

asesoramiento, junto con un estado de gastos y las recomendaciones que juzgue convenientes;

c) Respecto de las obligaciones en materia de organización y evaluación del programa y presentación de informes, prestar asistencia a la Comisión en orden a llegar a un acuerdo sobre las metas generales del programa y las necesidades que han de satisfacerse; cerciorarse de la capacidad disponible para satisfacer esas necesidades; determinar los objetivos, las actividades específicas y los mecanismos que han de utilizarse a este fin; mantenerse al corriente de las novedades en esta materia e informar de ellas a la Comisión y cumplir con las demás obligaciones en materia de presentación de informes; movilizar apoyo en favor del programa;

4. *Invita* a la Comisión a seguir examinando sus prioridades y cerciorarse de que en la evolución del programa en relación con los preparativos sustantivos de los congresos de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente se tengan en cuenta esas prioridades;

5. *Otorga* una prioridad elevada al programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, de conformidad con la resolución 46/152 de la Asamblea General, y pide que el programa tenga una participación apropiada en los recursos globales de las Naciones Unidas.

VII

MEDIDAS COMPLEMENTARIAS

1. *Insta* al Departamento de Desarrollo Económico y Social de la Secretaría, al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y a otros órganos y organismos de financiación pertinentes, a que presten todo su apoyo a los proyectos de asistencia técnica en materia de prevención del delito y justicia penal y a que fomenten la cooperación técnica en esta esfera entre los países desarrollados y los países en desarrollo;

2. *Decide* que la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal incluya en su programa, a partir de su segundo período de sesiones, un tema permanente sobre asistencia técnica que se refiera a la línea de actuación más práctica para hacer plenamente operacional el programa y permitirle atender a las necesidades concretas de los gobiernos, teniendo en cuenta en la medida de lo posible las necesidades financieras;

3. *Decide también* que la Comisión incluya en su programa, a partir de su segundo período de sesiones, un tema permanente sobre las normas y reglas de las Naciones Unidas existentes en materia de prevención del delito y justicia penal, que sirven como recomendaciones a los Estados Miembros, incluida su aplicación práctica;

4. *Pide* al Secretario General que presente un informe al Consejo Económico y Social en su período de sesiones sustantivo de 1993, por conducto de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, sobre los progresos realizados en la aplicación de las diversas disposiciones de la presente resolución.

41a. sesión plenaria
30 de julio de 1992

1992/23. Delincuencia organizada

El Consejo Económico y Social,

Alarmado por el rápido crecimiento y la extensión geográfica de las diversas formas de la delincuencia organizada, tanto nacional como internacionalmente,

Preocupado por la amenaza que estos hechos representan para la estabilidad social, el desarrollo económico, las instituciones democráticas y las actividades comerciales legítimas,

Consciente de que la naturaleza transnacional de una buena parte de las actividades de la delincuencia organizada requiere que se intensifique la cooperación técnica y científica, tal como lo indicó en varias ocasiones el Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia,

Reconociendo la importancia de las iniciativas que tomó en esta esfera el mismo Comité,

Recordando que el Consejo Económico y Social, en su resolución 1989/70, de 24 de mayo de 1989, pidió a los gobiernos, los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales interesadas que cooperasen con el Comité en la promoción de la cooperación internacional en la lucha contra la delincuencia organizada,

Recordando asimismo que la Asamblea General, en su resolución 44/71, de 8 de diciembre de 1989, solicitó al Comité que considerase formas de reforzar la cooperación internacional en la lucha contra la delincuencia organizada, y que sometiera sus puntos de vista, a través del Consejo Económico y Social, a la Asamblea General en su cuadragésimo séptimo período de sesiones,

Recordando además que la Asamblea General, en su resolución 44/72, de 8 de diciembre de 1989, solicitó al Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente que propusiese medidas de control que tuvieran como objetivo la erradicación de las actividades de la delincuencia organizada,

Observando que el Octavo Congreso, en su resolución 24, adoptó las Directrices para la prevención y control de la delincuencia organizada⁵⁸,

Observando también que la Asamblea General, en su resolución 45/121, de 14 de diciembre de 1990, acogió con beneplácito los instrumentos y las resoluciones adoptadas por el Octavo Congreso e invitó a los gobiernos a que se sirvieran de ellos en la formulación de leyes y directrices políticas adecuadas,

Observando además que la Asamblea General, también en su resolución 45/121, hizo suya la decisión del Octavo Congreso de dar atención prioritaria a las medidas prácticas concretas de lucha contra el delito internacional durante los próximos cinco años,

Observando que la Reunión del Grupo Ad Hoc de Expertos sobre estrategias para luchar contra la delincuencia transnacional, que tuvo lugar en Smolenice, Checoslovaquia, del 27 al 31 de mayo de 1991⁵⁹, formuló recomendaciones importantes en esta área,

Observando también que el Seminario Internacional sobre represión de la delincuencia organizada, que tuvo lugar en Suzdal, Federación de Rusia, del 21 al 25 de octubre de 1991⁶⁰ en cumplimiento de la resolución 45/123 de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1990, formuló medidas prácticas contra la delincuencia organizada destinadas a intensificar la lucha contra las diferentes manifestaciones de la delincuencia organizada,

Reafirmando que se debe dar prioridad a la lucha contra todas las actividades de la delincuencia organizada, incluido el blanqueo de dinero, la infiltración de las actividades económicas legítimas y la corrupción de funcionarios públicos,

1. *Toma nota* de las recomendaciones de la Reunión del Grupo Ad Hoc de Expertos sobre estrategias para luchar contra la delincuencia transnacional celebrada en Smolenice (Checoslovaquia), y de las medidas prácticas

contra la delincuencia organizada formuladas por el Seminario Internacional sobre represión de la delincuencia organizada, celebrado en Suzdal, Federación de Rusia, que figuran en los anexos I y II a la presente resolución y las somete a la consideración de los gobiernos en sus esfuerzos por intensificar la lucha contra la delincuencia organizada, tanto nacional como internacionalmente;

2. *Pide* al Secretario General que continúe el análisis de la información sobre el impacto de las actividades de la delincuencia organizada sobre la sociedad en general, incluidos datos sobre la naturaleza, el alcance y las formas y dimensiones de la delincuencia organizada, sobre las medidas legislativas y la promoción de la cooperación internacional destinadas a combatirla, con especial hincapié en los delitos económicos y el blanqueo de fondos ilícitos, y sobre la práctica judicial por lo que respecta a los casos en que está implicada, con el fin de mantener informada a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal;

3. *Invita* a los Estados Miembros a que consideren favorablemente la posibilidad de organizar cursos prácticos, proyectos de investigación y programas de capacitación para abordar los aspectos concretos de las actividades de la delincuencia organizada con el fin de intercambiar ideas sobre los métodos utilizados para su control que hayan resultado eficaces y sean compatibles con el pleno respeto de los derechos humanos.

41a. sesión plenaria
30 de julio de 1992

ANEXO I

Recomendaciones de la Reunión del Grupo Ad Hoc de Expertos sobre estrategias para luchar contra la delincuencia transnacional, celebrada en Smolenice (Checoslovaquia) del 27 al 31 de mayo de 1991

La Reunión del Grupo Ad Hoc de Expertos sobre estrategias para luchar contra la delincuencia transnacional elaboró las siguientes recomendaciones para someterlas a la atención del Grupo de Trabajo Intergubernamental encargado de elaborar un programa internacional eficaz en materia de delincuencia y justicia penal y el Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia⁶¹ en su 12º período de sesiones. Las recomendaciones dimanaron de los debates realizados sobre los temas sustantivos del programa, así como de los documentos presentados por expertos y los institutos de las Naciones Unidas, o afiliados a la Organización, para la prevención del delito y el tratamiento del delincuente:

1. El proceso de estudio de la delincuencia transnacional y de los delitos con aspectos transnacionales y de lucha contra esos delitos debe tener presente varios factores, como los importantes cambios ocurridos en la situación política, económica y social del mundo y el desarrollo en gran escala de actividades económicas internacionales, entre ellas la creación de mercados comunes y otras formas de integración. Dicho proceso también debe tener en cuenta la vulnerabilidad de las fronteras nacionales, el alto nivel de la comunicación moderna, la ampliación del sistema bancario internacional y la consiguiente simplificación de la transferencia de dinero, la amplia utilización de la tecnología en materia de informática, la generalización universal del comercio ilegal de armas y explosivos, el aumento del número de empresas que producen y utilizan sustancias radiactivas y químicas y el extenso empleo de dichas sustancias, y el alcance geográfico limitado de las leyes nacionales y las autoridades nacionales encargadas de hacer cumplir la ley, las diferencias existentes en los ordenamientos jurídicos y los efectos limitados de los procedimientos internacionales encaminados a obtener pruebas y la aprehensión y extradición de los delincuentes.

