



GUÍAS LEGISLATIVAS PARA LA APLICACIÓN DE LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL Y SUS PROTOCOLOS



OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS
CONTRA LA DROGA Y EL DELITO
DIVISIÓN PARA ASUNTOS DE TRATADOS

**GUÍAS LEGISLATIVAS
PARA LA APLICACIÓN
DE LA CONVENCIÓN
DE LAS NACIONES UNIDAS
CONTRA LA DELINCUENCIA
ORGANIZADA TRANSNACIONAL
Y SUS PROTOCOLOS**



NACIONES UNIDAS
Nueva York, 2004

Nota

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de tales firmas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

La información acerca de enlaces con sitios en Internet contenida en la presente publicación se brinda para comodidad del lector y es correcta en la fecha de publicación. Las Naciones Unidas no asumen ninguna responsabilidad por la exactitud constante de dicha información ni por el contenido de ningún sitio externo en Internet.

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta S.05.V.2

ISBN 92-1-333359-5

Agradecimientos

Las presentes Guías legislativas son fruto de un amplio proceso de participación en cuyo marco realizaron una valiosa contribución los numerosos expertos, instituciones y representantes de gobiernos de todas las regiones del mundo, que aportaron vastos conocimientos y experiencia así como gran entusiasmo y dedicación personal y profesional. La Secretaría agradece profundamente sus esfuerzos.

La Secretaría desea también expresar su agradecimiento a los Sres. Nikos Passas, Freddy Gazan y Christopher Ram, así como a la Sra. Karen Kastner, que dedicaron largas horas a la investigación del material y su actualización, y agradece asimismo a los grupos de expertos su activa participación a lo largo de todo proyecto (la lista de expertos figura más adelante).

Se agradece también de modo especial a los Gobiernos de Bélgica, el Canadá, Francia, Italia y Mónaco, así como al Centro Internacional de Reforma del Derecho Penal y de Política de la Justicia Penal y al Consejo Consultivo Internacional Científico y Profesional, la generosidad con que proporcionaron la financiación y los servicios que hicieron posible la celebración de las siguientes reuniones de grupos de expertos:

a) Reuniones del grupo de expertos encargado de elaborar la Guía legislativa para la aplicación de la Convención de las Naciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional celebradas en Vancouver (Canadá) del 8 al 10 de abril de 2002 y el 22 y 23 de febrero de 2003. Organizó las reuniones, para las que se contó con financiación del Gobierno del Canadá, el Centro Internacional de Reforma del Derecho Penal y de Política de la Justicia Penal en colaboración con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito;

b) Reunión del grupo de expertos encargado de elaborar las Guías legislativas para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, y del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, celebrada en París del 18 al 20 de noviembre de 2002. Organizó la reunión la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en colaboración con el Gobierno de Francia;

c) Reunión del grupo de expertos encargado de elaborar las Guías legislativas para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y del Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, celebrada en Courmayeur (Italia) del 6 al 8 de diciembre de 2002. Organizó la reunión, que contó con financiación del Gobierno de Italia, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en colaboración con el Consejo Consultivo Internacional Científico y Profesional;

d) Reunión del grupo de expertos encargado de elaborar las Guías legislativas para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, celebrada en Montecarlo (Mónaco) el 5 y 6 de septiembre de 2003. Organizó la reunión la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en colaboración con el Gobierno de Mónaco.

Lista de expertos

Los siguientes expertos participaron en la elaboración de las Guías legislativas:

A. Redactores

1. *Guía legislativa para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*

Nikos Passas
Catedrático, Facultad de Justicia Penal
Northeastern University
Estados Unidos de América

2. *Guías legislativas para 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, y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*

Freddy Gazan
Asesor General Adjunto de Política Penal, Servicio de Política Penal
Ministerio de Justicia
Bélgica

Christopher Ram
Antiguo funcionario de la Subdivisión de Prevención
del Delito y Justicia Penal
Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

**3. *Guía legislativa para la aplicación 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***

Karen Kastner
Analista de políticas
Centro de Armas de Fuego del Canadá
Ministerio de Justicia
Canadá

B. Expertos que integraron los Grupos

Tom Burrows
Oficina de Asuntos Internacionales
Ministerio de Justicia de los Estados Unidos
Estados Unidos de América

Chen, Peijie
Primer Secretario, Dirección de Tratados y Derecho
Ministerio de Asuntos Exteriores
China

