



Consejo Económico y Social

Distr. general
6 de febrero de 2006
Español
Original: inglés

Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal

15º período de sesiones

Viena, 24 a 28 de abril de 2006

Tema 6 d) del programa provisional*

**Cooperación internacional en la lucha contra la delincuencia
transnacional: el fraude, la falsificación de identidad y su uso
indebido con fines delictivos y delitos conexos**

Estudio sobre el fraude, la falsificación de identidad y su uso indebido con fines delictivos y delitos conexos

Informe del Secretario General

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1-5	2
II. Metodología y reunión de información	6-16	3
III. Respuestas de los Estados Miembros	17	6
IV. Observaciones finales: labor futura y calendario para la finalización del estudio	18-21	7

* E/CN.15/2006/1.



I. Introducción

1. En su resolución 2004/26 de 21 de julio de 2004, 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”, el Consejo Económico y Social pidió al Secretario General que, en consulta con los grupos regionales y a reserva de la disponibilidad de recursos extrapresupuestarios, convocara una reunión intergubernamental de expertos, con representación basada en la composición regional de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal y que reflejara la diversidad de sistemas jurídicos, y abierta a todo Estado Miembro que deseara participar en calidad de observador, para que preparara un estudio sobre el fraude y la falsificación de identidad y su uso indebido con fines delictivos que abarcara, entre otras cosas, las cuestiones siguientes:

a) El carácter y el alcance del fraude y de la falsificación de identidad y su uso indebido con fines delictivos;

b) Las tendencias nacionales y transnacionales del fraude y de la falsificación de identidad y su uso indebido con fines delictivos;

c) La relación entre el fraude, otras formas de delincuencia económica, la falsificación de identidad y su uso indebido con fines delictivos y otras actividades ilícitas, entre ellas la delincuencia organizada, el blanqueo de dinero y el terrorismo;

d) La prevención y el control del fraude y de la falsificación de identidad y su uso indebido con fines delictivos mediante la aplicación de normas de derecho comercial y penal, la justicia penal y otros medios, y la manera de armonizar todos esos elementos;

e) Los problemas específicos planteados por el fraude y la falsificación de identidad y su uso indebido con fines delictivos a los países en desarrollo con economía en transición.

2. En la misma resolución, el Consejo Económico y Social pidió al Secretario General que presentara un informe sobre la marcha de los trabajos del Grupo Intergubernamental de Expertos y el plan de trabajo para el estudio a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en su 14º período de sesiones y que en forma oportuna presentara a la Comisión en su 15º período de sesiones o, de ser necesario, en su 16º período de sesiones, un informe sustantivo con los resultados del estudio.

3. Con el apoyo del Gobierno del Canadá, se celebró en Viena los días 17 y 18 de marzo de 2005 una reunión de un Grupo Intergubernamental de Expertos de composición abierta encargado de preparar un estudio sobre el fraude y la falsificación de identidad y su uso indebido con fines delictivos¹. El informe de esa reunión se presentó a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en su 14º período de sesiones, de conformidad con lo dispuesto en la resolución 2004/26 del Consejo Económico y Social. Se trataba de un informe sobre los progresos realizados en el que se resumían las deliberaciones mantenidas durante la reunión y las recomendaciones formuladas por el Grupo de Expertos respecto del carácter, el alcance y la metodología del estudio y la información que debería tratar de obtenerse de los Estados Miembros y otras entidades pertinentes para que constituyera la base del estudio.

4. Una de las cuestiones examinadas en la reunión del Grupo de Expertos se refirió al calendario para la realización del estudio. Si bien se expresó la opinión de que sería importante hacer todo lo posible para terminarlo a fin de que se pudiera presentar a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en su 15° período de sesiones, se observó que el calendario también dependería del tiempo que llevara reunir la información requerida. Por otra parte, este enfoque estaba en consonancia con el mandato encomendado por el Consejo Económico y Social en su resolución 2004/26, en la que el Consejo había autorizado al Secretario General a presentar el informe con los resultados y conclusiones del estudio a la Comisión en su 16° período de sesiones, “de ser necesario”, para que ésta lo examinara. En el entendimiento de que no se había recibido para fines de enero de 2006 información suficiente ni datos representativos que permitieran elaborar el informe sustantivo con los resultados del estudio (véase el párrafo 17 *infra*), y dado que podrían reunirse datos más completos y se podría realizar un estudio más amplio y válido aplazando un año más la presentación del informe sustantivo, el Secretario General tiene el honor de señalar a la atención de la Comisión el presente informe provisional y de procedimiento.