2. Ante los cambios políticos y económicos que ocurren en muchos países, entre ellos la creación de incipientes "economías de mercado", deben elaborarse nuevas leyes y reglamentos a fin de poder prever la evolución de la situación y responder a las realidades económicas que emergen. Corresponde intensificar los intercambios de información y experiencias en materia de delitos económicos y de lucha contra éstos mediante sanciones penales. Hay que examinar debidamente los meca-

nismos de fiscalización como complementos fundamentales de las sanciones penales.

3. Debido a la mayor seriedad y gravedad de las actividades de la delincuencia organizada, el terrorismo y otros delitos transnacionales, procede alentar a los gobiernos que celebren acuerdos bilaterales y multilaterales para llevar a cabo o acrecentar la eficacia de los procedimientos de extradición y asistencia recíproca en cuestiones penales, utilizando como base los tratados modelo de las Naciones Unidas y otros tratados y acuerdos concertados en los planos regional e internacional. En esta esfera sería fundamental la función de apoyo a las Naciones Unidas que podrían desempeñar las organizaciones intergubernamentales regionales y subregionales. Corresponde constituir y mantener mecanismos adecuados de coordinación.

4. Los países deben examinar la posibilidad de crear una organización nacional con facultades para planificar y coordinar el programa interno de justicia penal y prevención del delito. La composición de esta organización debería incluir representantes de los diversos sectores pertinentes de la administración pública y la comunidad.

5. Los países deben celebrar acuerdos encaminados a compartir antecedentes e informaciones sobre cuestiones no polémicas. Para facilitar esos intercambios, se han de establecer bases de datos nacionales conectadas a todas las demás países. Hay que constituir un comité técnico encargado de supervisar estas actividades.

6. Los países tienen que estudiar las prácticas sobre extradición que predominan en algunos grupos regionales, por ejemplo el Consejo de Europa. Dicho estudio podría contribuir a eliminar las dificultades relacionadas con los requisitos técnicos que constituyen los obstáculos principales para que se conceda la extradición.

7. Los esfuerzos nacionales e internacionales destinados a lograr estrategias más eficaces para encarar el delito transnacional deben concentrarse en:

a) Armonizar la legislación y evitar los conflictos de competencia que pueden dar lugar a que los autores de graves delitos transnacionales peligrosos eludan la justicia;

b) Penalizar algunas formas de conducta para eliminar resquicios en la legislación nacional;

c) Cooperar mediante extradición, asistencia recíproca, cumplimiento de sentencias extranjeras, remisión de procesos penales, traspaso de delincuentes, incluida la designación de una autoridad coordinadora competente para agilizar la aplicación de los tratados;

d) Integrar las diversas modalidades de cooperación internacional para lograr resultados mejores y más eficaces;

e) Evaluar de nuevo los principios tradicionales de cooperación internacional, como la reciprocidad, el doble carácter delictivo, la especialidad, la excepción del delito político, la no extradición de nacionales y la territorialidad;

f) Reducir las discrepancias entre las concepciones nacionales de la justicia penal, en particular las relativas al derecho sustantivo y las normas y prácticas procesales, con el debido respeto a las consideraciones de derechos humanos;

g) Compartir las informaciones de los organismos encargados de hacer cumplir la ley y aumentar las actividades conjuntas de colaboración interestatal destinadas a hacer cumplir la ley;

h) Desarrollar mecanismos financieros eficaces para descubrir el producto de las actividades ilícitas;

i) Fomentar la creación de "espacios judiciales" subregionales o regionales con miras a examinar las posibilidades de su ampliación, de conformidad con nuevas necesidades particulares y concretas;

j) Tipificar delitos internacionales y transnacionales en la legislación nacional, en particular con el propósito de eliminar los refugios seguros;

k) Crear los medios para evitar, detectar y procesar los abusos de poder cometidos por funcionarios públicos y otras formas de conducta corrupta;

l) Fomentar la educación y programas de capacitación en derecho penal internacional a nivel de la educación jurídica y de los organismos públicos;

m) Impartir educación y capacitación especializadas a los magistrados, fiscales y funcionarios encargados de aplicar las leyes en las esferas de la delincuencia transnacional, el blanqueo de dinero y otros delitos económicos, incluida la corrupción, y preparar el material didáctico requerido;

n) Establecer centros regionales para aumentar la disponibilidad de textos especializados de consulta, documentos y resultados de investigaciones, con la capacidad de prestar asesoramiento jurídico técnico a los países de la región;

o) Aceptar el principio de que todos los países, sea cual fuere la gravedad de los delitos transnacionales que les afecten, tienen que colaborar y compartir informaciones sobre su carácter y amplitud, a fin de facilitar la formulación y planificación de la política adecuada;

p) Promover los contactos con las redes internacionales y regionales existentes, entre ellas la Organización Internacional de Policía Criminal (OIPC/Interpol) y otros órganos internacionales;

q) Fortalecer la toma de conciencia de los gobiernos y organismos nacionales pertinentes acerca de la importante correlación que existe entre el desarrollo socioeconómico y los programas de lucha contra la delincuencia, con un presupuesto adecuado y asignación de recursos, incluida la ayuda internacional para programas de prevención del delito.

8. Deben proseguirse los esfuerzos encaminados a formular estrategias eficaces para abordar los delitos ecológicos. Procede evaluar las leyes administrativas, civiles y penales puestas en vigor por diversos países a fin de determinar omisiones y proponer soluciones adecuadas. No sólo debe prestarse una atención apropiada a las estrategias punitivas, sino también a la prevención del uso indebido del medio ambiente y la protección de éste.

9. Hay que desplegar esfuerzos que permitan difundir el máximo posible de información sobre los objetos de arte robados a fin de evitar su venta ilícita y, de ese modo, reprimir eficazmente el tráfico internacional de bienes culturales muebles.

10. A fin de aprovechar tanto los éxitos logrados como los fracasos, corresponde evaluar los resultados de la cooperación ya efectuada para evitar la utilización del sistema bancario y las instituciones financieras para blanquear dinero, incluidas las medidas preventivas coronadas por el éxito. Hay que estimular iniciativas como el Convenio sobre el blanqueo, la investigación, la incautación y el decomiso del producto del delito, elaborado por el Consejo de Europa, que fue abierto a la firma el 8 de noviembre de 1990⁶², y se han de proseguir los esfuerzos a fin de elaborar un acuerdo multilateral de aplicación universal. El decreto modelo para decomisar el producto del delito⁶³ es un modelo muy práctico, que podría resultar sumamente útil en dicha aplicación. Un análisis detenido de sus disposiciones puede obtenerse en la Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal del Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios de la Secretaría.

