

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos

La Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, que fue establecida por el Consejo Económico y Social (resolución 1992/1, de 6 de febrero de 1992) para reemplazar al Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, celebró su primer período de sesiones en abril de 1992 (E/1992/30-E/CN.15/1992/7). El Consejo había determinado que entre los temas prioritarios que debían guiar la labor de la Comisión y el programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal figurarían la delincuencia nacional y transnacional y la delincuencia organizada. El 16 de diciembre de 1992, la Asamblea General aprobó la resolución 47/87, en la que pidió a la Comisión que realizara exámenes y análisis permanentes de la incidencia de las actividades transnacionales de la delincuencia organizada.

En su segundo período de sesiones, celebrado en abril de 1993 (informe de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal sobre su segundo período de sesiones, E/1993/32-E/CN.15/1993/9), la Comisión recomendó al Consejo que aprobara un proyecto de resolución sobre la celebración de una Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Organizada Transnacional. El Consejo adoptó esa recomendación en su resolución 1993/29, de 27 de julio de 1993, en la que pidió al Secretario General que organizara una Conferencia Ministerial Mundial con el mandato, entre otras cosas, de examinar si sería factible elaborar instrumentos internacionales, incluidas convenciones, contra la delincuencia organizada transnacional. La Asamblea General, en su resolución 48/103, de 20 de diciembre de 1993, expresó su apoyo a la Conferencia Ministerial Mundial y exhortó a los Estados Miembros a que estuvieran representados en ella al más alto nivel posible.

La Conferencia Ministerial Mundial se celebró en Nápoles (Italia) del 21 al 23 de noviembre de 1994. La Conferencia aprobó por unanimidad la Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Declaración de Nápoles) (A/49/748).

En su cuadragésimo noveno período de sesiones, celebrado en 1994, la Asamblea General, en su resolución 49/159, de 23 de diciembre de 1994, aprobó la Declaración de Nápoles y pidió al Secretario General que la transmitiera a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal para que adoptara las medidas que procediera, ya que en la Declaración se solicitaba a la Comisión que iniciara el proceso de recabar las opiniones de los Gobiernos sobre las consecuencias de una o varias convenciones contra la delincuencia organizada transnacional y sobre las cuestiones que podrían tratarse en ellas. Además, se pidió al Secretario General que presentara a la Asamblea, en su quincuagésimo período de sesiones, un informe sobre la aplicación de la Declaración de Nápoles.

Del 29 de abril al 8 de mayo de 1995 se celebró en El Cairo el Noveno Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, en el que, entre otras cosas, se aprobó la resolución 3, relativa a instrumentos internacionales, tales como una convención o convenciones, contra la delincuencia organizada transnacional (A/CONF.169/16/Rev.1). El Congreso invitó a la Comisión a que diera prioridad a la aplicación de la Declaración de Nápoles y recabara las opiniones de los Gobiernos sobre la elaboración de un instrumento multinacional. El Congreso también propuso elementos que podían incluirse en ese instrumento y pidió a la Comisión que solicitara al Secretario General, si era necesario, asistencia en ese asunto.

En su cuarto período de sesiones, celebrado en mayo de 1995, la Comisión abordó las conclusiones del Noveno Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente y la Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Organizada Transnacional y recomendó medidas de seguimiento (informe de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal sobre su cuarto período de sesiones, E/1995/30-E/CN.15/1995/13). El Consejo Económico y Social examinó estas recomendaciones en su período de sesiones celebrado del 26 de junio al 28 de julio de 1995, y aprobó la resolución 1995/11, de 24 de julio de 1995, en la que se pedía nuevamente al Secretario General que iniciase el proceso de recabar las opiniones de los Gobiernos sobre la oportunidad y repercusión de instrumentos internacionales como una convención contra la delincuencia organizada transnacional, y reuniese y analizase datos sobre esa cuestión. Además, en su resolución 1995/27, de 24 de julio de 1995, el Consejo también decidió establecer, en el quinto período de sesiones de la Comisión, en 1996, un grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta en el marco de la Comisión para examinar la información facilitada y proponer cualquier otra medida.

De acuerdo con la resolución 49/159 de la Asamblea General, el Secretario General presentó un informe a la Asamblea el 18 de septiembre de 1995 sobre la conveniencia de elaborar un instrumento multinacional contra la delincuencia organizada y sobre los requisitos que debía cumplir (A/50/433). El Secretario General también observó la firme voluntad política de los Estados de lograr ese resultado.

