NACIONES UNIDAS **A**

Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/50/433
18 de septiembre de 1995
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Quincuagésimo período de sesiones
Tema 108 del programa provisional*

PREVENCIÓN DEL DELITO Y JUSTICIA PENAL

Aplicación de la resolución 49/59 de la Asamblea General relativa a la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial contra la Delincuencia Transnacional Organizada

Informe del Secretario General

ÍNDICE

		Párrafos	Página
I.	INTRODUCCIÓN	1 - 6	3
II.	MEDIDAS ADOPTADAS POR LA COMISIÓN DE PREVENCIÓN DEL DELITO Y JUSTICIA PENAL	7 - 11	4
III.	MEDIDAS ADOPTADAS CONTRA LA DELINCUENCIA TRANSNACIONAL ORGANIZADA: UNA PRIORIDAD MUNDIAL	12 - 27	6
IV.	APLICACIÓN DE LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y EL PLAN DE ACCIÓN MUNDIAL DE NÁPOLES CONTRA LA DELINCUENCIA TRANSNACIONAL ORGANIZADA: ASPECTOS Y MODALIDADES DE LOS PROGRAMAS	28 - 72	12
	A. Fortalecimiento de la cooperación internacional y posibilidades de concertar una convención o convenciones contra la delincuencia transnacional organizada	31 - 39	13

* A/50/150.

ÍNDICE (continuación)

		Párrafos	Página
B.	Un conocimiento mayor y más fiable	40 - 54	17
C.	Asistencia en los campos legislativo y regulativo	55 - 64	21
D.	Cooperación técnica	65 - 72	24
V.	CONCLUSIONES	73 - 75	27

I. INTRODUCCIÓN

1. La Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada, celebrada en Nápoles (Italia), del 21 al 23 de noviembre de 1994, en cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 1993/29 del Consejo Económico y Social, aprobó unánimemente la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial de Nápoles contra la Delincuencia Transnacional Organizada (A/49/748, anexo, secc. I.A), que luego aprobó a su vez la Asamblea General mediante su resolución 49/159, de 23 de diciembre de 1994. La Asamblea instó a los Estados a poner en práctica la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial con carácter urgente.

2. La Asamblea pidió al Secretario General que transmitiera la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial de Nápoles contra la Delincuencia Transnacional Organizada a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal para que ésta adoptara las medidas procedentes, al tiempo de recomendar que se asignara un grado de prioridad más elevado al programa en materia de prevención del delito y justicia penal dentro del marco de las Naciones Unidas. Se pidió a la Comisión que mantuviera bajo constante examen la aplicación de la Declaración Política y del Plan de Acción Mundial de Nápoles contra la Delincuencia Transnacional Organizada.

3. En una resolución separada, la Conferencia Ministerial Mundial expresó su reconocimiento por la propuesta del Gobierno de Italia de organizar y acoger, sin costo alguno para las Naciones Unidas, y en consulta con el programa en materia de prevención del delito y justicia penal, un grupo de tareas internacional, con el fin de elaborar propuestas sobre la viabilidad de establecer un centro de capacitación internacional para el personal de los servicios de policía y de justicia penal. La Conferencia tomó nota del ofrecimiento del Gobierno de Italia de acoger dicho centro y proporcionarle los recursos funcionales y de organización necesarios, e invitó al Gobierno de Italia a que presentara los resultados de la labor del equipo de tareas a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en su cuarto período de sesiones.

4. En la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial de Nápoles se individualizaban medidas concretas, que habría que afinar y poner en práctica a fin de aumentar la eficacia de la acción contra la delincuencia organizada y de fortalecer la cooperación internacional. Esas medidas tenían por objeto reforzar la capacidad de los Estados de hacer frente a la amenaza cada vez mayor que planteaba la delincuencia transnacional organizada en sus diversas nuevas formas y manifestaciones. Asimismo, estaban encaminadas a poner a los países en desarrollo y a los países en transición en mejores condiciones para hacer frente a los problemas creados por la delincuencia transnacional organizada y cooperar eficazmente en los planos regional e internacional.

5. En la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial de Nápoles se recomendaba encarecidamente que, dentro del marco del Programa de las Naciones Unidas de Prevención del Delito y Justicia Penal, se siguiera prestando una atención prioritaria al fortalecimiento de la cooperación internacional contra la delincuencia transnacional organizada a todo nivel. Se reconocía que los recursos disponibles no eran suficientes para que el programa pudiera apoyar una intensificación de la acción en el ámbito nacional y una mayor cooperación

intergubernamental, y se recomendaba asignar una prioridad más elevada a las actividades de las Naciones Unidas de lucha contra la delincuencia suministrando al programa, recursos adecuados para cumplir con sus mandatos y funciones.

