

LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL Y SUS PROTOCOLOS ADICIONALES. UN NUEVO MARCO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Eduardo Ibarrola Nicolás

INTRODUCCIÓN

El inicio del nuevo milenio ha consolidado los notables avances y cambios políticos, económicos, tecnológicos y científicos que se lograron en las últimas décadas del siglo pasado y plantea nuevos retos al hombre. Hoy, el número de democracias en el mundo es cada vez mayor; la observancia y respeto a los derechos humanos se han convertido en una constante; los bloques comerciales y el intercambio comercial son una realidad en los continentes; los equipos de telecomunicaciones permiten transmitir datos en segundos de un lado al otro de la Tierra e informar al mundo de acontecimientos tan solo un instante después de ocurridos.

Desafortunadamente, dichos avances también han evidenciado lo vulnerable de la modernidad y se han convertido en nuevas amenazas para la seguridad de los estados y de la comunidad internacional en su conjunto, ya que éstos también los han aprovechado, el terrorismo, la delincuencia organizada y, en general, grupos con los más diversos propósitos ilícitos, para expandir y fortalecer sus actividades, casi siempre más allá de las fronteras de los estados.

La delincuencia organizada transnacional es una de las amenazas más graves para la seguridad pública y nacional de los estados, e importante factor de inestabilidad en diversas regiones del mundo. Las organizaciones criminales que antaño se dedicaban a actividades delictivas muy específicas, con alcances locales limitados, hoy han logrado diversificar

titución, realizó importantes esfuerzos para promover la adopción de medidas a nivel universal contra la delincuencia organizada transnacional. Durante el primer periodo de sesiones de esta Comisión la Delegación del Gobierno italiano propuso celebrar una conferencia mundial a nivel ministerial que tuviera como tema central sea la cooperación multilateral contra la delincuencia organizada transnacional.

De esta forma, del 21 al 23 de noviembre de 1994 se realizó en Nápoles, Italia, la Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada, en la cual se aprobaron la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial de Nápoles, documentos que inspiraron las negociaciones de una convención internacional en esta materia.

Después, y con base en la Declaración de Nápoles, la Asamblea General de la ONU emitió las resoluciones 53/111 y 53/114, ambas de diciembre 9 de 1998, por las que decidió establecer un comité especial intergubernamental de composición abierta, con la finalidad de elaborar una convención internacional contra la delincuencia organizada transnacional y de examinar la preparación de instrumentos internacionales que abordarían los problemas de la trata de mujeres y niños, la lucha contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego y el transporte ilícito de migrantes.

Las negociaciones del proyecto de Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos adicionales constituyeron el punto de partida de una nueva etapa de cooperación entre los países. El hecho que ésta tenga como propósito fortalecer los derechos y obligaciones adoptados en otras convenciones internacionales, así como proveer un marco jurídico en los casos en que los estados no cuenten con tratados específicos, la convierten en un instrumento de suma importancia para la cooperación internacional.

De la misma manera, los protocolos adicionales a esta Convención constituyen elementos de suma utilidad para combatir tres fenómenos que aquejan a nuestras sociedades: tráfico y transporte ilícitos de migrantes; fabricación y tráfico ilícitos de armas de fuego, sus partes, componentes y municiones, y trata de personas, especialmente de mujeres y niños.

El Gobierno de México, a través de las secretarías de Relaciones Exteriores, de Gobernación, de la Defensa Nacional y de Marina, así como de la Procuraduría General de la República, participó activamente en las 12 reuniones del comité especial en las cuales se negociaron y concluyeron la Convención de Palermo y sus protocolos.

la justicia y los delitos graves),³ cuando éstos sean de carácter transnacional y entrañen la participación de un grupo delictivo organizado.

Para efectos de la Convención, un delito será de carácter transnacional:⁴ si se comete en más de un estado; dentro de un solo estado, pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro; se comete dentro de un solo estado, pero entraña la participación de un grupo delictivo organizado con actividades en más de un estado, o se comete en un solo Estado, pero tiene efectos sustanciales en otro.

Por su parte, se define como grupo delictivo organizado⁵ el estructurado por tres o más personas, que existe durante cierto tiempo y que actúa concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o tipificados con arreglo a la Convención con miras a obtener un beneficio de orden material.

