



Conferencia de los Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Distr. general
1º de agosto de 2006
Español
Original: inglés

Cuarto período de sesiones

Viena, 8 a 17 de octubre de 2008

Tema 2 f) del programa provisional*

**Examen de la aplicación de la Convención de las
Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada
Transnacional y sus Protocolos: Consulta de expertos
sobre la protección de las víctimas y los testigos**

Documentos de viaje y de identidad

Nota de la Secretaría

I. Introducción

1. En su segundo período de sesiones, la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en virtud de sus decisiones 2/3 y 2/4, decidió incluir en su programa de trabajo para el tercer período de sesiones, como parte de los temas del programa relacionados con la aplicación 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 (el “Protocolo contra la trata de personas”)¹ y 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 (el “Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes”)² examen de las cuestiones relacionadas con las medidas fronterizas, la seguridad y el control de los documentos y la legitimidad y validez de los documentos (CTOC/COP/2005/8, cap. I). Por ello, al preparar cuestionarios para recoger información relacionada con el programa de trabajo de la Conferencia de las Partes en su tercer período de sesiones, la secretaría incluyó preguntas sobre la aplicación por los Estados Parte de los artículos 11 (Medidas fronterizas), 12 (Seguridad y control de los documentos) y 13 (Legitimidad y validez de los documentos), de conformidad con lo dispuesto en el Protocolo contra

* CTOC/COP/2008/1.

¹ Naciones Unidas, Treaty Series, vol. 2237, N° 39574.

² Naciones Unidas, Treaty Series, vol. 2241, N° 39574.



la trata de personas y en el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes³. Las respuestas de los Estados Parte y los Estados Signatarios a esas preguntas se reflejan en los informes de la secretaría sobre la aplicación de los Protocolos contra la trata de personas y contra el tráfico ilícito de migrantes (información recibida de los Estados para el segundo ciclo de presentación de informes, CTOC/COP/2006/6/Rev.1 y CTOC/COP/2006/7/Rev.1, respectivamente).

2. En su tercer período de sesiones, celebrado en Viena del 9 al 18 de octubre de 2006, la Conferencia de las Partes adoptó la decisión 3/3 sobre la aplicación del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementan la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. En esa decisión instó a los Estados Parte en esos Protocolos a que revisaran sus políticas, su legislación y sus reglamentaciones, especialmente en lo relativo a los documentos de viaje y de identidad con arreglo al artículo 12 de cada uno de los Protocolos, a fin de asegurar el cumplimiento congruente y eficaz de las obligaciones enunciadas en los artículos pertinentes de esos Protocolos.

II. Disposiciones pertinentes de los Protocolos contra la trata de personas y contra el tráfico ilícito de migrantes

3. El artículo 11 (Medidas fronterizas) del Protocolo contra la trata de personas y del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes establece que los Estados Parte reforzarán los controles fronterizos para prevenir y detectar la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. También se establece que los Estados Parte adoptarán medidas para prevenir la utilización de medios de transporte explotados por transportistas comerciales para la comisión de los delitos tipificados en los Protocolos, incluida, entre esas medidas, la obligación de los transportistas comerciales de cerciorarse de que todos los pasajeros tengan en su poder los documentos de viaje requeridos para entrar legalmente en el Estado receptor y prever sanciones en caso de incumplimiento de esta obligación.

4. A este respecto, conviene observar que el fortalecimiento de los controles fronterizos y la consiguiente mejora de la seguridad de las fronteras, en particular en los países de destino, han hecho que cambie de forma notable el modus operandi de quienes se dedican a la trata de personas y al tráfico ilícito de migrantes. La trata de personas y el tráfico ilícito a través de fronteras terrestres y la ocultación de personas en vehículos para pasar puntos fronterizos oficiales parecen estar disminuyendo, mientras que parece que van en aumento como medio de engañar a los oficiales de control de fronteras diversas formas de delitos relacionados con la identidad, como la apropiación de documentos auténticos, el robo de documentos en blanco que se rellenan con datos de identidad falsos, la falsificación, la expedición ilícita de documentos y la obtención de pasaportes o visados de manera fraudulenta.