En noviembre de 1995 se organizó en Buenos Aires el Seminario Ministerial Regional de Seguimiento de la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial de Nápoles contra la Delincuencia Organizada Transnacional. En el Seminario se aprobó por consenso la Declaración de Buenos Aires sobre la Prevención y el Control de la Delincuencia Organizada Transnacional (E/CN.15/1996/2/Add.1, anexo).

El 21 de diciembre de 1995, la Asamblea General aprobó la resolución 50/146, en que tomaba nota del informe del Secretario General (A/50/433). La Asamblea pidió al Secretario General, entre otras cosas, que siguiera fortaleciendo el programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal dotándolo de los recursos necesarios para el pleno cumplimiento de su mandato, incluidas las medidas de seguimiento de la Declaración de Nápoles.

También se describió un clima favorable para la elaboración de una convención internacional en el informe presentado por el Secretario General a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en abril de 1996 (E/CN.15/1996/2 y Add.1), donde se informó de las opiniones de 20 Gobiernos sobre esta cuestión. Se reiteró la necesidad de contar con información fiable, ya que algunos países expresaron dudas sobre la viabilidad de una convención internacional de esa índole. El Secretario General recomendó establecer y mantener un archivo central de información sobre legislación, medidas regulatorias y estructuras orgánicas orientadas a prevenir y combatir la delincuencia organizada transnacional, así como arreglos bilaterales y multilaterales de cooperación.

El Consejo Económico y Social examinó dicha recomendación y, en su resolución 1996/27, de 24 de julio de 1996, pidió al Secretario General que estableciera ese archivo. El Consejo pidió al Secretario General que hiciera un análisis a fondo de las opiniones de los Gobiernos sobre la posibilidad de elaborar una convención o convenciones contra la delincuencia organizada transnacional, teniendo en cuenta, entre otras cosas, la Declaración de Buenos Aires sobre la

Prevención y el Control de la Delincuencia Organizada Transnacional (E/CN.15/1996/2/Add.1). Además, se pidió al Secretario General que formulara propuestas sobre las medidas que serían más adecuadas y sobre las actividades prácticas de los Estados para aplicar la Declaración de Nápoles. El Consejo también decidió que la Comisión estableciera, en su sexto período de sesiones, un grupo de trabajo entre períodos de sesiones para examinar el informe y las propuestas del Secretario General.

El 24 de septiembre de 1996, el Gobierno de Polonia presentó un proyecto de convención marco contra la delincuencia organizada (A/C.3/51/7) para que se distribuyera en la Asamblea General. En su resolución 51/120, de 12 de diciembre de 1996, la Asamblea pidió al Secretario General que invitara a todos los Estados a formular sus observaciones sobre el proyecto. La Asamblea también solicitó a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal que examinara, con carácter prioritario, la cuestión de la elaboración de una convención internacional contra la delincuencia organizada transnacional, con miras a finalizar su labor sobre esa cuestión lo antes posible, y que le presentara, por conducto del Consejo Económico y Social, un informe en su quincuagésimo segundo período de sesiones sobre los resultados de esa labor.

El Secretario General presentó otro informe al Consejo Económico y Social el 26 de febrero de 1997 (E/CN.15/1997/7 y Add.1) con análisis, opiniones y propuestas facilitadas por los Estados sobre el tema. Además, la Fondazione Giovanni e Francesca Falcone, en cooperación con la División de Prevención del Delito y Justicia Penal de la Secretaría, organizó una reunión oficiosa sobre el tema en Palermo (Italia) del 6 al 8 de abril de 1997 (E/CN.15/1997/Add.2).

En su sexto período de sesiones, celebrado en 1997, la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal aprobó el proyecto de resolución I sobre el seguimiento de la Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles contra la Delincuencia Organizada Transnacional y recomendó al Consejo Económico y Social que aprobara un proyecto de resolución para su ulterior aprobación por la Asamblea General (informe de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal sobre su sexto período de sesiones, E/1997/30–E/CN.15/1997/21). Siguiendo la recomendación del Consejo Económico y Social (E/1997/22), la Asamblea General, en su resolución 52/85, de 12 de diciembre de 1997, tomó nota de la reunión oficiosa celebrada en abril de 1997 en Palermo y estableció un grupo intergubernamental de expertos de composición abierta entre períodos de sesiones para elaborar un anteproyecto de convención internacional amplia.