5. En él se proporciona un panorama general de las medidas adoptadas por la Secretaría de conformidad con las recomendaciones de la reunión del Grupo de Expertos. También se incluye una breve presentación de la metodología utilizada y de los mecanismos establecidos con miras a reunir la información y el material necesarios para realizar el estudio. Por último, se incluyen datos que actualizan el material enviado por los Estados Miembros a la Secretaría, así como información sobre el calendario de la labor futura encaminada a ultimar el estudio y presentarlo al examen de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en su 16° período de sesiones.

II. Metodología y reunión de información

6. En relación con las cuestiones metodológicas y de procedimiento vinculadas con la elaboración del estudio, el Grupo de Expertos observó que, para llevar a cabo la labor concreta del estudio, incluidos la reunión y el análisis de datos y la preparación de un proyecto de informe en el que figuraran sus conclusiones y resultados, era necesario contar con un grupo voluntario más pequeño de expertos técnicos en fraude y falsificación de identidad. Si bien algunos Estados Miembros ya habían ofrecido los servicios de expertos para que participaran en la labor, el Grupo de Expertos invitó a los Estados Miembros que no estaban representados en la reunión a que consideraran la posibilidad de nombrar a expertos especializados con ese fin.

7. En su reunión, el Grupo de Expertos convino en que el estudio debía examinar la información y los materiales proporcionados por los propios expertos, los datos disponibles de fuentes gubernamentales, incluidos materiales pertinentes y apropiados de carácter normativo, legislativo, de investigación y de otra índole y, cuando correspondiera y fuese viable, información de fuentes comerciales y de otras fuentes intergubernamentales o no gubernamentales. El Grupo de Expertos convino también en que la Secretaría debía preparar y distribuir a los Estados Miembros un cuestionario con objeto de obtener información sobre el fraude y la falsificación de identidad y su uso indebido con fines delictivos. El Grupo de Expertos acordó

asimismo que el cuestionario debería consistir en un único instrumento de encuesta dividido en dos secciones básicas, una de ellas dedicada al fraude y la otra a la falsificación de identidad², conforme al esbozo contenido en el documento técnico presentado a la reunión por la delegación del Canadá y teniendo en cuenta las disposiciones de la resolución 2004/26 del Consejo Económico y Social, el programa anotado de la reunión y las opiniones expresadas durante la misma.

8. En vista de lo que antecede, la Secretaría inició la preparación de un proyecto de cuestionario en colaboración con el Grupo de Expertos. Con ese fin, hubo también consultas preliminares con expertos que asistieron al 11º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, celebrado en Bangkok del 18 al 25 de abril de 2005. Cabe recordar que las cuestiones relacionadas con el alcance del estudio y los tipos de delincuencia que podrían quedar abarcados en él ocuparon un lugar destacado en las actuaciones del 11º Congreso, dado que se examinaron en el Seminario sobre medidas contra los delitos económicos, incluido el blanqueo de dinero, y en el Seminario sobre medidas para combatir los delitos informáticos. Además, en la Declaración de Bangkok sobre sinergias y respuestas: alianzas estratégicas en materia de prevención del delito y justicia penal³, aprobada en la serie de sesiones de alto nivel del 11º Congreso, se pidió a los Estados Miembros que fortalecieran las políticas, medidas e instituciones para la acción nacional y la cooperación internacional en la prevención, investigación y juzgamiento de delitos económicos y financieros, y los delitos que se realizan recurriendo a las tecnologías de la información, o que se ven facilitados por ellas. En la Declaración de Bangkok también se hizo referencia específicamente a la importancia fundamental de luchar contra la falsificación de documentos y de identidad a fin de poner freno a la delincuencia organizada y el terrorismo. Además, los Estados Miembros se comprometieron a mejorar la cooperación internacional, incluso a través de la asistencia técnica, para combatir la falsificación de documentos y de identidad, en particular la utilización fraudulenta de documentos de viaje, mejorando las medidas de seguridad, así como alentar la aprobación de legislación nacional apropiada⁴.