11. Hay que hacer esfuerzos por reunir antecedentes sobre la corrupción y las estrategias para combatirla, con miras a prestar asistencia a los gobiernos en la lucha contra la corrupción y establecer una base para formular normas más eficaces para hacerle frente. Procede hacer hincapié en la formulación de programas de estudio para cursos de capacitación contra la corrupción, que beneficien, en particular, a los países en desarrollo. Además de la investigación, capacitación y asistencia técnica en los métodos represivos más avanzados de lucha contra la corrupción, debe prestarse igual atención a la prevención y educación. Los esfuerzos desplegados por comisiones independientes contra la corrupción pueden ser útiles para elaborar medidas de fiscalización en la administración pública y aumentar la intolerancia pública contra el despilfarro y la corrupción. En su resolución 7⁵⁸, el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente pidió en forma concreta al Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo de la Secretaría que proporcionara asistencia para esas actividades de divulgación, solicitó al Secretario General que publicara en todos los idiomas oficiales el Manual de Medidas Prácticas contra la Corrupción⁶⁴, que ya se había preparado, y pidió a la Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal que elaborara un proyecto de código internacional de conducta para los funcionarios públicos a fin de presentarlo al Noveno Congreso sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente.

12. Aunque se reconoció que la cooperación bilateral y regional puede arbitrar mecanismos para concertar acuerdos concretos destinados a prevenir o investigar ciertos tipos de delincuencia transnacional, estos mecanismos no pueden aportar una solución global a los problemas de la cooperación para combatir formas graves de delincuencia organizada en el plano internacional. Hay que lograr una cooperación multilateral más eficaz, por conducto de las Naciones Unidas, que tienen el mandato general y la jurisdicción internacional indispensables para dar orientación a los países y prestarles asistencia en la prevención del delito transnacional y la lucha contra éste. Dicha cooperación podría proseguirse en el contexto de un auténtico programa internacional de prevención del delito y justicia penal, que fuese capaz de responder a los retos del delito transnacional.

13. Los estudios de las Naciones Unidas sobre las tendencias delictivas también deben comprender información sobre las tendencias de la delincuencia transnacional a fin de permitir un análisis a fondo de su escala, estructura y dinámica, y del grado de su costo material y sus posi-

bles consecuencias sociales. En el desarrollo ulterior de la Red de Información de las Naciones Unidas sobre la Justicia Penal habrá que prestar atención al establecimiento de bases de datos sobre el delito transnacional.

14. Corresponde materializar la idea de crear una fundación mundial dedicada a la prevención del delito y la prestación de asistencia a las víctimas del delito transnacional. La fundación propuesta podría contribuir a identificar y movilizar recursos financieros en apoyo de la aplicación de programas internacionales de prevención del delito y justicia penal, elevar la conciencia pública respecto de las tendencias delictivas y los derechos de las víctimas, elaborar medios innovadores que respondan a las necesidades de asistencia técnica y suministrar apoyo financiero a las víctimas.

15. El programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal debe tener por objetivo desarrollar los nuevos mecanismos, procedimientos, convenciones e instituciones indispensables para luchar contra el delito de aspectos y dimensiones transnacionales y prestar asistencia a los gobiernos para reducir la delincuencia interna. Por ejemplo:

a) El programa podría comprender, en particular, la prestación de asistencia a los países para:

- i) Reunir información sobre la incidencia del delito y la eficacia con que se le combate, y analizar este problema;
- ii) Prevenir el delito y ayudar a sus víctimas;
- iii) Perfeccionar el sistema de justicia penal mejorando los métodos de investigación de los delitos y reglamentando los procedimientos previos al juicio, para la sustanciación de éste y para la apelación;
- iv) Mejorar la aplicación de las sentencias, la reintegración de los delincuentes a la sociedad y la lucha contra la reincidencia;

b) En el plano internacional, los mandatos deben incluir:

- i) La redacción de convenciones, declaraciones y recomendaciones internacionales, relacionadas con la definición de los delitos internacionales;
- ii) La intensificación de los mecanismos cooperativos existentes y la creación de otros nuevos, entre ellos mecanismos de asistencia y extradición recíprocas;
- iii) La organización de programas para cursillistas de países en desarrollo;
- iv) La redacción de disposiciones penales modelo que versen sobre determinados delitos;

c) Los mandatos deben comprender además el desarrollo y fomento de actividades subregionales, regionales e internacionales coordinadas desde las etapas de investigación hasta la dictación de la sentencia, incluida la comprobación de la factibilidad de establecer tribunales penales subregionales y regionales dotados de competencia delegada, a fin de resolver en forma más eficaz los problemas derivados de delitos internos muy graves y de delitos que trasciendan las fronteras nacionales;

d) Se ha de examinar asimismo la posibilidad de que las Naciones Unidas coordinen acuerdos de cooperación en el plano bilateral, incluido el intercambio de funcionarios encargados de la prevención del delito y la justicia penal, como funcionarios policiales de diversos niveles, que de este modo podrán realizar estudios comparativos en la esfera de las investigaciones penales sobre narcotráfico y otras actividades análogas. Además, los agregados en materia de justicia penal de las embajadas y consulados podrían ayudarse recíprocamente a lograr una mejor comprensión de las leyes, actuaciones y procedimientos judiciales de sus países. Ello tal vez sería un medio muy útil para facilitar una cooperación eficaz con respecto a los delitos transnacionales que abarquen diversos países;

e) La red de las Naciones Unidas de corresponsales nacionales nombrados por los gobiernos en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal debe pasar a ser más operacional. Lo ideal sería que la función fuese desempeñada por una oficina o un particular de un organismo o institución con responsabilidades en los sistemas de justicia penal de los diversos países; ello les permitiría cerciorarse de que las medidas se adoptaran en el momento necesario y responder en forma exacta y competente a las solicitudes de información de las Naciones Unidas;

f) Hay que intensificar la cooperación técnica, sobre todo en los planos regional y subregional, mediante la formulación de proyectos de asistencia técnica que beneficien a los países en desarrollo. Corresponde prestar especial atención al fortalecimiento de la capacidad operacional del programa de prevención del delito y justicia penal y sus servicios interregionales de asesoramiento, para velar por que los progresos más recientes de la tecnología y los conocimientos técnicos modernos se pon-

gan a disposición de todos los Estados Miembros. Asimismo, hay que desplegar esfuerzos para establecer asesores regionales en materia de prevención del delito y justicia penal que presten servicios a las respectivas regiones, en estrecho contacto con los institutos regionales para la prevención del delito y el tratamiento del delincuente;

g) El programa de trabajo de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal debe coordinarse con los programas de la OIPC/Interpol y otras organizaciones competentes.

ANEXO II

Medidas prácticas contra la delincuencia organizada formuladas por el Seminario Internacional sobre represión de la delincuencia organizada, celebrado en Suzdal (Federación de Rusia) del 21 al 25 de octubre de 1991

1. El Seminario Internacional sobre represión de la delincuencia organizada, al que asistieron altos funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y expertos de 15 países, de la Secretaría de las Naciones Unidas, del Instituto de Helsinki de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, afiliado a las Naciones Unidas, de la Organización Internacional de Policía Criminal (OIPC/Interpol) y de la Oficina de Justicia Penal Internacional de la Universidad de Illinois, Chicago, Estados Unidos de América, formuló las siguientes medidas prácticas contra la delincuencia organizada, que se basan en una síntesis de su considerable experiencia en materia de prevención y represión de dicha delincuencia. La aplicabilidad de estas medidas dependerá de los distintos regímenes jurídicos y judiciales, de la disponibilidad de recursos, y de las manifestaciones concretas de la delincuencia organizada.