6. En este informe, presentado en cumplimiento de la resolución 49/159 de la Asamblea General, relativa a la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial de Nápoles contra la Delincuencia Transnacional Organizada se hace referencia en particular a algunos aspectos de su aplicación y a las medidas que deben adoptar los Estados y las Naciones Unidas, como también a las modalidades de su aplicación, de conformidad con la resolución 49/159 de la Asamblea General y con el párrafo 45 de la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial de Nápoles.

II. MEDIDAS ADOPTADAS POR LA COMISIÓN DE PREVENCIÓN DEL DELITO Y JUSTICIA PENAL

7. La Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal examinó la cuestión de la aplicación de la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial de Nápoles en su cuarto período de sesiones, celebrado en Viena, del 30 de mayo al 9 de junio de 1995 y comenzó el proceso de alentar a los Estados Miembros a que procedieran a hacerlo y determinaran en qué aspectos había que centrar la atención. La Comisión, al examinar el método y las modalidades más apropiados para cumplir el mandato de seguir de cerca y promover esta aplicación, según lo encomendado por la Asamblea General en la resolución 49/159, tuvo a la vista las recomendaciones del noveno Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, que tuvo lugar en El Cairo, del 29 de abril al 8 de mayo de 1995. El Congreso había examinado detalladamente la cuestión y aprobado la resolución 3, relativa a los instrumentos internacionales, tales como una convención o convenciones, contra la delincuencia transnacional organizada. En esa resolución, el Congreso había invitado a la Comisión a que diera prioridad a la iniciación del proceso previsto en la Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles contra la Delincuencia Transnacional Organizada, recabando las opiniones de los Gobiernos sobre la oportunidad de elaborar nuevos instrumentos internacionales, tales como una convención o convenciones, y sobre las cuestiones y elementos a que podrían referirse. Asimismo, se había pedido a la Comisión que considerara si sería útil proponer a los Gobiernos una lista de las cuestiones y elementos que podrían tratarse en dichos instrumentos, con los posibles ejemplos que figuraban en el anexo de la resolución antedicha[1]. El Noveno Congreso también había examinado la cuestión de las vínculaciones existentes entre los delitos terroristas y la delincuencia transnacional organizada, acerca de los cuales los Estados Miembros habían expresado grave preocupación en la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial de Nápoles (A/49/748, anexo, secc. I.A, párr. 2).

8. Por recomendación de la Comisión en su cuarto período de sesiones, el Consejo Económico y Social aprobó la resolución 1995/11, de 24 de julio de 1995, sobre la aplicación de la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial de Nápoles contra la Delincuencia Transnacional Organizada. El Consejo tomó nota del informe del Secretario General sobre las propuestas relacionadas con los aspectos programáticos de la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial de Nápoles (E/CN.15/1995/2). Acogió con beneplácito el informe preliminar del Grupo de Tareas Internacional encargado de estudiar la viabilidad de establecer un centro de capacitación internacional para el personal de los servicios de

policía y de justicia penal (E/CN.15/1995/11) y alentó al Gobierno de Italia y a los gobiernos de los demás Estados miembros del Grupo de Tareas a que continuaran su labor y la finalizaran, para que informaran acerca de sus resultados a la Asamblea General en su quincuagésimo período de sesiones. El Consejo pidió al Secretario General que iniciara el proceso de recabar la opinión de los gobiernos sobre las posibilidades de adoptar instrumentos internacionales tales como una convención o convenciones para reprimir la delincuencia transnacional organizada y sus repercusiones, así como sobre las cuestiones y elementos de que podrían tratar, de conformidad con la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial de Nápoles. En atención a esta solicitud, la Oficina de las Naciones Unidas en Viena envió en septiembre de 1995 una nota verbal a los gobiernos por conducto de sus Misiones Permanentes en Viena o Nueva York. También en la resolución 1995/11, el Consejo decidió establecer en el marco de la Comisión un grupo de trabajo intergubernamental abierto a la participación general para que en su quinto período de sesiones examinara, entre otras cosas, las opiniones de los gobiernos sobre la cuestión.

9. Con el fin de ayudar a la comunidad internacional a conocer mejor a las organizaciones delictivas y su dinámica, el Consejo pidió al Secretario General que reuniera y analizara información sobre las estructuras y la dinámica de la delincuencia transnacional organizada y sobre la respuesta de los Estados a este problema. El análisis de la información se llevaría a cabo, basándose en los conocimientos técnicos y la experiencia de los Estados y aprovechando las aportaciones de los gobiernos. Estas aportaciones podrían comprender la labor en equipo de expertos altamente calificados, así como de las organizaciones competentes y de particulares, teniendo en cuenta la labor ya realizada en la materia. El Grupo de Trabajo Intergubernamental de composición abierta que ha de establecerse en el quinto período de sesiones de la Comisión se encargará de examinar los resultados del análisis de la información que la Secretaría solicitó de los gobiernos en la nota verbal antes mencionada. En una disposición conexa, el Consejo pidió al Secretario General que, en el quinto período de sesiones de la Comisión, sometiera a la consideración de los Estados Miembros una propuesta sobre la creación de una especie de banco de las medidas legislativas y reglamentarias existentes y de información relativa a estructuras orgánicas destinadas a la lucha contra la delincuencia transnacional organizada, a fin de ponerla a disposición de los Estados Miembros.