Suphanvasa Chotikajan
Dirección de Tratados y Asuntos Jurídicos
Ministerio de Asuntos Exteriores
Tailandia

Eugenio María Curia
Asesor Legal Principal, Ministerio de Relaciones Exteriores,
Comercio Internacional y Culto
República Argentina

Yvon Dandurand
Decano, Facultad de Investigaciones y Relaciones con la Industria
de la Universidad de Fraser Valley
Asociado Principal, Centro Internacional de Reforma del Derecho
Penal y de Política de la Justicia Penal
Canadá

Pedro David
Juez, Ministerio de Justicia
República Argentina

Julien Deruffe
Subdirección de Seguridad
Ministerio de Relaciones Exteriores
Francia

Bernard Fréry
Magistrado, Oficina de Negociaciones Penales
Servicio de Asuntos Europeos e Internacionales
Ministerio de Justicia
Francia

Peter Gastrow
Director (Ciudad del Cabo)
Instituto de Estudios de Seguridad
Sudáfrica

Kenneth Harris
Director Asociado, Oficina de Asuntos Internacionales
Ministerio de Justicia de los Estados Unidos
Estados Unidos de América

Erica Hemtke
Jueza de Apelación, Tribunal de Apelación de Svea
Suecia

Joel Hernández
Consultor Jurídico Adjunto, Secretaría de Relaciones Exteriores
México

Egbe Hillmann
Magistrado, Encargado de la misión ante la Presidencia
de la República, Secretaría General
Camerún

Tufan Höbek
Asesor Jurídico
Misión Permanente de Turquía ante las Naciones Unidas (Viena)
Turquía

Mathew Joseph
Procurador General del Estado Adjunto, División de Asuntos
Internacionales
Oficina del Procurador General
Singapur

Stan Joubert
Superintendente Principal, Armas de Fuego Ilícitas
y Operaciones Especiales
Policía de Sudáfrica
Sudáfrica

Delphine Lida
Subdirección de Seguridad
Ministerio de Relaciones Exteriores
Francia

Sergei Maximov
Catedrático, Facultad de Derecho
Miembro del Consejo de Expertos de la Duma del Estado
Federación de Rusia

Sabine-Anne Minazzoli
Magistrada, Dirección de Órganos de Justicia
Mónaco

Enrique Pérez
Asistente Ejecutivo, Oficina de Armas de Fuego, Explosivos
y Delitos de Incendio
Departamento de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego
y Explosivos
Estados Unidos de América

Gioacchino Polimeni
Consejero, Asesor Jurídico de la Misión Permanente de Italia
ante las Naciones Unidas (Viena)
Italia

Daniel C. Préfontaine, Procurador General de la Corona
Catedrático, Facultad de Derecho de la Universidad de Columbia
Británica
Asociado Principal, Centro Internacional de Reforma del Derecho
Penal y de Política de la Justicia Penal
Canadá

Tahar Fellous Réfai
Director General de Relaciones Exteriores y de Cooperación
Internacional

Ministerio del Interior
Túnez

Janusz Rydzkowski
Director, Ministerio de Asuntos Exteriores
Polonia

Abdellatif Saadi
Cónsul, Consulado de Marruecos en Villemomble
(Francia)
Marruecos

Luis Ivaldo Villafañe Gomes Santos
Asesor Internacional, Secretaría Nacional Antidrogas
Brasil

Takashi Garcia Sato
División de Armas de Fuego
Departamento de Seguridad Comunitaria
Organismo Nacional de Policía
Japón

Carole Sheppard
Abogada, Grupo de Asistencia Internacional
Sección de Derecho Penal
Ministerio de Justicia
Canadá

Mariusz Skowronski
Fiscal, Fiscalía de la Nación
Departamento de Delincuencia Organizada
Ministerio de Justicia
Polonia

Hirokazu Urata
División de Asuntos Internacionales
Departamento de Asuntos Penales
Ministerio de Justicia
Japón

C. Representantes de gobiernos y de organizaciones internacionales

Anne-Marie Ancian
Dirección de Órganos de Justicia
Mónaco

Simon Claisse
Servicio Público Federal de Justicia
Dirección General de Legislación Penal y Derechos Humanos
Bélgica

Linda Conings
Asesora Adjunta, Servicio de Política Penal
Ministerio de Justicia
Bélgica