No obstante que la Convención no tiene como principal propósito homogeneizar las legislaciones penales de las partes éstas acordaron, durante su negociación, establecer diversos compromisos que les permitirán contar con estándares legislativos básicos en materia sustantiva y adjetiva para combatir de manera eficaz la delincuencia organizada en sus distintas manifestaciones.

En virtud que una de las estrategias más efectivas para combatir a la delincuencia organizada transnacional es atacar su capacidad económica, las partes de la Convención adoptaron los siguientes compromisos en materia de combate y prevención del lavado de dinero:

- Penalizar el lavado o blanqueo del producto de, por lo menos, los delitos graves a que se refiere la Convención.
- Establecer un régimen interno de reglamentación y supervisión de las instituciones financieras y de otros órganos situados dentro de su jurisdicción que puedan ser utilizados en el lavado de activos.
- Garantizar la cooperación e intercambio de información a nivel nacional e internacional.

³ Delitos tipificados con arreglo a los artículos 5o., 6o., 8o. y 23 de la Convención.

⁴ Artículo 3o., párrafo 2, incisos a y d.

⁵ Artículo 2o., inciso a.

pación en algún delito contemplado en la Convención, esto, sin perjuicio de la responsabilidad penal que corresponda a las personas físicas que hayan perpetrado los ilícitos.

Referente al tema de la jurisdicción, la Convención obligará a las partes a adoptar las medidas necesarias para establecer su jurisdicción respecto de los delitos tipificados con arreglo en la misma cuando el delito se cometa en su territorio; a bordo de un buque que enarbole su pabellón, o en una aeronave registrada conforme a sus leyes.

Asimismo, de manera facultativa, las partes podrán establecer jurisdicción para perseguir, enjuiciar y sancionar delitos cometidos contra uno de sus nacionales, por uno de sus nacionales o se cometa en el extranjero con miras a preparar la comisión de una conducta delictiva de carácter grave en su territorio.

Respecto a la extradición y a la asistencia jurídica mutua en materia penal, la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional contiene capítulos muy específicos sobre estas materias. Es oportuno señalar que México, igual que otros países, concibe a la Convención como un instrumento de cooperación internacional complementario y no derogatorio de otros tratados bilaterales o regionales en estas materias.

En el caso de la extradición las partes adquieren los compromisos de agilizar los procedimientos de extradición y simplificar los requisitos probatorios con respecto a cualquiera de los delitos previstos en la Convención. Asimismo, se obligan a que si se niega la extradición por razón de la nacionalidad del reclamado someterán el caso sin demora injustificada a sus autoridades competentes a efectos de que sea enjuiciado, siguiendo un procedimiento conforme a la legislación del estado donde se encuentre el delincuente.

Desde 1931 estas disposiciones están plasmadas en nuestro Código Penal, en el artículo 4o., que establece:

“Los delitos cometidos en territorio extranjero por un mexicano contra mexicanos o contra extranjeros; o por un extranjero contra mexicanos, serán penados en la República, con arreglo a las leyes federales, si concurren los requisitos siguientes:

- I. Que el acusado se encuentre en la República;
- II. Que el reo no haya sido definitivamente juzgado en el país en el que delinquirió, y

Como se puede apreciar, el contenido de esta Convención es coherente con nuestro sistema jurídico y en ningún momento se contrapone a lo dispuesto por nuestra Constitución Política; inclusive las disposiciones en ella previstas, en caso de ser aprobada por el Senado de la República, complementarán y reforzarán el marco jurídico mexicano en materia de cooperación internacional.

PROTOCOLOS

Las disposiciones generales establecidas en la Convención se complementan con las disposiciones previstas en sus tres protocolos adicionales, los cuales abordan tres de las expresiones de la delincuencia organizada transnacional que más afectan no solamente a los estados, sino a los individuos: trata de personas, en especial mujeres y niños, tráfico de migrantes y el tráfico ilícito de armas y sus componentes. A continuación me refiero brevemente a dichos protocolos.

Protocolo Adicional para Prevenir, Suprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente de Mujeres y Niños

La trata de personas es uno de los fenómenos delictivos que más preocupan a la comunidad internacional, ya que por definición constituye una gravísima violación a la dignidad del ser humano. Lo anterior queda claramente expresado en el inciso *a*) del artículo 3 de este Protocolo que define esta conducta delictiva como la captación, transporte, traslado, acogida o recepción de una persona, por cualquier medio o método, a fin de explotarla, ya sea sexualmente, a través de la prostitución, o someténdola a trabajos o servicios forzosos, la esclavitud, prácticas análogas, e inclusive a la extracción de órganos.