10. Por lo que respecta al suministro de asistencia práctica a los Estados que lo soliciten, el Consejo pidió al Secretario General que, cuando fuera necesario, sometiera a la aprobación de la Comisión propuestas concretas para preparar modelos prácticos y directrices para la dictación de normas legales sustantivas y procesales. Estas tendrían por objeto ayudar a los países en desarrollo y a los países en transición a revisar y a evaluar su legislación y a planificar e introducir reformas, y se desarrollarían teniendo en cuenta la experiencia y los conocimientos técnicos de los Estados y basándose en las aportaciones de las organizaciones competentes. Asimismo, se pidió al Secretario General que proporcionara asesoramiento y asistencia técnica a los Estados Miembros que lo solicitaran para la evaluación de sus necesidades, el incremento de la capacidad y la capacitación, así como para aplicar la Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles. El Consejo pidió, asimismo, al Secretario General que obtuviera la asistencia de expertos con amplia experiencia en la esfera de la prevención y la represión de la delincuencia transnacional organizada facilitados por los Estados Miembros,

cuyos servicios podrían solicitarse en relación con actividades de cooperación técnica. La Oficina de las Naciones Unidas en Viena ha pedido a los Estados Miembros que le comuniquen nombres de expertos a fin de preparar una nómina de aquéllos a los que podría recurrirse en relación con las solicitudes de suministro de asesoramiento y asistencia práctica.

11. Cumpliendo con las recomendaciones contenidas en la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial de Nápoles en relación con la prevención y represión del blanqueo de dinero y la utilización del producto del delito, el Consejo pidió al Secretario General que procurara cooperar y aunar esfuerzos con otras organizaciones y mecanismos internacionales, mundiales y regionales que hubieran participado activamente en la lucha contra el blanqueo de dinero. La cooperación y la acción conjuntas tendrían por objeto reforzar las estrategias comunes en materia de reglamentación y defensa del orden jurídico en la materia, prestar asistencia a los Estados que la soliciten en la preparación de tratados y el desarrollo de la infraestructura de la justicia penal y proporcionar asistencia técnica. Además, se pidió al Secretario General que, según fuera necesario, compilara manuales apropiados, basándose en los conocimientos especializados de los Estados Miembros y de otras organizaciones competentes, teniendo en cuenta las diferencias de los ordenamientos jurídicos y recurriendo a los conocimientos técnicos de los institutos y entidades competentes del programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito, y justicia penal.

III. MEDIDAS ADOPTADAS CONTRA LA DELINCUENCIA TRANSNACIONAL ORGANIZADA: UNA PRIORIDAD MUNDIAL

12. En la Conferencia Ministerial Mundial de Nápoles los 142 Estados participantes proclamaron su voluntad política y su firme determinación, así como su claro compromiso, de asegurar la plena y rápida aplicación de la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial, reflejando así el carácter apremiante y la prioridad que asignaban a la adopción de medidas contra la delincuencia transnacional organizada. La Conferencia de Nápoles no era el único foro en que se había expresado la preocupación colectiva de los Estados, sino la culminación de la acción en el plano internacional. El aumento de la delincuencia transnacional organizada y la ampliación tanto de sus actividades como de su alcance geográfico llevó a la convicción de que las medidas que se adoptaran en su contra no podían limitarse al ámbito nacional o a acuerdos entre un número reducido de Estados sino que debían tener presente la situación política actual y la facilidad con que los grupos delictivos organizados atraviesan las fronteras y se aprovechan de los intentos por acercar más a los países y aumentar la libre circulación de bienes capitales, servicios y personas. También había que tener en cuenta el hecho de que la delincuencia transnacional organizada estaba haciendo pleno uso de las tecnologías modernas, aumentando así su complejidad y variedad y sobrepasando la capacidad de muchos países de hacerle frente. En su búsqueda de oportunidades y mercados nuevos, los grupos delictivos organizados estaban dispuestos a invertir sumas apreciables en equipo y en recursos humanos y a utilizar su enorme capacidad financiera, además de otros métodos más violentos, para eliminar la competencia. Además, la comunidad internacional se había percatado de que la utilización del producto de los delitos en la economía legítima planteaba una grave amenaza a la estabilidad y al crecimiento financieros. La posibilidad de que grupos

delictivos organizados se infiltraran en sectores fundamentales de las economías de los países en desarrollo y de los países en transición y lograran tener en ellas intereses mayoritarios había contribuido a crear conciencia y a aumentar la inquietud de los gobiernos, en especial en circunstancias de que había un intento mancomunado por reestructurar las economías sobre la base de los principios del libre mercado.