I. PERFIL DE LOS GRUPOS DE DELINCUENTES ORGANIZADOS

2. La evolución de la delincuencia organizada y las formas que reviste varían según los países, aunque ofrecen algunos rasgos comunes. En la formación de asociaciones de delincuentes influyen diversos factores sociales, económicos y jurídicos. Sin embargo, es posible individualizar dos rasgos fundamentales de la evolución de la delincuencia organizada en la mayor parte de los países: se trata de la participación en actividades ilegales (como por ejemplo delitos contra la propiedad, blanqueo de dinero, tráfico de drogas, violación de las prescripciones en materia de divisas, intimidación, prostitución, juegos de azar y tráfico de armas y de antigüedades), y de la participación en la esfera económica legal (directamente o por medios indirectos como la extorsión). Dicha participación tiende siempre a servirse de medios competitivos ilegales y sus consecuencias económicas pueden ser mayores que las de la participación en actividades totalmente ilegales. En ambos casos se recurre a métodos criminales porque la base de las formaciones de delincuentes organizados se compone de elementos criminales.

3. Hasta ahora no se ha elaborado una definición uniforme de la delincuencia organizada, pero fundamentalmente se da por supuesto que se trata de un grupo relativamente grande de entidades de delincuentes que obran a título continuo y controlado con miras a cometer delitos para obtener un beneficio y que procuran rodearse de un sistema de protección contra el control social por medios ilegales como la violencia, la intimidación, la corrupción y el robo en gran escala. Una descripción más general podría ser, por ejemplo: "Cualquier grupo de individuos que se organizan con miras a obtener un provecho por medios ilegales en forma continuada".

4. La delincuencia organizada puede revestir diversas formas. Una de ellas es la forma tradicional, o la familia al estilo de la Mafia, en la que son práctica común las jerarquías estructuradas, las normas internas, la disciplina, los códigos de conducta y una diversidad de actividades ilegales. Esa es la forma de organización que adoptan los tipos más importantes y más perfeccionados de agrupaciones de delincuentes, que desarrollan una diversidad de actividades ilegales. Otra forma es la profesional: los miembros de estas organizaciones se unen para llevar a cabo una actividad criminal determinada. Estas organizaciones son más flexibles y no están estructuradas tan rigidamente como las del tipo tradicional. Ejemplos de ellas son las entidades que participan en la falsificación de moneda, robo de automóviles, robo a mano armada, extorsión, etc. La composición de una organización criminal profesional puede cambiar constantemente, y sus miembros pueden participar en muchas y muy diversas actividades criminales similares. Además, hay muchos grupos organizados que controlan determinados territorios, y otros que se dedican a determinados tipos de delitos.

5. También hay grupos de delincuentes organizados que operan sobre la base de motivos étnicos, culturales e históricos. Estos motivos les vinculan a sus países de origen, lo que hace que constituyan una red im-

portante de carácter transfronterizo. Aprovechando las características inherentes a su origen, como por ejemplo el idioma y las costumbres, estos grupos pueden precaverse de la acción de los organismos nacionales de represión. Muchos grupos de delincuentes organizados poseen importantes elementos étnicos o nacionales y a menudo se les denomina con nombres de consonancia étnica o nacional. A causa de lo difundido de su uso y de la falta de alternativas prácticas, en el presente documento se utilizan esas denominaciones, aunque la terminología resultante puede por exceso de simplificación, ofrezca el riesgo de promover los estereotipos, y pueda resultar ofensiva para la inmensa mayoría de los miembros de ese grupo étnico o nacionalidad que respeten la ley.

6. La identificación de esos tipos de grupos de delincuentes organizados no implica necesariamente la existencia de rígidas delimitaciones entre ellos. Prácticamente todas las entidades de delincuentes organizados ofrecen gran diversidad de rasgos propios. A menudo surgen nuevas formas que implican elementos diferentes. Por ejemplo, algunos países han visto como aparecían agrupaciones callejeras urbanas, incluidas las bandas juveniles. Lo cierto es que la delincuencia organizada es muy adaptable; a menudo se caracteriza por una rápida adaptación de las formas que revisten sus actividades a la política nacional de justicia penal y a los mecanismos de protección de los países. Sus dirigentes suelen ser individuos de gran inteligencia y de enorme crueldad, además de ser verdaderos profesionales del delito, lo que hace de ellos una verdadera amenaza para la sociedad.

7. La delincuencia organizada es una fuente de males sociales, políticos y económicos. Entre los males sociales figuran los efectos perjudiciales del uso indebido de drogas para la conducta y la salud del individuo, el incremento de la violencia a base de la utilización de armas de fuego, el temor del delito, la manipulación y el control de entidades como los sindicatos, y el incremento del costo de adquisición de bienes y servicios. Por ejemplo, en un país muy desarrollado el mayor de los grupos de delincuentes organizados controlaba cuatro de los sindicatos de trabajadores del país.

8. Entre los efectos políticos puede figurar la infiltración en los partidos políticos y en los sectores gubernamentales, incluidas las administraciones locales, o las influencias ejercidas en unos y otras, así como la corrupción de políticos y funcionarios del Estado. Esto suele originar frecuentemente una falta de confianza pública en el gobierno y en el proceso político, y una ruptura del consenso en el seno de la sociedad. Muchos países comunican que los traficantes de drogas han corrompido a miembros de sus fuerzas armadas y de sus fuerzas policiales. Por otra parte, los asesinatos de funcionarios gubernamentales, jueces, alcaldes y oficiales de represión de la delincuencia en algunos países han alarmado a la opinión pública de todo el mundo.

9. No es posible determinar con precisión, ni siquiera aproximadamente, todas las consecuencias económicas de la delincuencia organizada. La delincuencia organizada se infiltra en el sector de los negocios legítimos, tentando a todos los que encuentra en su camino y corrompiendo a los funcionarios cuyos servicios necesite para blanquear beneficios ilícitos. En algunos países, los beneficios de la delincuencia organizada son comparables a los de ramas enteras de la industria; por ejemplo, el tráfico de drogas ilícitas se calcula que representa la segunda industria del mundo por orden de importancia, según el valor de los productos. Los ingresos de los grupos de delincuentes organizados son tan grandes como el producto nacional bruto de muchos países.

10. La capacidad de la delincuencia organizada de generar una enorme acumulación de capital, de infiltrarse en los negocios legítimos y de arruinar a sus adversarios mediante el control de los precios constituye una grave amenaza para el futuro de una sociedad. El comercio legítimo puede verse socavado por la economía paralela, con todos los riesgos éticos y sociales que se derivan de este proceso. Las enormes cantidades de dinero ilícitos que se infiltran en la economía mundial pueden influir en la balanza de pagos de un país, en su sistema monetario, en la cooperación bancaria, en la posibilidad de obtener beneficios de las empresas privadas, y en los precios de los servicios y de los productos de consumo.

11. La cooperación entre las mayores entidades de delincuencia organizada y la creciente internacionalización de dicha delincuencia pueden provocar la creación de un sistema de tal potencia económica que muchos países no puedan contrarrestar la amenaza que plantea.

II. LEGISLACIÓN SUSTANTIVA

12. Prácticamente en todos los países los que participan en las actividades ilegales de las entidades de delincuencia organizada están sujetos a la responsabilidad penal de conformidad con diversas leyes que tipifican delitos determinados, o al marco del derecho común por lo que se refiere a determinadas categorías de delitos. Una larga experiencia en

materia de lucha contra la delincuencia organizada ha hecho que muchos países adopten normas concretas encaminadas a restringir las posibilidades de que florezcan las actividades de la delincuencia organizada. Estas normas pueden ser preventivas o de represión. La recopilación de pruebas plantea considerables dificultades, y hay límites para la aplicación de sanciones y de medidas contra las actividades ilegales de los grupos mencionados. Hay que mantener a la legislación bajo estudio constante para cerciorarse de que responde a la evolución de las circunstancias.

13. Es importantísimo que las disposiciones penales proporcionen un medio para establecer la responsabilidad penal de los que han cometido realmente un delito y de los dirigentes de las entidades criminales (que por lo general no participan directamente en delitos concretos). Si no se establece la responsabilidad penal del dirigente o de los miembros de una entidad de delinquentes, sólo será posible procesar a los delinquentes de menor categoría, y no a los que los dirigen.