5. El artículo 12 (Seguridad y control de los documentos) del Protocolo contra la trata de personas y del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes establece que los Estados Parte garantizarán la necesaria calidad de los documentos de viaje o de

³ Mutatis mutandis, los artículos 11, 12 y 13 de los dos Protocolos son idénticos.

identidad que expidan a fin de que éstos no puedan con facilidad utilizarse indebidamente ni falsificarse o alterarse, reproducirse o expedirse de forma ilícita; y garantizarán la integridad y la seguridad de los documentos de viaje o de identidad que expidan o que se expidan en su nombre e impedirán la creación, expedición y utilización ilícitas de dichos documentos^{4,5}

6. El artículo 13 (Legitimidad y validez de los documentos) del Protocolo contra la trata de personas y del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes, establece además que los Estados Parte, cuando lo solicite otro Estado Parte, verificarán dentro de un plazo razonable la legitimidad y validez de los documentos de viaje o de identidad expedidos o presuntamente expedidos en su nombre y sospechosos de ser utilizados para la trata de personas o el tráfico ilícito de migrantes⁶.

7. También es digno de mención el artículo 6 (Penalización) del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes, que establece que los Estados Parte tipificarán como delito, cuando se cometan intencionalmente y con el fin de obtener un beneficio económico u otro beneficio material, no sólo el tráfico ilícito de migrantes, sino también, cuando se cometan con el fin de posibilitar el tráfico ilícito de migrantes, la creación de un documento de viaje de identidad falso; la facilitación, el suministro o la posesión de tal documento; y la habilitación de una persona que no sea nacional o residente permanente para permanecer en el Estado interesado sin haber cumplido los requisitos para permanecer legalmente en ese Estado recurriendo a esos medios (es decir, creando, facilitando o suministrando un documento falso) o a cualquier otro medio ilegal⁷.

⁴ Las palabras “falsificarse o alterarse, reproducirse o expedirse de forma ilícita” deben interpretarse en el sentido de que comprenden no sólo la creación de documentos falsos, sino también la alteración de documentos legítimos y el relleno de documentos en blanco robados. La intención era incluir los documentos falsificados y los auténticos que hubieran sido expedidos de forma válida, pero que fuesen utilizados por alguien que no fuese el titular legítimo. Véanse los *Travaux Préparatoires of the negotiations for the elaboration of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto* (Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.06V.5), pgs. 413 y 525.

⁵ En sus repuestas a los cuestionarios pertinentes, la mayoría de los Estados Parte comunicaron que habían adoptado medidas para aplicar el artículo 12, incluidos exámenes periódicos del proceso de creación y expedición y de la mejora de la tecnología y el equipo utilizados para garantizar la seguridad y el control de los documentos (véase CTOC/COP/2006/6/Rev.1 y CTOC/COP/2006/7/Rev.1).

⁶ En sus repuestas a los cuestionarios pertinentes, la mayoría de los Estados Parte confirmaron que la verificación de la legitimidad y validez de esos documentos se efectuaba en el marco de acuerdos de cooperación con otros Estados o caso por caso. La mayoría de las veces se indicó que las autoridades de represión y de inmigración eran competentes para efectuar esa verificación. También se comunicó que se utilizaban los cauces y mecanismos de la Organización Internacional de Policía Criminal a efectos de verificación (véanse CTOC/COP/2006/6/Rev.1 y CTOC/COP/2006/7/Rev.1).

⁷ En sus repuestas al cuestionario pertinente (relativo al Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes, primer ciclo de presentación de informes), casi todos los Estados confirmaron que la creación, la facilitación, el suministro o la posesión de documentos de viaje o de identidad para posibilitar y facilitar el tráfico ilícito de migrantes estaba tipificado como delito en su ordenamiento interno. Esos delitos se consideraban como delitos distintos o como un paso preparatorio para la comisión del delito o delitos principales de tráfico ilícito de migrantes y facilitación de la residencia ilegal, o ambas cosas, en las disposiciones relativas a la tentativa de cometer los delitos o la complicidad en él o ambas cosas (CTOC/COP/2005/4/Rev.2).

III. Delitos vinculados con los documentos de viaje y de identidad como manifestación de delitos relacionados con la identidad y sus vínculos con las operaciones y actividades de la delincuencia organizada

8. En el marco de su consulta de expertos sobre los documentos de viaje y de identidad, tal vez la Conferencia desee tener en cuenta la labor realizada por la secretaría en el ámbito más general de los delitos relacionados con la identidad.