13. En estas circunstancias los líderes mundiales comenzaron a dar un lugar preferente en sus programas a la adopción de medidas concertadas contra la delincuencia transnacional organizada. En la reunión en la cumbre que celebraron en Nápoles en julio de 1994, los siete principales países industrializados prestaron atención especial a la reacción de la comunidad internacional a la delincuencia transnacional organizada y al blanqueo de capitales. En el comunicado de la cumbre, los Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de los Siete y el Presidente de la Comisión Europea expresaron alarma por el aumento de la delincuencia transnacional organizada y el empleo de procedimientos ilícitos para controlar las actividades comerciales legítimas. Señalaron que este problema afectaba al mundo entero y que los países en transición eran un blanco cada vez más frecuente de las organizaciones delictivas. Asimismo, se manifestaron resueltos a fortalecer la cooperación internacional para resolver la situación y expresaron su satisfacción por la Conferencia Mundial Ministerial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada que tendría lugar en Nápoles. En la declaración del Presidente, los Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de los Siete hicieron hincapié en que la delincuencia organizada y el tráfico de estupefacientes eran una amenaza para la vida política así como para la vida económica y social. Haciendo un llamamiento para aumentar la cooperación internacional, convinieron en que la Conferencia Ministerial Mundial sería una oportunidad muy importante para fomentar tal cooperación.

14. En la ceremonia conmemorativa del cincuentenario de las Naciones Unidas que tuvo lugar en San Francisco el 26 de junio de 1995, el Presidente de los Estados Unidos de América, hizo un llamamiento para que la comunidad internacional aprobara un nuevo programa para las Naciones Unidas, a fin de aumentar la confianza y asegurar el apoyo a la Organización y promover la paz y la prosperidad en los próximos 50 años. Al señalar las materias a las que las Naciones Unidas deberían prestar más atención, el Presidente Clinton llamó a prestar apoyo por conducto de las Naciones Unidas a la lucha contra las fuerzas disociadoras, tanto naturales como producidas por el hombre, desde los sindicatos para el delito y los carteles de la droga a las nuevas enfermedades y a la destrucción de los bosques, todas las cuales atraviesan las fronteras a su arbitrio. Las naciones pueden y deben luchar contra ellas por su cuenta, pero se sabe, y así lo reafirmó la Conferencia de El Cairo, que la oposición más eficaz exige una fuerte cooperación internacional y el apoyo mutuo.

15. En la declaración del Presidente en la reunión en la cumbre de Halifax en 1995, el Grupo de los Siete declaró que "la delincuencia transnacional organizada constituye una amenaza cada vez mayor para la seguridad de nuestros Estados, ya que socava la integridad de los sistemas financieros, fomenta la corrupción y debilita a las nuevas democracias y a los países en desarrollo del mundo entero. Para hacer frente con eficacia a sus actividades delictivas nos dedicaremos a reforzar las instituciones existentes, intensificar nuestra cooperación, intercambiar información y prestar asistencia a otros países". Los

Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de los Siete expresaron su disposición a colaborar más estrechamente, entre ellos y con otros países, a fin de impedir que esas organizaciones puedan escapar a la justicia atravesando fronteras. Alentaron a todos los gobiernos a que ratificaran y aplicaran las convenciones internacionales en la materia y las recomendaciones del Grupo Especial sobre medidas financieras. Reconocieron que el éxito final dependía de que todos los gobiernos adoptaran medidas eficaces para evitar el blanqueo del producto del tráfico de drogas y otros delitos graves. Senalaron que, con el fin de cumplir los compromisos contraídos en la lucha contra la delincuencia transnacional organizada habían establecido un grupo de expertos de alto nivel al que le habían encomendado el mandato temporal de examinar los acuerdos en vigor en materia de cooperación bilateral y multilateral, con el objeto de encontrar los vacíos de importancia que pudiese haber y definir opciones para mejorar la coordinación y proponer medidas prácticas al respecto.

16. En la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial de Nápoles, los Estados proclamaron su decisión de aunar sus fuerzas y de luchar juntos contra la expansión y diversificación de la delincuencia transnacional organizada. Pese a ciertos éxitos recientes, expresaron la convicción de que debía intensificarse aún más la coordinación de las estrategias así como otras formas de cooperación internacional. Los Estados observaron con inquietud que la delincuencia transnacional organizada amenazaba el avance económico y social de los países en desarrollo y de los países en transición, así como sus instituciones; hicieron hincapié en que la comunidad internacional debía prestar asistencia a los esfuerzos de estos países por dotar de medios a las instituciones de su sistema de justicia penal para prevenir y combatir adecuadamente la delincuencia transnacional organizada; y observaron que los Estados, así como todas las organizaciones mundiales y regionales competentes, debían asignar una alta prioridad a la lucha contra la delincuencia transnacional organizada, con el debido apoyo del público en general, de los medios informativos, de las empresas, de las instituciones y de las organizaciones no gubernamentales. Los Estados llegaron a estas conclusiones y expresaron su determinación de adoptar las medidas señaladas en la Declaración Política y el Plan de Acción de Nápoles a la par que reafirmaban la responsabilidad que cabía a las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal y reconocían la necesidad de fortalecer la función que desempeña en la elaboración de un programa de acción amplio para prevenir y reprimir la delincuencia transnacional organizada.