9. Un primer proyecto del cuestionario elaborado para los fines del estudio se presentó como documento de sesión⁵ a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal para que ésta lo examinara en su 14º período de sesiones. El proyecto de cuestionario volvió a actualizarse antes de su difusión para tener en cuenta, en la medida de lo posible, los comentarios y observaciones recibidos de los Estados Miembros.

10. El cuestionario, en su forma enmendada final, se adjuntó a una nota verbal de fecha 15 de septiembre de 2005 distribuida a los Estados Miembros con miras a obtener la información necesaria para la elaboración del estudio. Se pidió a los Estados Miembros que respondieran prontamente al cuestionario tan minuciosamente como fuese posible, y a más tardar el 10 de enero de 2006. El cuestionario se envió también para su examen a los expertos que habían asistido a la reunión del Grupo de Expertos, con miras a que presentaran al Grupo datos, observaciones o conclusiones sobre temas específicos del estudio.

11. De conformidad con lo dispuesto en la resolución 2004/26 del Consejo Económico y Social, la Secretaría mantuvo contactos directos con la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI). Esos contactos se estimaban necesarios en vista del hecho de que la Comisión de

Prevención del Delito y Justicia Penal, al examinar el problema del fraude en su 13° período de sesiones, en 2004, y analizar la recomendación de someter una resolución a la aprobación del Consejo Económico y Social, había tenido en cuenta la labor anterior de los órganos de la CNUDMI. Además, había examinado el problema desde la perspectiva del derecho penal y del derecho público y en un contexto más amplio que incluía aspectos de derecho privado y fraude mercantil y de otra índole. A ese respecto, un representante de la secretaría de la CNUDMI había asistido a la reunión del Grupo de Expertos y presentado un panorama general de la labor reciente de la CNUDMI en la esfera del fraude mercantil, destacando la necesidad de integrar en el estudio elementos del derecho mercantil privado y del derecho penal público y poniendo de relieve la información pertinente proveniente de fuentes comerciales privadas y otras que ya había reunido la secretaría de la CNUDMI y que podría utilizarse en el estudio.

12. Además, y en cumplimiento de la recomendación pertinente de la reunión del Grupo de Expertos, se emprendió una acción conjunta con la secretaría de la CNUDMI con miras a reunir información de fuentes mercantiles y otras fuentes del sector privado. En ese contexto, una carta conjunta, a la que se adjuntó el cuestionario sobre fraude y falsificación de identidad antes mencionado, se envió a empresas del sector privado en octubre de 2005, solicitando información sobre las cuestiones abarcadas en el ámbito del estudio. En la carta se subrayaba la importancia fundamental de esa información para tener un panorama completo de los problemas que debían abordarse en el estudio, así como su utilidad para garantizar un resultado justo y equilibrado en lo que respecta no sólo al material que formaría la base del estudio, sino también a las conclusiones y recomendaciones de éste. Se señaló además que, dado que el cuestionario estaba destinado a garantizar la presentación de información sobre aspectos tanto penales como mercantiles, no se esperaba de las entidades del sector privado que respondieran a todas las preguntas contenidas en él, y por consiguiente se las alentaba a proporcionar respuestas parciales centradas principalmente en los aspectos mercantiles. Por último, se hizo hincapié en que todos los datos recibidos del sector privado seguirían manteniendo su carácter confidencial y en que, en caso de publicarse, no se revelarían sus fuentes.

13. El relator científico de la reunión del Grupo de Expertos tuvo oportunidad de informar sobre esta actividad conjunta y sobre el objetivo que se preveía lograr con ella durante la Reunión del Grupo de Expertos sobre Fraude Mercantil organizada en Viena por la secretaría de la CNUDMI del 12 al 14 de octubre de 2005. El relator científico señaló además que en la nota verbal enviada a los Estados Miembros con miras a reunir información para el estudio también se había alentado a las autoridades nacionales a que enviaran el cuestionario adjunto a empresas del sector privado domiciliadas en sus países, solicitándoles los datos pertinentes.