14. El peligro y el alcance de la delincuencia organizada son considerables. En algunos países quizá convenga promulgar legislación que trate directamente de los delitos cometidos por miembros de las sociedades de delincuencia organizada. Dicha legislación no estaría dirigida contra actos concretos, sino contra todos los delitos graves cometidos de forma concertada por un grupo de individuos que actúen juntos para una finalidad común. Quizá convenga asimismo promulgar legislación que prohíba formar parte de una asociación criminal. Conviene especificar en dicha legislación los elementos de los delitos cometidos por los delinquentes organizados y los factores que aumentan su gravedad.

15. Para poder luchar eficazmente contra el blanqueo del dinero precedente del delito, es importante que todos los países adopten normas para las instituciones bancarias y financieras y que establezcan la responsabilidad penal a fin de poder cumplir las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, aprobada en 1988⁶⁵. También pueden ser de utilidad otros instrumentos que no se circunscriban al tráfico de drogas, como por ejemplo las convenciones regionales y los reglamentos modelo.

16. Un método consiste en crear la obligación de comunicar a los órganos competentes todas las transacciones financieras que excedan de una cantidad estipulada por la legislación, o la obligación de comunicar todas las transacciones que sean sospechosas. La atribución de responsabilidad penal en caso de incumplimiento de dichas obligaciones será muy útil para la lucha contra el blanqueo de dinero. Se puede iniciar una investigación apropiada sobre las transacciones que sean especialmente sospechosas, a base de los informes recibidos; los informes podrán ser utilizados por los investigadores que estén tratando de determinar de qué forma usa sus fondos una organización criminal. Los informes pueden ser importantes también para corroborar el testimonio de los testigos que se presten a cooperar, y pueden llamar la atención de los investigadores sobre una región geográfica que de repente haya acusado un incremento considerable de transacciones financieras (lo que puede indicar que la región está siendo el centro de actividades de la delincuencia organizada), o sobre un banco cuyas transacciones financieras ofrezcan características sospechosas. Conviene instituir mecanismos internacionales apropiados para el intercambio de dichas informaciones.

17. El éxito de los esfuerzos realizados para luchar contra el blanqueo de "dinero negro" depende directamente de lo accesibles que las actividades de los órganos financieros sean para los organismos de represión de la delincuencia. El problema que se plantea en este caso es que, exponiendo a la inspección extranjera las actividades de los órganos financieros, se puede perjudicar su competitividad. Sin embargo, las actividades de la delincuencia organizada pueden extenderse a toda la sociedad. Además, los capitales provenientes de la delincuencia organizada circulan a menudo por los mismos canales que los capitales que se ocultan de las autoridades fiscales. En vista de ello, es fundamental que los bancos lleven registros de la identidad de sus clientes, y que cooperen con los organismos de represión de la delincuencia siempre que un depósito u otra transacción resulten sospechosos. Quizá sea necesario reforzar los mecanismos de control de las operaciones bancarias e incluso centralizar esta clase de informaciones. Los gobiernos deberían animar a los bancos a que asuman la mayor responsabilidad posible por lo que se refiere a la lucha contra la criminalidad.

18. En la actualidad el blanqueo de dinero sólo es un delito en algunos países. Esto brinda a la delincuencia organizada internacional la posibilidad de aprovechar los servicios bancarios y de otro tipo de los países en los que el blanqueo de dinero no sea un delito. Por lo tanto, todos los países deberían incluir en sus códigos penales un delito de "blanqueo de dinero", de conformidad con las disposiciones del artículo 3 de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estu-

pefacientes y Sustancias Sicotrópicas. Hay que procurar que dicha legislación trate de todos los ingresos de la delincuencia organizada.

19. La corrupción facilita sobremanera las actividades de los grupos de delinquentes organizados. En vista de ello, muchos países han promulgado leyes especiales contra la corrupción. La lucha contra la delincuencia organizada se vería muy facilitada si todos los países siguieran las recomendaciones en materia de lucha contra la corrupción adoptadas por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente⁶⁶, y utilizaran debidamente el Manual de Medidas Prácticas contra la Corrupción⁶⁴ que se aprobó en dicho Congreso. Es importante que los países tomen medidas para evitar que los grupos de delinquentes organizados puedan corromper a personas y organizaciones de los sectores económicos y financieros, particularmente en esferas como la de los contratos gubernamentales y los servicios comerciales.

20. También puede considerarse que los delitos cometidos por grupos de delinquentes organizados revisten circunstancias agravantes. Los códigos penales de muchos países definen como circunstancia especial el hecho de que un delito haya sido cometido por un grupo organizado.

21. Además de las sanciones tradicionales que consisten en penas de encarcelamiento o imposición de multas en caso de culpabilidad, conviene estudiar la posibilidad de instituir otras sanciones con miras a prevenir la delincuencia organizada. Algunos países imponen por vía judicial limitaciones a la propiedad, la residencia, la asociación o las actividades cotidianas de las personas que un juez haya estimado que pueden ser peligrosas en materia penal, teniendo a menudo en cuenta las condenas anteriores. La concesión de licencias o de contratos públicos puede supeditarse a la falta de conexiones criminales y a la buena reputación del interesado. Las personas y las entidades jurídicas que desarrollen actividades económicas o financieras que puedan representar graves riesgos para el público, como por ejemplo las instituciones que aceptan depósitos monetarios o las que se ocupan de desechos tóxicos, deben quedar sujetas a una reglamentación suficientemente rigurosa y suficientemente aplicada para evitar toda actuación ilícita, teniendo en cuenta particularmente que las sanciones penales raramente ofrecen una compensación apropiada para las víctimas. Debe prestarse especial atención a la posibilidad de prevenir y sancionar las faltas cometidas por personas jurídicas, como las empresas transnacionales y de otro tipo. A menudo el personal ejecutivo no depende de la jurisdicción nacional, y no siempre es fácil determinar la responsabilidad personal. Algunas jurisdicciones luchan contra las faltas que cometa una empresa mediante la sanción penal de toda la empresa, la imposición de una multa o la pérdida de los derechos de propiedad o de los derechos legales.

22. Los delitos cometidos con fines de lucro económico se pueden combatir con éxito haciendo perder los beneficios obtenidos o cualquier otro bien a la persona o la organización de que se trate. Algunos regímenes jurídicos atribuyen gran importancia a la congelación, el decomiso y la confiscación de bienes relacionados con la actividad ilegal. La necesidad de luchar más eficazmente contra la delincuencia organizada obliga a considerar la pérdida de beneficios como arma estratégica, como método económico de lucha contra las actividades de la delincuencia organizada, y como medio de eliminar las ventajas financieras de dichas actividades antisociales.

23. Los procedimientos instituidos para la congelación, el decomiso y la confiscación deben ser de ámbito amplio y deben permitir la confiscación de una extensa gama de bienes del delincuente. El Estado debe estar en condiciones de eliminar todos los beneficios que los delinquentes hayan obtenido de su actividad criminal. Una ventaja adicional de dicha manera de obrar es que a los organismos encargados de la represión de dichas actividades se les puede autorizar a utilizar los fondos o bienes confiscados para promover la actividad del organismo de que se trate. Esto puede ofrecer un poderoso incentivo. Por acuerdo internacional se puede estipular el reparto de dichos bienes.

24. En la lucha contra la delincuencia organizada conviene que los siguientes tipos de bienes puedan quedar sujetos a confiscación: a) Toda propiedad constituida por el producto de las acciones de delincuencia organizada y todo bien obtenido con ayuda de dicho producto, y b) Toda propiedad utilizada o que se vaya a utilizar, total o parcialmente o de cualquier manera, para cometer un delito o facilitar su comisión por un grupo organizado, con inclusión de tierras, edificios y otras propiedades privadas.