17. La Declaración Política y el Plan de Acción Mundial de Nápoles fue posible gracias a la voluntad política colectiva de atacar el problema a nivel mundial y al consenso en cuanto a lo que hay que hacer; al mismo tiempo, dio prueba de ellos. Este consenso es a la vez el resultado y la culminación no sólo de la toma de conciencia de las repercusiones del problema a escala mundial sino también de un largo proceso de convergencia y equilibrio de los intereses y posiciones nacionales, así como del pleno reconocimiento de las diferencias en cuanto a las necesidades y a la capacidad. En el pasado, se estimaba que la delincuencia organizada era uno de los problemas que confrontaban los países desarrollados y, en consecuencia, de escaso interés para los países en desarrollo, cuyas prioridades y necesidades eran más apremiantes. Cuando la delincuencia organizada comenzó a traspasar las fronteras y a convertirse en una amenaza y un peligro para los países en desarrollo, las dimensiones del problema cambiaron fundamentalmente. Los grupos delictivos organizados pronto se dieron

cuenta de que los cambios que se habían producido en el ambiente político al surgir nuevos Estados independientes que ingresaban en una etapa de transición económica y política aumentaban sus posibilidades de ampliar y diversificar sus actividades y le daban nuevos alcances a la cuestión. El interés y la preocupación de los países en desarrollo y de los países en transición aumentaron y la cuestión de la delincuencia transnacional organizada pasó a ser una de sus prioridades, entre otras razones porque sus efectos se interponían al logro de otras prioridades de desarrollo.

18. También a los países desarrollados se presentó una situación nueva. Mientras en un pasado no muy remoto las medidas contra la delincuencia organizada debían planificarse y adoptarse principalmente dentro de sus propias fronteras, o en cooperación con otros países cuya capacidad y posiciones eran análogas, la mayor transnacionalización y extensión dio lugar a incertidumbre en cuanto a las actividades de los grupos delictivos organizados y a dificultades respecto de la eficacia de los servicios policiales y de la cooperación judicial. Los nuevos alcances de la delincuencia transnacional organizada también hacen necesario disponer de mayores recursos para ampliar los acuerdos de cooperación, pero además, dotar a los servicios policiales de nuevas técnicas y capacidad. Sin embargo, mientras los países desarrollados ya poseen la infraestructura y los conocimientos cruciales para poder reunir los recursos necesarios y maximizar su eficiencia y eficacia, los países en desarrollo y los países en transición se encuentran en una difícil situación en que pueden fácilmente quedar a la zaga de los grupos delictivos organizados. Para combatir los embates de la delincuencia transnacional organizada hay que asignar recursos que son escasos, con lo cual se atrasan e incluso quedan en peligro otros objetivos de desarrollo. Además, los países en desarrollo y los países en transición se encuentran cada vez más ante un dilema. Su acción en pro del desarrollo y el crecimiento de conformidad con los principios del libre mercado se ve amenazada por los efectos directos o indirectos de la delincuencia transnacional organizada y, al mismo tiempo, la escasa eficacia de esa acción, por la falta de los recursos necesarios, a menudo se hace valer como factor disuasivo para la inversión y la asistencia extranjeras tan necesarias.

19. El consenso y la voluntad política colectiva que demostraron la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial de Nápoles, así como los resultados de las demás reuniones antes mencionadas, son de gran importancia para las medidas que haya de adoptar la comunidad internacional en el futuro contra la delincuencia transnacional organizada. También es importante el impulso creado por la coherencia y la frecuencia con que se han expresado ese consenso y esa voluntad política colectiva en los dos últimos años; se trata de requisitos necesarios para dar forma definitiva a la acción y para que ella surta los efectos deseados a la mayor brevedad, elemento importante dados el crecimiento y la ampliación acelerados de la delincuencia transnacional organizada. La comunidad internacional debería comenzar a dar pasos decisivos para aplicar la política y las medidas que acordó en la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial de Nápoles, basándose en este impulso y manteniéndolo al mismo tiempo.