14. Está previsto recibir de los Estados Miembros más información relativa a las esferas temáticas del estudio, en particular en los aspectos relacionados con la falsificación de identidad, en el marco del mecanismo de presentación de informes establecido por la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. La Conferencia, que celebró su segundo período de sesiones en Viena del 10 al 21 de octubre de 2005, adoptó, entre otras, la decisión 2/3, titulada “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 la decisión 2/4, titulada “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”⁶. En esas decisiones, la Conferencia de las Partes pidió a la Secretaría que reuniera información de los Estados Parte en los Protocolos y de los Estados Signatarios, en el contexto del programa de trabajo aprobado por la Conferencia, incluso en cuestiones relacionadas con la seguridad y el control de los documentos de viaje o de identidad (artículo 12 de ambos Protocolos), así como con su legitimidad y validez (artículo 13 de ambos Protocolos). Con ese fin, la Secretaría elaboró cuestionarios, de conformidad con la orientación impartida por la Conferencia de las Partes, con miras a reunir también información sobre esas cuestiones. Se prevé que las respuestas recibidas, examinadas y evaluadas por la Secretaría para someterlas a la consideración del tercer período de sesiones de la Conferencia de las Partes, que se celebrará en octubre de 2006, proporcionen una fuente adicional de información para la parte del estudio que trata de la falsificación de identidad y su uso indebido con fines delictivos (falsificación de identidad).

15. La Secretaría seguirá aprovechando la labor y examinando las deliberaciones de la Segunda Cumbre Mundial de Fiscales y Procuradores Generales, Jefes de Ministerios Públicos y Ministros de Justicia, celebrada en Doha del 14 al 16 de noviembre de 2005. La Cumbre fue organizada por Qatar, y la Secretaría prestó asistencia en su preparación, así como servicios sustantivos, de conformidad con lo dispuesto en la resolución 2004/30 del Consejo Económico y Social, de 21 de julio de 2004. Se prevé que las recomendaciones aprobadas por la Cumbre, dimanantes de las exhaustivas deliberaciones y el constructivo intercambio de puntos de vista mantenidos durante el primer curso práctico sobre las necesidades de los ministerios públicos para enfrentar formas nuevas y complejas de delincuencia, particularmente los delitos informáticos y los delitos económicos y financieros⁷, formen una base sólida para la formulación de las conclusiones y recomendaciones del estudio.

16. Además, la Secretaría se mantiene en contacto con la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) a fin de explorar la posibilidad de seguir cooperando e intercambiando información, especialmente en cuestiones relacionadas con documentos de viaje, como lo recomendó el Grupo de Expertos. A este respecto, cabe observar que la OACI envió a la Secretaría material de orientación preparado bajo los auspicios del Grupo Lyon/Roma del Grupo de los Ocho relativo a las normas mínimas de seguridad para la tramitación y expedición de pasaportes de lectura mecánica y otros, así como las Directrices para combatir la falsificación de pasaportes extranjeros y otros tipos de documentos de viaje e identidad. Este material también se tendrá en cuenta a los efectos del estudio, particularmente cuando se examinen las mejores prácticas y medidas para reprimir la falsificación de identidad.

III. Respuestas de los Estados Miembros

17. Al 30 de enero de 2006, la Secretaría había recibido respuestas al cuestionario sobre fraude y falsificación de identidad de los 13 Estados Miembros siguientes: Belarús, Eslovaquia, Eslovenia, España, Federación de Rusia, Finlandia, Marruecos, Noruega, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Rumania, Sudáfrica,

Suecia y Turquía. Muchos de ellos habían proporcionado también ejemplos de su legislación pertinente. Varios otros Estados Miembros indicaron que estaban realizando consultas y reuniendo información complementaria antes de presentar sus respuestas al cuestionario. Este material no es suficientemente amplio ni representativo como para servir de base en forma exclusiva al estudio sobre el fraude y la falsificación de identidad. No obstante, constituye un primer conjunto de informaciones presentadas por los gobiernos que la Secretaría recopilará y distribuirá entre los expertos que participan en el proyecto de estudio, junto con los materiales adicionales que está previsto recibir oportunamente de otros Estados Miembros y de entidades del sector privado.