La primera sesión del grupo intergubernamental de composición abierta entre períodos de sesiones se celebró en Varsovia del 2 al 6 de febrero de 1998. El grupo presentó un informe con una descripción de las opciones para el contenido de la convención internacional contra la delincuencia organizada transnacional. Entre los elementos específicos de la convención que se examinaron figuraban los siguientes: el ámbito de aplicación; las obligaciones de los países; las cuestiones de jurisdicción; la cooperación judicial; la protección de víctimas y testigos; la cooperación en la aplicación de la ley y el intercambio de información; la capacitación y la asistencia técnica; la prevención; la función de las Naciones Unidas y otras organizaciones pertinentes; y las salvaguardias (E/CN.15/1998/5).

El 23 de marzo de 1998, el Secretario General presentó a la Comisión un informe sobre la aplicación de la Declaración Política de Nápoles en el que se resumían los resultados de la labor realizada por el Centro para la Prevención Internacional del Delito de la Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito (E/CN.15/1998/6). En el informe se incluía la

información recibida de 17 Estados y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y se establecían las medidas que debía adoptar el Centro para responder a las necesidades y solicitudes de los Estados Miembros a fin de redoblar sus esfuerzos para prevenir y combatir la delincuencia organizada transnacional. Posteriormente, el Secretario General presentó dos adiciones a su informe, en relación con: i) el Seminario Ministerial Regional Africano sobre la Delincuencia Organizada Transnacional y la Corrupción, celebrado en Dakar en julio de 1997; y ii) el Seminario Ministerial Regional de Asia sobre la Delincuencia Organizada Transnacional y la Corrupción, celebrado en Manila en marzo de 1998. Los resultados de los tres seminarios ministeriales mencionados, a saber, las Declaraciones de Buenos Aires (E/CN.15/1996/2/Add.1), Dakar (E/CN.15/1998/6/Add.1) y Manila (E/CN.15/1998/6/Add.2), sirvieron de apoyo y aportaron sugerencias adicionales al proyecto de convención.

Siguiendo la recomendación de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en su séptimo período de sesiones en 1998 (E/1998/30-E/CN.15/1998/11) y del Consejo Económico y Social en su resolución 1998/14, de 28 de julio de 1998, la Asamblea General aprobó la resolución 53/111, de 9 de diciembre de 1998, en la que estableció un comité intergubernamental especial de composición abierta con el fin, entre otras cosas, de elaborar una convención internacional amplia contra la delincuencia organizada transnacional: el Comité Especial encargado de Elaborar una Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional (en lo sucesivo, el "Comité Especial"). El 9 de diciembre de 1998, la Asamblea General aprobó también la resolución 53/114, en que exhortaba al Comité Especial a que prestara atención a la redacción del texto principal de la convención.

El Comité Especial había celebrado anteriormente una reunión preparatoria oficiosa en Buenos Aires, del 31 de agosto al 4 de septiembre de 1998, en la que, tras examinar los artículos 14 a 30, había concluido la primera lectura del esbozo de las opciones para el contenido de la convención, lo que dio lugar a un nuevo borrador consolidado de la convención (A/AC.254/1 y A/AC.254/4). Este borrador, así como las propuestas y observaciones formuladas por los Gobiernos durante la reunión preparatoria (A/AC.254/5 y Add.2), sirvieron de base para la labor ulterior del Comité Especial.

El Comité Especial celebró 13 períodos de sesiones y se reunió un total de 249 veces. En 1999, el Comité Especial celebró sus seis primeros períodos de sesiones en Viena, los días 19 a 29 de enero (A/AC.254/9), 8 a 12 de marzo (A/AC.254/11), 28 de abril a 3 de mayo (A/AC.254/14), 28 de junio a 9 de julio (A/AC.254/17), 4 a 15 de octubre (A/AC.254/19 y Add.1) y 6 a 17 de diciembre (A/AC.254/23). Las deliberaciones sobre la relación de la convención, como instrumento independiente y autónomo, con los instrumentos adicionales sobre cuestiones específicas determinaron el resultado final de la convención. Esos instrumentos adicionales, que tenían por objeto, respectivamente, la trata de mujeres y niños, la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego y el tráfico ilícito de migrantes, se examinaron en principio como protocolos facultativos de la convención. Los Estados Unidos de América y la Argentina presentaron un proyecto de protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de mujeres y niños (A/AC.254/4/Add.3/Rev.1), el Canadá presentó un proyecto de protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones y material conexo (A/AC.254/4/Add.2) y, sobre la base de una propuesta de Austria e Italia, también se presentó un proyecto de protocolo contra el tráfico y el transporte ilícitos de migrantes (A/AC.254/4/Add.1 y A/AC.254/4/Add.1/Rev.1).