20. Las medidas que se adopten contra la delincuencia transnacional organizada serían más eficaces si fuesen colectivas y si su planificación y aplicación fuese patrimonio de todos los que contribuyeron al proceso de creación del consenso y a la formulación de una firme voluntad política colectiva. En la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial de Nápoles, los Estados

reconocieron que, por más que la delincuencia organizada tuviera repercusiones mundiales, la labor de prevención y lucha contra ella había de variar por fuerza de un Estado a otro y de una región a otra y había de estar basada en una mayor capacidad nacional de acción, en un conocimiento más perfecto de los grupos delictivos organizados y en el aprovechamiento en común de la experiencia adquirida al respecto. Las diferencias que se dan en los planos nacional y regional son naturales dadas las distintas maneras en que se manifiestan y el diferente grado de evolución de los grupos delictivos organizados y de sus actividades. Además, lo más probable es que los distintos grados de desarrollo de las instituciones y de la capacidad financiera de los países influyan en la manera de reaccionar ante el problema. Cuando los recursos son escasos y hay numerosas prioridades en pugna, la importancia y los efectos actuales del problema de la delincuencia transnacional organizada seguramente influirán en las decisiones de las autoridades en cuanto a la distribución de los recursos.

21. Sin embargo, además de sus reconocidas repercusiones a nivel mundial, la delincuencia transnacional organizada ha demostrado que es capaz de desplazar sus actividades a través de las fronteras a fin de reducir al mínimo los riesgos y maximizar sus oportunidades, y de sacar pleno provecho de los vacíos en la reacción de los países y de las deficiencias de la cooperación internacional. La delincuencia transnacional organizada también ha demostrado su capacidad y decisión de sacar provecho del crecimiento económico y de los intentos de los países en desarrollo y de los países en transición por reformar y privatizar sus economías, básicamente debido a que estos procesos y la creación o el fortalecimiento de las instituciones pertinentes avanzan a un ritmo diferente.

22. En consecuencia, es posible que los parámetros actuales varíen demasiado rápidamente como para que los mecanismos existentes puedan responder de manera adecuada. Si fuera así, pueden perderse las posibilidades de adoptar medidas preventivas y la lucha tornarse sumamente difícil, con lo cual se ejerce aún más presión sobre recursos escasos e instituciones incipientes. Por lo tanto, al formular la política nacional y concebir mecanismos de cooperación regionales para luchar contra la delincuencia transnacional organizada es indispensable mantener un panorama global y una perspectiva de largo plazo. Además, es preciso que haya un común denominador para cuantificar la acción, a fin de asegurar la continuidad y la coherencia, así como la búsqueda sostenida de objetivos comunes.

23. La importancia de la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial de Nápoles en el contexto de las iniciativas adoptadas desde que fueron aprobadas, radica en que demostró que la comunidad internacional había llegado a un acuerdo sobre un conjunto básico de objetivos comunes y sobre los elementos fundamentales de las modalidades necesarias para alcanzarlos. Sin embargo, queda mucho por hacer para que este acuerdo básico llegue a ser operativo mediante una aplicación coherente y coordinada. Al parecer, el acuerdo se basa en la idea de que el problema amenaza por igual a todos los países del mundo y en que los países que están en condiciones de hacerlo prestarán asistencia a todos aquellos que tropiezan con dificultades para afinar los mecanismos de que disponen de manera de que puedan funcionar eficazmente para prevenir y combatir sus efectos. No obstante, ante un problema tan generalizado y peligroso como la delincuencia transnacional organizada, a menudo tiende a predominar la preocupación por reducir al mínimo sus efectos en el plano nacional. La tendencia se acentúa cuando se tienen en cuenta algunas de las

actividades a que se dedica la delincuencia transnacional organizada, que entrañan violencia y, por consiguiente, acaparan la atención de la opinión pública a través de la publicidad que le dan los medios informativos. Por otra parte, inquieta a los gobiernos la creciente participación de la delincuencia transnacional organizada en la actividad comercial legítima, que va unida a la necesidad de las organizaciones delictivas de encontrar maneras de blanquear sus ganancias ilícitas.

24. Una de las características de esta sensación de inquietud es la tendencia a pasar por alto las ventajas de lograr y mantener el consenso, y a depender de la capacidad individual para avanzar a un ritmo supuestamente más rápido. Las medidas que se adoptan en este contexto pueden ser similares a las adoptadas a nivel regional en cuanto a semejanza de apreciaciones, prioridades, necesidades y objetivos inmediatos, así como a la consiguiente equivalencia de la capacidad de la infraestructura. A corto plazo, la eficacia de esta acción puede ser manifiesta y satisfacer la urgencia de obtener resultados visibles y cuantificables. Sin embargo, en el caso de la delincuencia transnacional organizada, en definitiva el carácter mundial del problema exige un planteamiento mundial y soluciones a nivel mundial. Las iniciativas regionales han sido decisivas para satisfacer las necesidades inmediatas y abrir el camino a planteamientos mundiales para resolver numerosos problemas. Después de todo, estas iniciativas se basan precisamente en los mismos principios y en el consenso que deberían caracterizar a la acción mundial y hacerla eficaz. No obstante, es posible que por las razones antes mencionadas a nivel regional sea más fácil lograr y mantener el consenso.