IV. Observaciones finales: labor futura y calendario para la finalización del estudio

18. La Secretaría seguirá actuando como centro de coordinación para la presentación de respuestas al cuestionario y cualquier otro material que se estime necesario y útil para la elaboración del estudio. En ese contexto, la Secretaría envió un recordatorio a los Estados Miembros y a los expertos que participan en el proyecto de estudio mediante una circular informativa y una comunicación por correo electrónico, respectivamente, solicitando información y contribuciones que pudieran aprovecharse a los efectos del estudio. El Secretario General se vale de esta oportunidad para realizar un llamamiento a los Estados Miembros que aún no lo hayan hecho para que completen y presenten las respuestas al cuestionario con miras a garantizar la disponibilidad de material detallado que permita proporcionar una visión general amplia de los problemas abarcados en el estudio.

19. En relación con la labor futura y el calendario para la realización del estudio, se observa que el proceso de elaboración de la parte principal del informe podría iniciarse tan pronto como la Secretaría reciba y distribuya a los expertos un mayor número de respuestas al cuestionario u otros materiales relacionados con el estudio. Por consiguiente, se prevé que la elaboración pueda iniciarse oportunamente y que el primer proyecto de informe con los resultados del estudio pueda distribuirse en septiembre u octubre de 2006. Posteriormente podría convocarse una reunión final del Grupo Intergubernamental de Expertos, a reserva de la disponibilidad de recursos extrapresupuestarios, para examinar el proyecto de informe, analizar y solucionar cualesquiera cuestiones pendientes en el seno del Grupo de Expertos y formular recomendaciones o presentar otros resultados dimanantes del proceso.

20. Cabe observar que en su resolución 2004/26, el Consejo Económico y Social pidió al Secretario General que distribuyera por adelantado el informe sobre la labor del Grupo Intergubernamental de Expertos y los resultados del estudio, incluida información sobre las prácticas, directrices u otros materiales útiles, a todos los Estados Miembros en todos los idiomas oficiales con miras a recabar su opinión sobre los resultados del estudio, y que en el informe final que se presentara a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal se reflejaran todas las opiniones o preocupaciones que se hubieran expresado. A la luz de lo que antecede, se subraya que es sumamente importante que se cumpla plenamente con el calendario propuesto y posteriormente con la elaboración y distribución tempranas del informe final para que ese informe sirva de base para el examen sustantivo y la adopción de medidas complementarias por la Comisión. Además, se recuerda que las cuestiones

relacionadas con el estudio constituyen ámbitos temáticos nuevos para muchos Estados Miembros, y que éstos necesitarán, para examinar los parámetros pertinentes del estudio, más tiempo que el que requieren para abordar otras cuestiones que vienen siendo tratadas desde hace largo tiempo en la Comisión.

21. El informe final sustantivo reseñará la labor realizada por el Grupo de Expertos. Como ya se señaló a la Comisión en su 14º período de sesiones, el estudio, una vez ultimado, podrá utilizarse, desde un punto de vista sustantivo, como base para el ulterior examen de la Comisión, y también a modo de recurso, por las autoridades normativas y encargadas de hacer cumplir la ley de los Estados Miembros en el plano nacional, o como fundamento y plataforma para nuevos análisis o investigaciones. Además, el Consejo Económico y Social, en su resolución 2004/26, pidió al Grupo de Expertos que utilizara la información obtenida en el estudio con objeto de elaborar prácticas, directrices u otro material útil para la prevención e investigación del fraude, la falsificación de identidad y su uso indebido con fines delictivos y el enjuiciamiento de los autores. El informe final cumplirá con esos requisitos.

Notas

¹ Véase E/CN.15/2005/11.

² Hubo acuerdo en la reunión del Grupo de Expertos en que, por motivos de conveniencia, se utilizaría la expresión “falsificación de identidad” para hacer referencia al problema descrito en la resolución 2004/26 del Consejo Económico y Social como “la falsificación de identidad y su uso indebido con fines delictivos”, en el entendimiento de que esa referencia se haría sin perjuicio de ulteriores debates sobre las actividades de que se trataba, los problemas que planteaban esas actividades o las relaciones de esas actividades con otros delitos y cuestiones conexas. La utilización de esa expresión también se haría sin perjuicio de que al terminar el estudio se seleccionara una etiqueta o descripción apropiada.

³ A/CONF.203/18, cap. I, resolución 1.

⁴ *Ibid.*, párrs. 26 y 27.

⁵ E/CN.15/2005/CRP.5.

⁶ Véase CTOC/COP/2005/8, cap. I.

⁷ Véase E/CN.15/2006/17.