Louis Forget
Abogado Asesor, Departamento Jurídico
Fondo Monetario Internacional

Claude Girard
Redactor, Subdirección de Derechos Humanos y Asuntos
Humanitarios y Sociales
Ministerio de Relaciones Exteriores
Francia

Frances Gordon
Directora Ejecutiva, Centro Internacional de Reforma del Derecho
Penal y de Política de la Justicia Penal
Canadá

Stephanie Grant
Directora, Subdivisión de Investigación y del Derecho
al Desarrollo
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos

Alain Guillou
Director, Dirección de Órganos de Justicia
Mónaco

Bill Kullman
Asesor Principal en materia de Armas de Fuego
Oficina de Armas de Fuego, Explosivos y Delitos de Incendio

Departamento de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos
Estados Unidos de América

Eric Liotard
Dirección de Órganos de Justicia
Mónaco

Bruno Nedelec
Dirección de Órganos de Justicia
Mónaco

Yoshie Noguchi
Oficial Jurídica Superior, Programa Internacional de la OIT
para la Erradicación del Trabajo Infantil
Organización Internacional del Trabajo
Ginebra

Ariane Picco-Margossian
Dirección de Órganos de Justicia
Mónaco

Darryl Plecas
Centro Internacional de Reforma del Derecho Penal y de Política
de la Justicia Penal
Canadá

Michael O'Flaherty
Oficial Superior de Proyectos
Centro de Investigaciones Innocenti del UNICEF

Daniel Serdet
Dirección de Órganos de Justicia
Mónaco

Danièle Spengler
Encargada de Misión, Subdirección de Cooperación Institucional
Departamento de Imperio de la Ley y Libertades Públicas
Ministerio de Relaciones Exteriores
Francia

Shalin M. Sugunasiri
Abogado, Sección de Política del Derecho Penal
Ministerio de Justicia
Canadá

**D. Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito**

Catherine Volz
Dimitri Vlassis
Jean-Paul Laborde
Burkhard Dammann
Keebong Paek
Junko Hirakawa

Índice

	<i>Página</i>
Prólogo.	xv
Primera parte	
Guía legislativa para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.	1
Segunda parte	
Guía legislativa para 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	245
Tercera parte	
Guía legislativa para la aplicación 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	323
Cuarta parte	
Guía legislativa para la aplicación 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.	407

Prólogo

Objetivo de las Guías legislativas

La finalidad principal de las Guías legislativas contenidas en la presente publicación es prestar asistencia a los Estados interesados en ratificar o aplicar la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (la “Convención contra la Delincuencia Organizada”, resolución 55/25 de la Asamblea General, anexo I) y sus Protocolos complementarios, a saber, el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (el “Protocolo contra la trata de personas”, resolución 55/25 de la Asamblea General, anexo II), el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire (el “Protocolo contra el tráfico de migrantes”, resolución 55/25 de la Asamblea General, anexo III) y el Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones (el “Protocolo sobre armas de fuego”, resolución 55/255 de la Asamblea General, anexo).

Si bien las Guías elaboradas se dirigen principalmente a los encargados de la adopción de decisiones y a los legisladores de países que se preparan para ratificar y aplicar la Convención y sus Protocolos, también tienen por objeto servir de base para proyectos de asistencia técnica bilateral y otras iniciativas que se pondrán en marcha como parte de los esfuerzos internacionales para promover la amplia ratificación y aplicación de la Convención y sus Protocolos.

Las Guías se han elaborado de modo tal que contemplan distintos ordenamientos jurídicos y diversos niveles de desarrollo institucional y ofrecen, cuando procede, opciones de aplicación. En vista de que las Guías han sido concebidas fundamentalmente para que las utilicen los encargados de elaborar leyes nacionales de los países que se preparan para la ratificación y aplicación de la Convención y de sus Protocolos, no se abordan todas las disposiciones contenidas en cada instrumento. La atención se centrará en las disposiciones que exijan modificaciones legislativas o en las que exijan la adopción de medidas previas a la entrada en vigor de la Convención y sus Protocolos en el Estado Parte interesado, o medidas que coincidan con dicha entrada en vigor.