25. Es posible que las medidas que se adopten para responder a la sensación de impaciencia respecto del proceso de creación del consenso mundial parezcan abrir nuevos caminos y fijar pautas exigentes en materia de realizaciones. En este contexto, los intentos por planificarlas y aplicarlas pueden ser útiles al indicar la forma ideal de alcanzar el máximo de objetivos en el menor tiempo posible, y servir así de guía y de patrón para medir el éxito alcanzado. Sin embargo, es posible que la aplicación de medidas que evolucionan a un ritmo diferente conduzca a ensanchar los vacíos en vez de colmarlos y eliminarlos por completo, en especial si se tiene en cuenta la flexibilidad y la capacidad de diversificación de la delincuencia transnacional organizada. Las diferencias de opinión y de puntos de vista pueden tener el peligro de restar importancia a la cuestión y de enredarla en largas discusiones, terminando por desacelerar el ritmo deseado, si no poniendo en peligro la eficacia de las medidas per se. Si bien dentro de un marco institucional la presión de los pares es de incalculable valor, dadas las repercusiones de la delincuencia transnacional organizada y la amenaza que plantean tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo, es posible que haya demasiado peligro de formarse una impresión errada acerca de los objetivos fundamentales y de las formas de lograrlos.

26. Para que la acción a nivel mundial sea eficaz tendría que avanzar al mismo ritmo, sobre el cual habría que ponerse de acuerdo. Sólo así puede contraerse el compromiso de alcanzar las metas y lograr los objetivos comunes. En vista de que la situación en que se encuentran los distintos países es diferente, en especial por lo que respecta a capacidad e infraestructura, posiblemente este ritmo no sea todo lo riguroso que pudiera desear la comunidad internacional. Debería haber un mecanismo para identificar en el menor tiempo posible los casos

en que el ritmo es menor y tratar de corregir la situación mediante el suministro de la asistencia técnica apropiada. Cuando la acción es el resultado del consenso y del compromiso colectivo, la eficacia de la asistencia técnica aumentará mucho, puesto que los objetivos y modalidades de esta asistencia también serán producto del consentimiento y del acuerdo general.

27. La eficacia de la acción mundial contra la delincuencia transnacional organizada también dependerá del grado de coordinación, en especial porque seguramente entrañará cooperación técnica. La coordinación asegurará una utilización más eficiente de los recursos y aumentará enormemente los efectos de la asistencia técnica, no sólo orientándola hacia las materias en que más se necesita, sino también estableciendo y manteniendo una relación constante entre las necesidades que hay que satisfacer y la contribución al logro de los objetivos y metas comunes. La coordinación, que debe concebirse como parte integrante de la acción eficaz, exige una corriente constante de información fidedigna, la disposición de todas las partes en juego a depender de la disponibilidad de esta información y a contribuir a ella y la disposición, particularmente de los países y organismos donantes, a encauzar recursos hacia la satisfacción de las necesidades a medida que estas vayan surgiendo.

IV. APLICACIÓN DE LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y EL PLAN DE ACCIÓN MUNDIAL DE NÁPOLES CONTRA LA DELINCUENCIA TRANSNACIONAL ORGANIZADA: ASPECTOS Y MODALIDADES DE LOS PROGRAMAS

28. La plena aplicación de la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial de Nápoles exigirá un apreciable esfuerzo y considerables inversiones de parte de los Estados y de las Naciones Unidas, como también de las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales correspondientes. Para maximizar los efectos de las medidas que adopte a estos efectos la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, y también para ayudar a los Estados a encauzar más eficazmente su acción y los recursos hacia la aplicación de este instrumento, tal vez convendría trazar un camino comenzando por señalar las cuestiones en que habría que centrar la atención y a la que las Naciones Unidas pueden aportar una contribución útil mediante la planificación y ejecución de actividades operativas.

29. En momentos en que los recursos son limitados, la aplicación tendría que ser gradual, en etapas que deberían ser convenidas por la comunidad internacional y sobre la base de un esfuerzo sostenido y concertado por mantener el ritmo y aumentar el impulso creado por la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial de Nápoles y por fortalecer aún más el consenso y la voluntad política que los hicieron posibles. Al trazar el rumbo para la plena aplicación, habría que tener presentes ciertos factores esenciales. El peligro que entraña para la seguridad y la estabilidad internas de los Estados soberanos, pero también para la seguridad internacional, el espectacular incremento de la delincuencia transnacional organizada registrado en el último decenio va en aumento y seguirá creciendo y cobrando caracteres más amenazadores si se pospone la acción concertada y decisiva de la comunidad internacional. Si bien es cierto que hay que centrar las energías y planificar la acción de la manera más adecuada y eficiente, las metas fundamentales de prevenir y reprimir eficazmente la delincuencia transnacional organizada en todas sus formas y alcances, y detener su extensión en los planos nacional e internacional deberían

orientar la acción en la materia y constituir el criterio para evaluar los resultados alcanzados.