9. De conformidad con lo dispuesto en la resolución 2004/26 del Consejo Económico y Social, titulada “Cooperación internacional en materia de prevención e investigación del fraude, la falsificación de identidad y su uso indebido con fines delictivos y los delitos conexos y enjuiciamiento y castigo de sus autores”, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) convocó a un Grupo Intergubernamental de Expertos encargado de preparar un estudio sobre el fraude y la falsificación de identidad y su uso indebido con fines delictivos, que se reunió en marzo de 2005 y en enero de 2007. Los resultados de la segunda reunión del Grupo se sometieron a la consideración de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en su 16º período de sesiones (E/CN.15/2007/8 y Add.1 a 3). Las conclusiones del Grupo se basaron en la información proporcionada por 46 Estados Miembros, 41 de los cuales eran Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, y por otros 37, que eran Parte en el Protocolo contra la trata de personas y en el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes. Muchos Estados manifestaron su preocupación acerca de los delitos de identidad relacionados con pasaportes y otros documentos de identidad utilizados para viajar, considerándolos no sólo un delito, sino un problema de seguridad, ya que los sistemas de expedición de pasaportes son esenciales para impedir la entrada al país de delincuentes reconocidos y migrantes ilegales (véase E/CN.15/2007/8/Add.3, párr. 17).

10. Las conclusiones del Grupo proporcionaron indicaciones de los vínculos entre los delitos relacionados con la identidad y los grupos delictivos organizados. Entre las situaciones notificadas a este respecto, cabe mencionar las operaciones de trata de personas o tráfico ilícito de migrantes. Se recalcó que había grupos delictivos organizados que se especializaban en delitos de identidad en que se trataba la información de identificación o de identidad sustraída o fabricada como mercancía ilícita, y se insistió en el riesgo de que esos grupos adquirieran los conocimientos técnicos necesarios para fabricar documentos de identidad cada vez más complejos o para aprovecharse de las carencias de que adolecían los mecanismos de expedición de documentos, engañando o sobornando a funcionarios con objeto de obtener documentos auténticos que pudieran vender posteriormente a otros delincuentes para ser utilizados en otros delitos, en particular en casos de trata y de migración ilícita (véase E/CN.15/2007/8/Add.3, párrs. 14 y 18).

11. Las conclusiones del Grupo demostraron que varias de las formas de uso indebido de la identidad estaban subsumidas en delitos más amplios, entre ellos el de falsificación, que abarcaba la falsificación de documentos de identidad. Debido a ello, las disposiciones más comúnmente citadas para abordar los casos de uso indebido eran las relativas a la falsificación y la suplantación de identidad. Además, algunos Estados mencionaron la penalización de delitos relacionados

específicamente con tipos de identificación o de identidad considerados particularmente esenciales, como los pasaportes o la identificación oficial (véase E/CN.15/2007/8/Add.3, párr. 12).

12. En su resolución 2007/20, titulada “Cooperación internacional en la prevención, investigación, enjuiciamiento y castigo del fraude económico y de los delitos relacionados con la identidad”, el Consejo Económico y Social pidió a la ONUDD que, a reserva de la disponibilidad de recursos extrapresupuestarios, facilitara la cooperación entre las entidades de los sectores público y privado en lo relativo a las cuestiones vinculadas con los delitos relacionados con la identidad. También pidió a la ONUDD que proporcionara conocimientos jurídicos especializados u otras formas de asistencia técnica a los Estados Miembros que revisaran o actualizaran sus leyes en materia de delitos relacionados con la identidad, a fin de garantizar que se dispusiera de respuestas legislativas apropiadas a esos delitos.

13. A fin de considerar formas de aplicar la resolución 2007/20, la secretaría recurrió al asesoramiento de un grupo de expertos⁸. El grupo consideró en particular los vínculos entre los delitos relacionados con la identidad y la delincuencia organizada y observó que los delitos relacionados con pasaportes, trata de personas y migración ilegal representaban la principal parte de los delitos relacionados con la identidad. Además, de las respuestas legislativas y los mecanismos de cooperación internacional que era preciso crear para frenar los delitos relacionados con la identidad, el grupo también consideró la necesidad de fortalecer las medidas preventivas, incluidas las de “prevención técnica”, que se centran en la utilización de tecnología para obtener información y desarrollar la infraestructura necesaria a fin de que sea más difícil manipular documentos de identificación, subvertir o viciar los sistemas de identificación y obtener datos de identificación con fines delictivos. Asimismo, el grupo acordó que la preparación y el suministro de asistencia técnica, solicitada en la resolución 2007/20, constituiría una parte importante de la labor general sobre los delitos relacionados con la identidad y que sería importante evaluar las necesidades de los Estados requirentes, teniendo en cuenta el contexto en que se prestaría la asistencia, incluida la actitud del Estado requirente con respecto a otros delitos pertinentes, las cuestiones de migración y de pasaportes, y el estado de su infraestructura general en la esfera de la identidad.

