas y países. La ONUDD procura constantemente determinar, elaborar y suministrar a los profesionales los instrumentos y prácticas óptimas que más repercutan en su trabajo y, lo que es más importante, en la vida de las víctimas y las actividades de los responsables de la trata.

64. En el marco del Protocolo contra la trata de personas, la ONUDD ofrece ayuda práctica a todos los Estados para adoptar un enfoque nacional amplio con respecto a la trata de personas. Ello supone el imperativo no sólo de enjuiciar a los responsables de la trata sino también de brindar asistencia y protección a las víctimas.

65. Habida cuenta de que la mayoría de los aspectos del Protocolo contra la trata de personas repercuten en las víctimas, la asistencia técnica de la ONUDD respecto de la trata de personas refleja un enfoque centrado en ellas. La Oficina ha encabezado actividades para establecer mecanismos de protección a las víctimas y

servicios generales para éstas, y procura incorporar elementos de esas actividades en todos sus proyectos de asistencia técnica.

66. Hasta la fecha, la ONUDD ha prestado asistencia técnica limitada con respecto a las disposiciones del artículo 7 (relativo al régimen aplicable a las víctimas de la trata de personas en el Estado receptor) y el artículo 8 (sobre la repatriación) del Protocolo contra la trata de personas. Sin embargo, estas disposiciones son fundamentales para lograr la condena de los responsables de la trata y para garantizar la protección de los testigos. Al procurar prestar apoyo más resuelto a la aplicación de estos artículos, se deben tener en cuenta dos factores: a) la necesidad de elaborar medidas con las que se permita que las víctimas permanezcan en los países de destino, conjuntamente con medidas relativas a la repatriación, lo que equivaldría a reconocer con claridad la situación que enfrentan tanto ellas como quienes las ayudan y los agentes de los organismos de aplicación de la ley y el ministerio público encargados de perseguir las actividades delictivas conexas; y b) la utilidad relativa de que la ONUDD preste asistencia técnica a los principales países de destino de la trata de personas. La actual labor de asistencia técnica de la ONUDD comprende el apoyo directo a las organizaciones no gubernamentales que ayudan a las víctimas de esa trata. Muchas formas de esta asistencia se brindan en ausencia de todo derecho sustantivo de las víctimas en el plano nacional y en consonancia con lo dispuesto en el artículo 7 del Protocolo contra la trata de personas. A ese respecto, se debe estudiar la conveniencia de alentar a los Estados Miembros a que apliquen plenamente el artículo 7 (prestándoles la asistencia técnica necesaria para ello) y ofrezcan a las víctimas las opciones legales y prácticas correspondientes, reconociendo que quedarse en el país de destino puede ser lo mejor para ellas.

67. En el marco de un proyecto de asistencia técnica regional, la ONUDD está preparando una conferencia regional sobre la trata de personas, prevista para mediados de 2008, en cooperación con la Organización de Cooperación Económica del Mar Negro (CEMN). Esta actividad seguirá a seminarios de trabajo anteriores y reunirá a representantes de países de origen, tránsito y destino de toda la región, con la finalidad de promover la cooperación bilateral y multilateral entre los Estados miembros de la CEMN, facilitar el intercambio de conocimientos especializados y prácticas óptimas entre ellos e impartir orientación sobre acciones ulteriores relativas a la trata de personas en la zona del Mar Negro, en los planos nacional y regional.

68. Se prevé que, siempre que se obtengan los fondos necesarios, la iniciativa del Mar Negro servirá de modelo para otras actividades regionales análogas de la ONUDD relativas a la trata de personas y previstas desde 2008 en adelante.

69. En 2007 se puso en marcha el proyecto de asistencia técnica llamado Iniciativa Mundial para la Lucha contra la Trata de Personas. Entre sus productos previstos figuran la elaboración de instrumentos para la evaluación, el fomento de la capacidad y la asistencia a las víctimas que servirán, entre otras cosas, para apoyar y reforzar la labor de los Estados Miembros en la lucha contra la trata de personas. En el marco de la Iniciativa, se prevé celebrar en febrero de 2008 en Viena un foro destinado a crear conciencia y facilitar la cooperación y las asociaciones entre los diversos interesados. Esta actividad reunirá a representantes de los Estados Miembros, organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales y regionales, y estará abierta a la participación de las organizaciones no gubernamentales pertinentes.

Con la Iniciativa se reforzará también la labor prioritaria en curso del Programa mundial contra la trata de personas de la ONUDD.

b) Asistencia técnica relativa al Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes

70. Mediante las investigaciones de la ONUDD se han determinado muchas de las deficiencias en la aplicación del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes. Las políticas cuyo objetivo sea reducir el tráfico ilícito de migrantes deben tener como mínimo un alcance regional. Para ser eficaces han de ser amplias, coherentes y previsoras; esto es, la reacción del sistema de justicia penal ante el tráfico ilícito de migrantes debe enmarcarse en una política amplia en que se reconozcan y aborden los factores contrapuestos de la migración. Además de centrarse en las fronteras, las políticas de aplicación de la ley deben hacer frente también a la demanda de mano de obra ilícita en los países de destino, y orientarse a dismantelar las redes que se benefician del tráfico ilícito de personas en los países de tránsito y origen. Al elaborar estas políticas, el criterio fundamental debe ser la salvaguardia de los derechos humanos y la protección de la seguridad y la vida de los migrantes.