La intención de este Protocolo es prevenir y combatir el tráfico de personas y facilitar la cooperación internacional en esta materia. Sin embargo, uno de los aspectos más importantes que este instrumento internacional prevé es la protección de las víctimas, así como el otorgamiento a éstas de beneficios sociales, como hospedaje, asistencia médica y legal.

Este nuevo instrumento proveerá un marco jurídico importante para que las organizaciones criminales que se dedican a la trata de personas no

- Establecer como agravantes poner en peligro la integridad o vida de los migrantes o la existencia de tratos inhumanos o degradantes.
- El establecimiento de medidas de prevención y cooperación en contra de este ilícito, así como para la protección a los migrantes.

Es conveniente señalar que uno de los aspectos más relevantes de este protocolo es que excluye de responsabilidad penal a los migrantes víctimas de alguna de las conductas previstas en el mismo instrumento. La Delegación de México que participó en las negociaciones de estas disposiciones se opuso en todo momento a que de manera alguna pudiera plantearse algún tipo de responsabilidad penal para los migrantes, quienes, finalmente, son las víctimas de este ilícito.

Las disposiciones de este protocolo son coherentes con la política mexicana en la materia, por lo que, sin duda, su ratificación reforzará las medidas que las autoridades de México han adoptado para enfrentar este fenómeno.

Protocolo de Armas

El tráfico de armas y sus componentes es uno de los ilícitos que mayor riesgo representan para la seguridad pública y nacional de los estados. Este ilícito generalmente está vinculado a otras conductas delictivas, como narcotráfico o terrorismo; además, las armas que son objeto del tráfico ilícito con frecuencia se utilizan para cometer delitos comunes. Por lo anterior, es indispensable lograr una amplia cooperación internacional para detectar y dismantelar las redes de traficantes de armas.

El protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas, componentes y municiones, tiene como propósito promover, facilitar y reforzar la cooperación entre los estados para prevenir, combatir y erradicar la fabricación y tráfico de las mismas.

De conformidad con el Protocolo, los estados partes se comprometen a tipificar como delito la fabricación y tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas, componentes y municiones, así como el establecimiento de medidas para prevenir este ilícito, entre ellas: creación de registros, marcación de armas, sistemas de licencias y autorizaciones, emisión de avisos de exportación e importación e intercambio de información, entre otros.

Sin duda, la ratificación de este Protocolo por parte de México complementará el amplio marco jurídico con que ya cuenta nuestro país en esta materia.

CONCLUSIONES

La suscripción de esta Convención internacional multilateral, sus protocolos y su eventual ratificación y entrada en vigor, dotará a los estados miembros de las Naciones Unidas de un amplio marco jurídico para combatir a la delincuencia organizada, que incluirá instrumentos como: extradición y asistencia jurídica en materia penal; nuevos métodos y técnicas de investigaciones especiales; aseguramiento y posterior decomiso de los bienes instrumentos o productos del delito y la posibilidad de que éstos sean compartidos con otros estados; el compromiso de los estados para analizar la posibilidad de realizar investigaciones conjuntas con pleno respeto a la soberanía; protección de víctimas y testigos; la asistencia técnica y capacitación de personal, todas figuras jurídicas fundamentales y necesarias en un marco legal contra la delincuencia.

Lo anterior permitirá a los estados partes, entre ellos, eventualmente nuestro país, cooperar en estos ámbitos de manera eficiente, aun cuando no existan acuerdos bilaterales o regionales en las materias que incluye esta Convención, con lo que se multiplican de manera significativa las posibilidades de enjuiciar a los integrantes de organizaciones criminales y lograr sentencias condenatorias.

Como se deduce de lo expuesto, las disposiciones contenidas en la Convención y sus protocolos adicionales son total y completamente coherentes con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el resto de nuestro sistema jurídico, por lo que no dudo que ya aprobados por el Senado de la República y plenamente en vigor constituirán una importante y poderosa herramienta para combatir eficazmente la delincuencia organizada transnacional.