En las Guías se exponen los requisitos fundamentales de la Convención y de sus Protocolos, así como las cuestiones que cada Estado Parte debe abordar, y se ofrece al mismo tiempo una gama de opciones y ejemplos que los legisladores nacionales tal vez deseen tener en cuenta al intentar aplicar la Convención y sus Protocolos. Las Guías no abarcan artículos que no contienen obligaciones legislativas relacionadas con la aplicación.

Quienes participaron en la negociación de la Convención y sus Protocolos fueron plenamente conscientes de la necesidad de flexibilidad, así como de coherencia y de cierto grado de armonización en el plano internacional. Con ese espíritu, las Guías enumeran las cuestiones obligatorias o facultativas para los Estados Parte y relacionan cada artículo y disposición con otros instrumentos regionales o internacionales y con ejemplos de cómo Estados con diferentes ordenamientos jurídicos han aplicado la Convención y sus Protocolos.

Cabe observar que las Guías no tienen por finalidad ofrecer una interpretación legal definitiva de los artículos de la Convención y sus Protocolos. Habida cuenta de que las Guías no tienen fuerza legal, al evaluar cada requisito específico, deberá consultarse el texto de las disposiciones. También hay que actuar con cautela al incorporar literalmente las disposiciones de la Convención y sus Protocolos en el derecho interno, que suele exigir niveles más altos de claridad y especificidad con miras a permitir su aplicación en los tribunales. Se recomienda también que los encargados de elaborar leyes nacionales verifiquen, antes de basarse en formulaciones o términos empleados en la Convención y sus Protocolos, la coherencia de éstos con otros delitos y definiciones contenidos en la legislación nacional vigente.

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito ofrece asistencia en relación con la aplicación de la Convención y sus Protocolos. La Oficina tiene sede en Viena y los interesados pueden dirigir sus consultas por teléfono al: +(43) (1) 26060-4534 ó 26060-4281, o por correo electrónico a: <mailto:crimeconventions@unodc.org>. Se puede consultar el texto de la Convención y de sus Protocolos, así como información adicional pertinente, en el sitio de la Oficina en la web: http://www.unodc.org/unodc/en/crime_cicp_convention.html.

Finalidad de la Convención y sus Protocolos

A medida que crece la inquietud en torno a los grupos delictivos organizados y las operaciones delictivas transfronterizas, un número cada vez mayor de países ha elaborado y promulgado nuevas leyes, medidas y estra-

tegias para hacer frente al problema. El hecho de que los autores de delitos, las víctimas, los instrumentos y el producto del delito se sitúen en varias jurisdicciones, o circulen a través de ellas, hace que el enfoque tradicional de aplicación coercitiva de la ley, centrado en el nivel local, resulte infructuoso. Ya que parecen ir en aumento los tipos de delitos transnacionales y el número de grupos delictivos, no hay ningún país que sea inmune y los Estados deben, por consiguiente, prestarse asistencia en la lucha contra delitos complejos que provocan daños graves. La aplicación coercitiva de la ley no puede ir a la zaga cuando delincuentes astutos que actúan solos o, lo que es más peligroso, con la ayuda de cómplices aprovechan el adelanto de la tecnología y la notable movilidad transfronteriza de personas, bienes y capitales. Cuando los delincuentes pueden obtener ganancias extraordinarias generadas por empresas ilícitas de su propiedad y transferirlas y ocultarlas a las autoridades, se inflige en muchos aspectos un grave daño a la comunidad internacional.

La riqueza de los grupos delictivos organizados y la influencia que pueden ejercer socavan los procesos políticos, las instituciones democráticas, los programas sociales, el desarrollo económico y los derechos humanos. Está también en juego la integridad del sistema financiero, en particular en regiones del mundo en que se oculta el producto del delito. Las víctimas y los testigos sufren intimidación y resultan doblemente victimizados si no se hace justicia. El mensaje que se transmite es que hay, en realidad, crimen sin castigo, incluso cuando se descubre a quienes lo perpetran, si es que se imponen entonces penas inadecuadas.