71. Por lo que atañe a los aspectos del tráfico ilícito de migrantes relacionados con la delincuencia, las esferas prioritarias en que la ONUDD procura prestar asistencia técnica son las siguientes:

a) Fomentar el compromiso político y público mediante actividades regionales y campañas de sensibilización, porque la falta de compromiso es un grave obstáculo en la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes. Es habitual que no sólo el público en general sino también las autoridades pertinentes no consideren este fenómeno como actividad delictiva que entraña graves riesgos para los migrantes y las sociedades afectadas;

b) Ajustar la legislación nacional al Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes mediante el suministro de instrumentos de evaluación de la legislación y leyes modelo. Aunque lo han ratificado hasta la fecha 107 Estados, la legislación interna con frecuencia no llega a cumplir los requisitos del Protocolo, y muchos Estados no tienen la capacidad de adaptar plenamente su legislación a este instrumento;

c) Elaborar políticas coherentes y fomentar las capacidades institucionales y humanas eficaces, mediante instrumentos y misiones de evaluación, impartir asesoramiento sobre políticas, facilitar el intercambio de conocimientos especializados y prácticas óptimas, preparar materiales didácticos apropiados, impartir capacitación y establecer mecanismos de intercambio de información. Las limitaciones de recursos técnicos y la falta de personal bien capacitado obstaculizan la prevención eficaz, la investigación y el enjuiciamiento de los delitos de tráfico ilícito de migrantes en muchos países. Gran número de ellos carece de políticas coherentes y mecanismos institucionalizados para coordinar la acción y analizar e intercambiar información entre los agentes del sistema de justicia penal;

d) Fomentar la cooperación bilateral y multilateral mediante proyectos de alcance regional. Las iniciativas nacionales para combatir el tráfico ilícito de migrantes se ven a menudo obstaculizadas por la falta de mecanismos internacionales de intercambio de información entre los organismos de aplicación de la ley, los fiscales, los miembros del poder judicial y otros agentes pertinentes;

e) Ampliar la base de conocimientos mediante la reunión y el análisis de datos. Los conocimientos basados en pruebas sobre las rutas del tráfico ilícito, los grupos delictivos involucrados y sus métodos, así como sobre los factores que determinan la industria del tráfico ilícito son dispersos e incompletos, lo que dificulta la elaboración de políticas eficaces para combatirla.

2. Asistencia técnica relacionada con el Protocolo sobre armas de fuego

72. Se halla en curso la labor destinada a terminar directrices para la aplicación práctica de los artículos de la parte dispositiva del Protocolo sobre armas de fuego. Entre ellas figuran descripciones y medidas que comprenden los registros, la marcación de las armas de fuego, su desactivación, los requisitos generales en materia de licencias de exportación, importación y tránsito, las disposiciones de seguridad, las medidas de prevención del robo y la reglamentación de los corredores. Se está planificando un programa de capacitación y sensibilización basado en las directrices terminadas. Las actividades propuestas en la esfera de la asistencia para la aplicación del Protocolo sobre armas de fuego pueden resumirse del siguiente modo:

a) Promover la adopción de las directrices de la ONUDD para la aplicación del Protocolo sobre armas de fuego;

b) Evaluar la capacidad de aplicación entre los Estados Miembros y las medidas adoptadas hasta ahora, con especial hincapié en África y América Latina;

c) Fomentar la capacidad de las autoridades competentes mediante la prestación de asistencia técnica y jurídica; y

d) Concertar asociaciones operativas entre el sector público, la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales para hacer frente a las consecuencias económicas de la proliferación de armas de fuego ilícitas.

VII. Movilización de recursos

73. El marco estratégico para el período 2008-2011 de la ONUDD, aprobado por el Consejo Económico y Social en su resolución 2007/12 por recomendación de la Comisión de Estupefacientes y la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, se basa concretamente en el supuesto de que la ONUDD tiene una ventaja comparativa para contribuir a la reacción multilateral ante la delincuencia, al ofrecer, en particular, asistencia técnica en relación con los instrumentos y esferas correspondientes a su mandato. En el marco estratégico se individualiza como primer objetivo, en relación con el componente relativo al imperio de la ley, el de promover, a petición de los Estados Miembros, respuestas eficaces a la delincuencia, las drogas y el terrorismo facilitando la aplicación de los instrumentos jurídicos internacionales pertinentes. En el segundo objetivo del marco estratégico se subraya la importancia de conocer mejor las tendencias temáticas e intersectoriales en materia de drogas y delincuencia para formular políticas eficaces, preparar respuestas operacionales y evaluar la repercusión de las medidas adoptadas; y con el tercer objetivo se aborda la necesidad de prestar asistencia a las víctimas.

74. A ese respecto, el marco estratégico responde a las inquietudes expresadas por diversos interesados, a saber, la necesidad de contar con financiación más estable, previsible y suficiente, y la de hacer operativos los resultados en el marco de los mandatos de la ONUDD. Sin embargo, dadas las actuales limitaciones de recursos, es indispensable movilizar fondos suplementarios y fijar prioridades claras.

75. Las prioridades se orientan por lo dispuesto en la Convención, en particular su artículo 30. En cumplimiento del artículo 32, el foro más importante para la movilización de recursos y la fijación de prioridades es la Conferencia y, por extensión su Grupo de trabajo sobre asistencia técnica. Las necesidades y los recursos deben conjugarse mediante decisiones estratégicas basadas en una información transparente que refleje la situación general. El objetivo es asegurar una acción geográfica y sustantivamente equilibrada, que refleje una visión común de todos los países en desarrollo y la comunidad de donantes y tenga presentes las prioridades respectivas de los agentes.

76. Las propuestas enumeradas *supra* se presentan como base para el debate. Tal vez el Grupo de trabajo desee también intercambiar opiniones sobre las prioridades de asistencia técnica sustantivas y regionales. Tal vez los donantes deseen examinar las mejores maneras de comprometer y reunir los recursos necesarios, basándose en las necesidades de asistencia técnica y las prioridades determinadas por la Conferencia.