25. Puede estudiarse la conveniencia de aceptar la utilización de determinados criterios de prueba en los procedimientos de confiscación de los bienes pertenecientes a delinquentes involucrados en la delincuencia organizada. Por ejemplo, si se prueba que los acusados han adquirido bienes durante el tiempo en que cometieron delitos de los cuales han sido condenados, y no existe ningún otro método probable que les hubie-

ra permitido adquirir dichos bienes, entonces cabe deducir lógicamente que dichos bienes son producto del delito. Al redactar la legislación que trate de ese tipo de confiscaciones, tanto si es preventiva como si es represiva, hay que proteger la libertad y los derechos de propiedad del individuo, de conformidad con los principios constitucionales nacionales.

III. LEGISLACIÓN PROCESAL

26. En muchos países el procedimiento penal obliga al tribunal, al acusador, al investigador o a la policía, según proceda, a efectuar investigaciones en el marco de sus facultades siempre que hay indicaciones de que se ha cometido un delito. También puede haber facultades discrecionales que permitan que los organismos encargados de la represión de delitos resuelvan no investigar un delito o no iniciar una acción judicial. En los casos en que esta posibilidad discrecional existe, los investigadores recurren a menudo a ella cuando trabajan con informadores procedentes de los círculos de delinquentes. Su utilización exige un alto grado de responsabilidad profesional por parte de los investigadores. Debe animarse a los regímenes jurídicos a reconocer en algunos casos la posibilidad de conceder inmunidad penal a autores de delitos leves por sus actos, con miras a averiguar la identidad de los dirigentes de los grupos de delinquentes organizados.

27. La legislación penal de muchos países especifica los elementos que deben quedar establecidos para probar que se ha cometido un delito. Esos elementos pueden incluir los siguientes: el acto de cometer un delito; la culpabilidad del acusado y los motivos del delito; cualquier circunstancia atenuante o agravante, incluido el historial del acusado, así como la naturaleza e importancia de los daños causados por el delito. La evaluación de las pruebas la lleva a cabo el funcionario encargado de la investigación, el acusador y, por último, el tribunal. En la práctica no hay diferencia en cuanto al grado de prueba requerido respecto de los delitos cometidos por grupos de delinquentes organizados, en comparación con los demás delitos.

28. La determinación del veredicto debe seguir recayendo en la autoridad que ejerza facultades judiciales respecto de los delitos graves cometidos por la delincuencia organizada; se respetará el principio de la presunción de inocencia.

29. La experiencia de muchos países sugiere que quizá sea ventajoso utilizar como prueba informaciones obtenidas con ayuda de instrumentos electrónicos de vigilancia, agentes secretos, operaciones de entrega de droga controladas, testimonios de cómplices y otros métodos de investigación preliminar. La aceptabilidad de esos métodos de investigación preliminar debe quedar limitada por la rigurosa observancia de los requisitos legales y los principios de procedimiento penal.

30. La utilización de los testimonios de cómplices puede ser sumamente útil para las acciones judiciales relacionadas con la delincuencia organizada. Una evaluación y utilización cuidadosa de dichos testimonios pueden permitir que las actividades de represión legal superen los obstáculos del secreto que caracteriza a las organizaciones criminales y que, de lo contrario, les protegería de la acción judicial. Algunos países han estimado conveniente promulgar legislación que obliga a los testigos a decir la verdad y que prevé sanciones para los que no lo hagan.

31. Las restricciones de la libertad del acusado antes de la condena están respaldadas frecuentemente por la ley cuando existen determinadas razones. La principal forma que revisten dichas restricciones de la libertad con anterioridad a la condena es la detención preventiva. La detención preventiva puede ordenarse si es apropiada en vista de la gravedad del caso y de la posible sentencia en caso de condena, o por otras razones como, por ejemplo, la posibilidad de que el acusado procure escapar a la acción de la justicia o haya intentado escapar, la posibilidad de que pueda ocultar pruebas, o la posibilidad de que el acusado vuelva a cometer nuevos delitos o pueda constituir un peligro para la comunidad.

32. Quizá convenga contar con disposiciones de libertad condicional, para que una persona acusada de un delito pueda quedar en libertad mediante el pago de una cantidad determinada de dinero a no ser que las autoridades judiciales estimen que es necesario mantenerla en detención preventiva. El que un delincuente pueda o no pueda quedar en libertad bajo fianza es por lo general asunto de la incumbencia de una autoridad judicial o de otra autoridad competente, pero los grandes recursos financieros de que pueden disponer los grupos de delincuencia organizada a menudo restan eficacia a este tipo de libertad condicional. Hay que determinar cuidadosamente si es apropiado conceder liberación condicional u otros beneficios en los casos de delincuencia organizada teniendo en cuenta el historial penal del acusado y la gravedad de la acusación.

33. Las disposiciones para la protección de los testigos son de gran importancia en la lucha contra la delincuencia organizada. Por eso se recomienda que los regímenes nacionales de justicia penal presten estre-

cha atención a las disposiciones, los programas y las normas legislativas encaminadas a velar por la seguridad de un testigo. En particular, deben estudiarse la conveniencia de adoptar medidas que protejan a los testigos a base de trasladarlos a otra residencia y cambiar su identidad, así como de encargarse de su protección física si son objeto de una amenaza por parte de un acusado o de los asociados de un acusado. Esto puede obligar a adoptar disposiciones para facilitar a los testigos documentos que les permitan (a ellos y a sus familias) adoptar una nueva identidad, con alojamiento temporal, incluido el transporte del mobiliario de su hogar y otros efectos personales a una nueva dirección, así como pagos de subsistencia, ayuda para la obtención de empleo, y la prestación de otros servicios necesarios para ayudar a los testigos a que lleven una vida plena y normal. Al considerar el tipo de protección que se va a prestar deben tenerse en cuenta las circunstancias financieras del país. Además, deben adoptarse disposiciones para la custodia segura de los testigos encarcelados, incluido su alojamiento separado. Quizá se precise también legislación que se ocupe de los problemas prácticos que pueden plantearse en relación con el traslado de testigos a otro domicilio, como por ejemplo controversias por la custodia de los hijos y delitos cometidos con la nueva identidad de los testigos.

IV. MÉTODOS PARA HACER CUMPLIR LA LEY

34. Si quieren tomar medidas efectivas contra la delincuencia organizada, las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley tienen que estar en condiciones de predecir y detectar las actividades de los delinquentes organizados. Esto exige la recopilación sistemática y el análisis de todas las informaciones pertinentes obtenidas de toda clase de fuentes, que permitan producir y utilizar datos secretos para fines estratégicos y tácticos. Los métodos empleados para la recopilación y utilización de dichas informaciones pueden estar autorizados y fiscalizados por medidas legislativas. Aunque así sea, es importante que las técnicas y los medios técnicos que las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley están autorizadas a utilizar sean siempre lo suficientemente modernas y perfeccionadas como para compararse con las que emplea la delincuencia organizada.

35. La producción de datos secretos exige la recopilación, comparación y análisis de una extensa gama de informaciones sobre las personas y las organizaciones sospechosas de participar en actividades de delincuencia organizada, y a menudo incluye informaciones que a primera vista no se relacionan directamente con dicha delincuencia. Quizá no exista una clara delimitación entre los datos secretos estratégicos y tácticos, pero la principal finalidad de los datos secretos tácticos consiste en ayudar a planificar determinadas operaciones de policía y a identificar las fuentes de qué obtener las pruebas que permitirán arrestar a un sospechoso y probar su culpabilidad. El análisis especializado de los datos secretos mejora la aplicación efectiva de los datos secretos referentes a la represión de la delincuencia. Es importante tener en cuenta que a menudo se deja sentir la necesidad de seguir recogiendo informaciones en todas las fases apropiadas del procedimiento legal. Los datos secretos deben almacenarse siempre de forma que puedan recuperarse y utilizarse como prueba muchos años después.