Los acuerdos y arreglos bilaterales, regionales y mundiales reflejan la convicción de que los delitos transnacionales sólo podrán abordarse eficazmente mediante la colaboración de los organismos encargados de hacer cumplir la ley de los Estados interesados o afectados. Si bien en algunos casos los arreglos especiales, los tratados de asistencia judicial recíproca y los tratados de extradición pueden dar resultados positivos, la complejidad de los marcos legislativos y procesales en determinadas jurisdicciones y de una jurisdicción a otra hace que en otros casos esos arreglos y tratados no basten para responder a los retos actuales. Las convenciones internacionales sobre delitos específicos como el tráfico de drogas, el terrorismo, la corrupción y el blanqueo de dinero han allanado el camino para una coordinación más estrecha y una mayor colaboración entre los Estados*. Urge, sin embargo, adoptar un

*Por ejemplo, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, la Convención Interamericana contra la Corrupción y el Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo. En las Guías aparecen citados muchos más instrumentos bilaterales, regionales e internacionales, que se enumeran en las secciones sobre recursos de información.

enfoque más integrado y sincronizado que contenga mecanismos eficaces de aplicación. Este enfoque debe obtener el máximo apoyo posible.

Con la Convención, la comunidad internacional atiende la necesidad de un enfoque verdaderamente global. El propósito de la Convención es promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional (artículo 1 de la Convención). La Convención tiene por objeto ampliar el número de Estados que adoptan medidas eficaces contra la delincuencia organizada transnacional, así como forjar vínculos entre los Estados y afianzarlos. La Convención respeta las diferencias y las características específicas de los distintos ordenamientos jurídicos y culturas, fomentando a la vez un idioma común y ayudando a eliminar algunos de los obstáculos actuales para la colaboración internacional eficaz.

Mientras que la Convención contra la Delincuencia Organizada se ocupa principalmente de delitos que facilitan las actividades lucrativas de los grupos delictivos organizados, los tres Protocolos que la complementan se centran en determinados tipos de operaciones delictivas organizadas que exigen disposiciones específicas.

El Protocolo contra la trata de personas tiene tres fines básicos, a saber: prevenir y combatir la trata de personas; proteger y ayudar a las víctimas de dicha trata, y promover la cooperación entre los Estados Parte (artículo 2 del Protocolo contra la trata de personas).

El Protocolo contra el tráfico de migrantes tiene el propósito de prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes, así como de promover la cooperación entre los Estados Parte con ese fin, protegiendo al mismo tiempo los derechos de los migrantes objeto de dicho tráfico (artículo 2 del Protocolo contra el tráfico de migrantes).

La finalidad del Protocolo sobre armas de fuego es promover, facilitar y reforzar la cooperación entre los Estados Parte con el propósito de prevenir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones (artículo 2 del Protocolo sobre armas de fuego).

El párrafo 2 del artículo 37 de la Convención establece que, para pasar a ser parte en un Protocolo que la complementa, los Estados o las organizaciones regionales de integración económica también deberán ser parte en la Convención. Las disposiciones de todos los Protocolos de la Convención se interpretarán juntamente con ésta, teniendo en cuenta la finalidad del Protocolo específico (artículo 37, párrafo 4). No obstante, las disposiciones contenidas en los tres Protocolos sólo serán vinculantes para los Estados Parte que sean, a su vez, parte en los Protocolos.

Descargo de responsabilidad

La Secretaría de las Naciones Unidas ha elaborado las Guías legislativas atendiendo al pedido que la Asamblea General hizo al Secretario General en el sentido de impulsar y secundar los esfuerzos de los Estados Miembros por pasar a ser Estados Parte en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos. Las Guías no tienen por finalidad ofrecer análisis ni comentarios interpretativos más allá de lo estrictamente necesario para prestar asistencia a los legisladores nacionales y a otros funcionarios idóneos en la tarea de formular las medidas legislativas y de otra índole necesarias para que cada país pase a ser parte en esos instrumentos. La interpretación de los instrumentos, así como el ejercicio de toda facultad discrecional expuesta en cualesquiera de sus disposiciones, es un tema que compete a los Estados Parte individualmente y en el marco de la Conferencia de las Partes en cada instrumento. Para obtener información autorizada acerca del tenor de cada disposición, se deberá consultar el texto oficial apropiado. El Comité Especial encargado de elaborar una convención contra la delincuencia organizada transnacional proporcionó a la Asamblea General información interpretativa a propósito de algunas disposiciones que puede consultarse en el informe del Comité Especial sobre la labor de sus períodos de sesiones primero a 12.º (A/55/383 y Add. 1 a 3)*.

*En fecha posterior se publicarán como documento de las Naciones Unidas los *travaux préparatoires* del Comité Especial encargado de elaborar una convención contra la delincuencia organizada transnacional.