IV. Cuestiones que la Conferencia podría analizar

14. La Conferencia de las Partes tal vez desee aprovechar la información ya proporcionada por los Estados Parte en la Convención contra la Delincuencia Organizada y los Protocolos contra la trata de personas y contra el tráfico ilícito de migrantes, tomando también en cuenta cuestiones más generales relacionadas con los aspectos pertinentes de los delitos de identidad. A este respecto, se propone que se analicen las cuestiones siguientes:

- a) Tendencias actuales:

⁸ La ONUDD reunió a un grupo básico de expertos para que intercambiaran opiniones sobre la mejor forma de proceder y las iniciativas más apropiadas que había que tomar para luchar contra los delitos relacionados con la identidad. El “grupo básico de expertos” se ha reunido dos veces, en noviembre de 2007 y en junio de 2008.

- i) ¿Cuáles son las tendencias actuales de los delitos relacionados con la identidad cometidos para posibilitar la entrada ilegal a un territorio en el contexto de la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes u otras actividades delictivas?
- ii) ¿Hay indicios de que hay grupos delictivos organizados específicamente interesados en el robo o la falsificación de documentos?
- b) Medidas legislativas y reglamentarias:
 - i) ¿Qué consideraciones deberían tenerse en cuenta para garantizar la adecuada penalización de los delitos relacionados con la creación de documentos de viaje o de identidad falsos y la obtención, el suministro o la posesión de tales documentos?⁹
 - ii) ¿Qué experiencias se ha tenido con el establecimiento de la obligación de que los transportistas comerciales se cercioren de que todos los pasajeros poseen un documento de viaje adecuado?
- c) Integridad y seguridad de los documentos:
 - i) ¿Qué buenas prácticas existen en la esfera de la mejora de la integridad y seguridad de los documentos de viaje y de identidad? ¿Qué experiencias se ha tenido con la utilización de identificadores biométricos?
 - ii) ¿Qué prácticas y técnicas han resultado eficaces para la detección e identificación¹⁰ de los documentos de viaje y de identidad falsos, por parte de los agentes de los servicios de represión y de los funcionarios de los laboratorios forenses?
- d) Fomento de la capacidad:
 - i) ¿Qué experiencias se ha tenido con la formación del personal de embajadas y consulados para que ayuden a luchar contra los documentos de viaje y de identidad falsos y la obtención de visados por medios fraudulentos?
 - ii) ¿Qué prácticas han resultado eficaces para mejorar la capacidad de los funcionarios de inmigración y de otros funcionarios competentes?
- e) Cooperación internacional:
 - i) ¿Cómo puede mejorarse la cooperación entre los Estados Parte en lo relativo a la verificación de la legitimidad y la validez de los documentos de viaje o de identidad?
 - ii) ¿Cuáles son las principales dificultades con que se tropieza en la cooperación con otros Estados para prevenir y combatir los delitos relacionados con la identidad? ¿Qué medidas han resultado eficaces para

⁹ Durante los debates celebrados en el tercer período de sesiones de la Conferencia de las Partes, los oradores observaron que en la legislación nacional de algunos países no se penalizaba la creación de un documento de viaje o de identidad falso de otro país (CTOC/COP/2006/14, párr. 109).

¹⁰ Hay detección cuando un agente de los servicios de represión al inspeccionar por vez primera un documento tiene dudas al respecto, pero no puede determinar en qué consisten exactamente. Si hay dudas, es preciso efectuar otros exámenes y análisis con técnicas y métodos forenses, para que se pueda “identificar” un documento falso de forma probatoria.

fomentar la cooperación entre los servicios de represión y el intercambio de información sobre la utilización de identidades falsas y documentos alterados o falsificados (véase el apartado e) del párrafo 1 del artículo 27)?

f) Asistencia técnica: ¿Cuáles son las necesidades prioritarias de asistencia técnica en la esfera de la prevención y la lucha contra la creación, expedición y utilización ilícitas de documentos de viaje y de identidad?