36. Cuando los recursos permitan su utilización, los sistemas informatizados pueden ser de particular utilidad para la lucha contra la delincuencia organizada. Deben utilizarse computadoras para almacenar informaciones acerca de las personas y de las organizaciones sospechosas de haber participado en actividades criminales organizadas y acerca de los delitos cometidos o en proyecto. En los casos en que haya más de un organismo de represión que esté recopilando información sobre la delincuencia organizada, deben tomarse medidas para el intercambio de informaciones, por ejemplo entre las autoridades locales y nacionales (o federales), así como entre las fuerzas locales de policía de zonas diferentes. Debe prestarse cuidadosa atención a la compatibilidad de los sistemas computarizados, así como a la convertibilidad de sistemas manuales en sistemas computarizados. En algunos países quizá convenga establecer un banco de datos centralizados. Esta información se puede compartir en el plano internacional sobre la base de acuerdos concertados. La asistencia técnica en materia de sistemas de información secreta sobre cuestiones penales puede ser de beneficio mutuo para los países en desarrollo y para los países desarrollados.

37. Debe prestarse particular atención a la información obtenida de fuentes confidenciales de la policía, presos incluidos. Otras informaciones secretas de importancia pueden provenir de otras fuentes, sin embargo: por ejemplo, las fuentes corrientes de información y el enlace internacional. En particular, los órganos financieros y fiscales, cuando tengan la correspondiente posibilidad, podrán ser de mucha ayuda para la lucha contra la delincuencia organizada, ya que a menudo se encuentran en contacto directo con los grupos organizados cuando dichos grupos pro-

curan utilizar el producto de su actividad delictiva. También pueden ser de utilidad las indagaciones legislativas y los registros públicos y oficiales. Un recurso esencial para la investigación eficaz de la delincuencia organizada es la capacidad de recopilar informaciones financieras y comerciales complicadas y de presentarlas de forma inteligible como pruebas. También debe recopilarse información sobre los bienes que se puedan confiscar, ya que se pueden confiscar dichos bienes y la policía puede utilizarlos para sus propios fines.

38. La infiltración de la delincuencia organizada en las empresas legales y los contactos que puede establecer en los círculos políticos pueden crear la sensación de respetabilidad superficial, y pueden facilitar la corrupción y ser utilizados por los delincuentes para obstaculizar la investigación de sus actividades. Por lo tanto los organismos encargados de hacer cumplir la ley, cuando complen diversas informaciones acerca de la actividad criminal de una determinada persona u organización, deben procurar obtener el mayor volumen posible de datos amplios y secretos. Los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben adoptar una serie de medidas, entre las cuales pueden figurar las siguientes:

- a) Obtención de datos secretos mediante informadores, investigadores y otras técnicas para poner al descubierto las empresas de delincuencia organizada en gran escala;
- b) Determinación de los factores y las condiciones que facilitan el desarrollo de las actividades de la delincuencia organizada;
- c) Adopción de medidas para la recopilación, almacenamiento y análisis centralizados de la información (incluido el uso de organigramas de los grupos de delincuentes), y para la aplicación táctica de dicha información;
- d) Cooperación con las autoridades de represión de la delincuencia y otros órganos involucrados, siguiendo un método de acción a base de diversos organismos;
- e) Estudio de la experiencia de otros países en materia de lucha contra la delincuencia organizada;
- f) Sobre la base de los factores antes mencionados, elaboración de una política penal integrada en materia de legislación, asignación de recursos y movilización del apoyo público.

39. Para levantar el velo del secreto, la confabulación y el silencio inducido por el temor de los posibles testigos, y para comprender de qué forma funcionan las comunidades delictivas, quién dirige su actividad, de qué manera se encauzan las ganancias ilegales, etc., se recomienda que los organismos encargados de hacer cumplir la ley de todos los países procuren obtener datos secretos y pruebas de las actividades delictivas recurriendo a medios clandestinos o secretos. Con la debida protección, las operaciones secretas contra la delincuencia organizada se pueden llevar a cabo eficazmente mediante la utilización de informadores y agentes secretos, a menudo en conjunción con el uso de medios técnicos para interceptar y grabar conversaciones cuyo contenido pueda facilitar el descubrimiento de delitos. Estas técnicas pueden incluir las grabaciones magnéticas, la vigilancia por medio de sistemas de televisión en circuito cerrado, el equipo de visión nocturna, etc., así como las grabaciones videoscópicas y audioscópicas de lo que está sucediendo. En algunas jurisdicciones, estos sistemas de vigilancia técnica sólo se pueden utilizar si han fracasado otros mecanismos de investigación o no hay razón para pensar que pueden ayudar a obtener los resultados apetecidos, o si se estima que la utilización de otros mecanismos puede ser demasiado peligrosa.

40. Si se considera con sumo cuidado la fiabilidad de sus testimonios, y si se tiene debidamente en cuenta la gravedad de sus propios actos, los testigos que se presten a cooperar con la acusación pueden constituir una útil posibilidad de infiltrarse en los grupos de delincuentes organizados. Una sentencia moderada o incluso el rechazo de los cargos, cuando sea posible, puede persuadir a los delincuentes de menor importancia de la conveniencia de prestar ayuda en las investigaciones acerca de la delincuencia organizada. La incorporación de estos procedimientos en la legislación nacional o en la práctica establecida, junto con los servicios de protección antes examinados, puede valer para atraer la cooperación de dichos testigos.

V. ESTRUCTURAS DE ORGANIZACIÓN

41. La delincuencia organizada puede ser objeto de investigaciones por una diversidad de organismos encargados de hacer cumplir la ley que tienen diferentes jurisdicciones. A este respecto, es aconsejable velar por que exista una estrecha coordinación entre las estructuras centrales y periféricas y por que las autoridades de represión procuren asimismo que exista un enlace eficaz entre los servicios secretos y los servicios operacionales. En países que tengan una estructura federal, es fundamental que se establezcan mecanismos efectivos para asegurar la

coordinación de la jurisdicción, de servicios secretos y de servicios operacionales entre los organismos federales de policía y los correspondientes organismos de otras dependencias gubernamentales. Una estrecha coordinación en el interior de los organismos y dependencias y entre unos y otras es de importancia esencial para que tenga éxito la lucha contra la delincuencia organizada. Una clara delimitación de la jurisdicción entre los organismos y las dependencias puede contribuir a la instauración y mantenimiento de relaciones de trabajo armoniosas y efectivas.

42. Cuando lo permitan los recursos, puede ser útilísimo establecer una o más dependencias especializadas dedicadas a la investigación de la delincuencia organizada, particularmente en las esferas de la corrupción, el blanqueo de dinero y el tráfico ilícito de drogas. Existe un peligro que hay que reconocer, y es que la jurisdicción exclusiva de una esfera de investigación puede crear cierta predisposición a la corrupción, por lo que hay que instituir una protección apropiada contra semejante posibilidad.

43. Dentro de cada organismo encargado de hacer cumplir la ley es preciso que haya un sistema de dirección superior rigurosamente centralizado que pueda analizar todos los aspectos de las investigaciones y vigilar su desarrollo, para asegurarse de que todas las investigaciones se efectúan de conformidad con las leyes nacionales y con el debido respeto hacia los derechos humanos. Es importante que los funcionarios superiores de gestión debidamente en cuenta la necesidad de prestar apoyo financiero, logístico y moral.

44. Los investigadores, y en particular los que dirijan las investigaciones, deben ser seleccionados por su capacidad, experiencia, cualidades morales y dedicación. La importancia de la capacitación básica y de la capacitación en el servicio no debe ser subestimada, ni por los fiscales y los jueces, ni por la policía.

45. La relación entre las funciones de investigación, acusatoria y judicial varía sobremanera según los regímenes jurídicos. Ahora bien, sea cual fuera el régimen jurídico, para luchar eficazmente contra la delincuencia organizada es preciso que esos tres grupos de funciones estén coordinados armoniosamente. Aunque lo estén, hay que respetar debidamente el mantenimiento de relaciones adecuadas entre las funciones.