Siguiendo la recomendación de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en su octavo período de sesiones (E/1999/30-E/CN.15/1999/12) y del

Consejo Económico y Social (resoluciones 1999/20, 1999/21 y 1999/22), la Asamblea General aprobó, en su quincuagésimo cuarto período de sesiones, cuatro resoluciones, el 17 de diciembre de 1999. En la resolución 54/126, la Asamblea pidió al Comité Especial que intensificara su labor y estableció como plazo para la finalización de esa labor el año 2000. En su resolución 54/127, la Asamblea pidió al Secretario General que convocara a un grupo de expertos integrado por no más de 20 miembros, sobre la base de una representación geográfica equitativa, para que preparase un estudio sobre la fabricación y el tráfico ilícitos de explosivos por delincuentes y su uso para fines delictivos. En la resolución 54/128, la Asamblea también encomendó al Comité Especial que incorporara en el proyecto de convención medidas de lucha contra la corrupción vinculada a la delincuencia organizada. Además, la Asamblea, en su resolución 54/129, decidió convocar una conferencia política de alto nivel para la firma en Palermo (Italia) para finalizar y aprobar la convención y sus protocolos en 2000.

En el año 2000, el Comité Especial celebró cinco períodos de sesiones en Viena, los días 17 a 28 de enero (A/AC.254/25), 21 de febrero a 3 de marzo (A/AC.254/28), 5 a 16 de junio (A/AC.254/31), 17 a 28 de julio (A/AC.254/34) y 2 a 29 de octubre (A/AC.254/38). El 28 de julio de 2000, en su 177ª sesión, el Comité Especial aprobó el proyecto de “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional” y decidió presentarlo a la Asamblea General en su quincuagésimo quinto período de sesiones con miras a su examen y la adopción de medidas pertinentes (A/AC.254/34). Además, en su 11º período de sesiones el Comité Especial también aprobó, los días 23 y 24 de octubre de 2000, respectivamente, el proyecto de “Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños”, y el proyecto de “Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire” (A/AC.254/38).

En su resolución 55/25, la Asamblea General aprobó, el 15 de noviembre de 2000, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y dos protocolos complementarios: el 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, y los declaró abiertos a la firma en la Conferencia Política de Alto Nivel para la Firma que se celebraría en Palermo del 12 al 15 de diciembre de 2000 (A/CONF.195/2 y Corr.1), de conformidad con la resolución 54/129 de la Asamblea, de 12 de diciembre de 1999 (A/55/PV.62).

Durante el 12º período de sesiones del Comité Especial, celebrado en febrero de 2001 (A/55/383/Add.2), se ultimó el proyecto de protocolo sobre las armas de fuego (A/55/383/Add.2/Rev.6). En su 239ª sesión, celebrada el 2 de marzo de 2001, el Comité Especial aprobó el proyecto de “Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones”. El Protocolo fue aprobado por la Asamblea General en su resolución 55/255, de 31 de mayo de 2001.

La Convención fue firmada por todos los participantes y entró en vigor el 29 de septiembre de 2003, al cabo de 90 días de la fecha de depósito del 40º instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, de conformidad con su artículo 38. Todos los protocolos requerían el mismo número de partes para su entrada en vigor, de modo que el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, entró en vigor el 25 de diciembre de 2003; el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, el 28 de enero de 2004; y el Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones, el 3 de julio de 2005.

En febrero de 2004, de conformidad con la resolución 55/25 de la Asamblea General, el Comité Especial celebró su 13º y último período de sesiones. El Comité Especial aprobó el proyecto de reglamento y decidió presentarlo a la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional para que lo examinara y adoptara medidas al respecto en su primer período de sesiones, en junio de 2004 (A/AC.254/42). Durante ese período de sesiones, celebrado del 28 de junio al 8 de julio de 2004, la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en su decisión 1/1, aprobó sin enmiendas el reglamento recomendado por el Comité Especial (A/AC.254/43).