VI. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

46. La experiencia internacional indica que la delincuencia organizada hace mucho que cruzó las fronteras nacionales y que hoy reviste carácter internacional. Los delitos que se indican a continuación, en particular, son los más frecuentes en la esfera internacional: tráfico de drogas, contrabando, falsificación de moneda, tráfico de vehículos de motor robados, blanqueo de dinero, tráfico de armas y trata de menores. Se observará que algunos aspectos del proceso de evolución experimentado por la sociedad pueden hacer que las organizaciones criminales sean aún más difíciles de descubrir, y pueden facilitar la expansión de sus actividades ilegales. Por consiguiente, para luchar eficazmente contra la delincuencia organizada es indispensable que exista cooperación internacional entre los organismos de represión de la delincuencia de todos los países. Las operaciones de ejecución de la ley deben respetar debidamente la soberanía de cada país. Dicha cooperación debe desarrollarse sobre una base jurídica sólida, establecida en los planos nacional, bilateral y multilateral. De momento la existencia de una jurisdicción internacional no es más que un objetivo posible pero remoto, y el mecanismo más sencillo suele ser la concertación de acuerdos bilaterales entre Estados. Los acuerdos multilaterales requieren negociaciones pero pueden ser muy útiles, como ha sucedido en el caso de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas.

47. Además de la cooperación en la esfera jurídica, se puede promover una eficaz acción internacional contra la delincuencia organizada mediante la cooperación bilateral y multilateral en materia de capacitación, asistencia técnica e investigaciones, y mediante el intercambio de información, en particular para beneficio de los países en desarrollo. El programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal ofrece un marco adecuado para las mencionadas actividades. Una cooperación eficaz se verá facilitada asimismo si se utilizan debidamente los medios y servicios de la Organización Internacional de Policía Criminal (OIPC/Interpol), y diversos arreglos regionales y subregionales.

48. Como las organizaciones de delincuentes gozan de gran movilidad y pueden aprovechar al máximo la menor deficiencia que se acuse en la legislación nacional, todos los Estados deberían tomar medidas para asegurar que sus organismos judiciales y de ejecución de la ley respondan adecuadamente a las peticiones de asistencia jurídica procedentes de otros países. Las principales formas de cooperación establecidas

hasta ahora en el plano nacional incluyen el intercambio de información sobre la delincuencia organizada en general y la cooperación en asuntos concretos operacionales; la extradición; el traslado de un testigo de un país a otro; la asistencia jurídica mutua para confiscar y decomisar las ganancias procedentes de las actividades ilícitas, así como otros fondos; la prestación de capacitación y asistencia a otras fuerzas de policía, especialmente para luchar contra el tráfico ilícito de drogas.

VII. EVALUACIÓN

49. Para poder determinar el nivel apropiado de respuesta en materia de ejecución de la ley, se necesita establecer mecanismos que evalúen la gravedad de la amenaza planteada por la delincuencia organizada. El estado actual de la tecnología indica que existe una considerable falta de precisión a este respecto. Algunos países han procurado cuantificar los daños financieros provocados por la delincuencia organizada, pero sus cálculos no han pasado de ser meras estimaciones. Una labor más extensa y rigurosa de investigación en esta esfera puede ser de valor para los legisladores y para los administradores gubernamentales, que tienen que adoptar decisiones apropiadas acerca de la asignación de recursos destinados a la lucha contra la delincuencia organizada.

50. La prevención y la fiscalización de la delincuencia organizada no debe ser una cuestión cuya responsabilidad recaiga únicamente en las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley. También exige una amplia cooperación con otras autoridades, con la comunidad empresarial, con las organizaciones cívicas y con la comunidad en su conjunto. La movilización del público para participar en esta labor requiere medidas educativas y la cooperación responsable de los medios de difusión, para explicar los perjuicios causados por la delincuencia organizada y sus peligros para las personas y para la sociedad, y para fomentar la participación pública en la lucha contra dicha delincuencia.

1992/24. Preparativos del Noveno Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente

El Consejo Económico y Social,

Considerando que, de conformidad con lo dispuesto en el anexo a la resolución 415 (V) de la Asamblea General, de 1º de diciembre de 1950, y el anexo de la resolución 46/152 de la Asamblea General, de 18 de diciembre de 1991, el Noveno Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente ha de celebrarse en 1995,

Reconociendo las importantes contribuciones efectuadas por los congresos de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente a la promoción y al fortalecimiento de la cooperación internacional en materia de prevención del delito y justicia penal,

Teniendo en cuenta la nueva función de los congresos establecida en el párrafo 29 de la declaración de principios y programa de acción del programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal incorporada como anexo a la resolución 46/152 de la Asamblea General,

Tomando nota de la nota del Secretario General sobre los preparativos del Noveno Congreso⁶⁵,

1. *Decide* que en el programa provisional del Noveno Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente podrían incluirse los siguientes temas sustantivos recomendados por la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en su primer período de sesiones⁶⁷:

a) Cooperación internacional y asistencia técnica práctica para fortalecer el imperio de la ley: promoción del programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal;

b) Medidas contra la delincuencia económica, organizada y ecológica tanto de ámbito nacional como transnacional: experiencias nacionales y cooperación internacional;

c) Sistemas de justicia penal: gestión y mejora de la policía, los procedimientos de enjuiciamiento, los tribunales y las penas;

d) Estrategias de prevención del delito, particularmente en relación con la delincuencia urbana, la delincuencia de menores y la delincuencia de carácter violento, incluida la cuestión de las víctimas: evaluación y nuevas perspectivas;

2. *Pide* a la Comisión que, en su segundo período de sesiones, finalice el programa provisional del Noveno Congreso y formule sus recomendaciones al Consejo, teniendo en cuenta lo que sigue:

a) El Noveno Congreso debe tratar de un número limitado de temas sustantivos claramente definidos, que expresen las necesidades urgentes de la comunidad internacional;

b) La selección final de estos temas debe hacerse en concordancia con las prioridades establecidas por la Comisión;

c) La celebración de talleres de investigación y de demostración orientados a la acción relacionados con los temas mencionados en el párrafo 1 *supra*, como parte de los trabajos del Noveno Congreso, así como de reuniones auxiliares relacionadas con su programa provisional;

3. *Pide* al Secretario General que prepare una guía de los debates para su examen por la Comisión, que contenga propuestas acerca de los talleres mencionados en el inciso c) del párrafo 2 *supra*, que se realicen en cooperación con los institutos de las Naciones Unidas de prevención del delito y tratamiento del delincuente, e invita a los Estados Miembros a participar activamente en este proceso;

4. *Pide también* al Secretario General que prepare un proyecto de reglamento para el Noveno Congreso, teniendo en cuenta:

a) El mandato de los congresos de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente, establecido en la declaración de principios y programa de acción del programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal;

b) La necesidad de que todos los proyectos de resolución sobre los temas sustantivos seleccionados sean presentados con considerable antelación a la celebración del Noveno Congreso;

5. *Invita* a las comisiones regionales, a los institutos de las Naciones Unidas de prevención del delito y tratamiento del delincuente, a los corresponsales nacionales en materia de prevención del delito y justicia penal designados por los gobiernos, a los organismos especializados y otras entidades que forman parte del sistema de las Naciones Unidas, a las organizaciones intergubernamentales interesadas y a las organizaciones no gubernamentales pertinentes reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social a que participen activamente en los preparativos del Noveno Congreso;

6. *Pide* al Secretario General que facilite la organización de:

a) Reuniones auxiliares, que se celebrarían en el propio lugar del Noveno Congreso, de organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social, para que traten de cuestiones relacionadas con los temas sustantivos del programa provisional correspondiente al Noveno Congreso, de conformidad con las actuales disposiciones legislativas;

b) Reuniones de grupos de intereses profesionales y geográficos celebradas en la sede del Noveno Congreso;