30. De conformidad con el mandato que le encomendó la Asamblea General en la resolución 49/159 en su cuarto período de sesiones, la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal comenzó a trazar el camino para la aplicación de la Declaración Política y el Plan de Acción. En la resolución 1995/11 del Consejo Económico y Social, aprobada por recomendación de la Comisión, se indicaron algunas cuestiones a las que había que prestar atención prioritaria. Además de examinar las posibilidades de adoptar instrumentos internacionales tales como una convención o convenciones contra la delincuencia transnacional organizada, y sus efectos, así como de indicar las cuestiones y los elementos de que tratarían, se prestó especial atención al mejoramiento de la información fidedigna sobre las estructuras y la dinámica de la delincuencia transnacional organizada, a las normas legales y a la reglamentación que cabrá aplicarle y a la cooperación técnica.

A. Fortalecimiento de la cooperación internacional y posibilidades de concertar una convención o convenciones contra la delincuencia transnacional organizada

31. Las nuevas obligaciones que deben contraer los gobiernos debido a la escalada de la delincuencia transnacional organizada y a la necesidad de adoptar estrategias mundiales para reprimirla señalan a la atención la necesidad de disponer de mecanismos eficaces, teniendo presente que lo más necesario es aplicar un planteamiento amplio y multifacético para la cooperación internacional en materia de servicios policiales y justicia penal para la lucha contra la delincuencia transnacional organizada. El planteamiento internacional eficaz ideal se compondría de una red de mecanismos bilaterales, regionales y multilaterales que se complementaran y promovieran entre sí. En realidad, las formas bilaterales y multilaterales de cooperación son complementarias y no mutuamente excluyentes. Sin embargo, para que la cooperación internacional pueda evolucionar en formas que permitan reaccionar ante las organizaciones delictivas transnacionales de manera proporcional a la amenaza que constituyen se necesita que los Estados puedan comprender que los sistemas de justicia penal y servicios policiales ya no pueden concebirse como cuestiones de índole exclusivamente nacional. En definitiva, las perspectivas de cooperación dependen de que se reconozca que una clase nueva de peligro exige una forma nueva de acción, en la cual corresponde un papel central a la cooperación internacional. La experiencia ha demostrado cuán importante es adoptar mecanismos internacionales para poner en práctica estrategias de acción mundiales cuando se trata de cuestiones de carácter transnacional. Ejemplo brillante de ello es la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, de 1988 (E/CONF.82/15 y Corr.2).

32. Uno de los principales objetivos de la cooperación internacional debe ser establecer una mayor concordancia entre los sistemas de justicia penal mediante el mejoramiento de las normas aplicables en los países cuyos sistemas de justicia penal son en general más deficientes o dictando leyes nacionales que tengan concretamente por objeto reprimir la delincuencia organizada. Es imprescindible eliminar los "Estados refugio" y velar por que las legislaciones

nacionales contra la delincuencia transnacional organizada sean lo más compatibles posible. Naturalmente, por algunas de las razones antes señaladas es imposible lograr una concordancia total. Con todo, existe un grado de concordancia, que quizá podría describirse mejor como la posibilidad de utilización recíproca que permite mantener las diferencias nacionales y lograr al mismo tiempo el grado de complementación necesario para que la acción concertada contra la delincuencia transnacional sea eficaz. Se ha hecho hincapié en que la investigación de los delitos transnacionales, al igual que su enjuiciamiento, también entrañará la existencia de múltiples jurisdicciones, así como la cooperación entre los distintos gobiernos. El producto de estas investigaciones, para ser útil, debería poder intercambiarse en toda la medida de lo posible. Los procedimientos no necesitan ser idénticos pero deberían comprender disposiciones para proteger al acusado, limitar las atribuciones de la policía, asegurar que los tribunales sean imparciales y proporcionar cárceles decentes[2]. En la lucha contra la delincuencia transnacional, la posibilidad cada vez mayor de intercambio y la capacidad de utilizar la información y las pruebas a través de las jurisdicciones nacionales son muy importantes.

33. La cooperación multilateral no debe concebirse simplemente como una solución de transacción entre las diversas medidas bilaterales. Por el contrario, como lo han demostrado numerosos acuerdos regionales, entraña en sí misma importantes beneficios. Estos pueden concebirse como la contrapartida en materia de justicia penal del desarrollo de la integración económica y política en muchas regiones del mundo, como es el caso de Europa occidental. Pese a que comprende algunos de los aspectos más delicados y complejos de la soberanía nacional, la cooperación regional en materias judiciales y penales es el elemento concomitante natural de los esfuerzos por lograr la unión política y económica. En este sentido, la cooperación multilateral puede concebirse como un producto secundario de procesos políticos y económicos más amplios que se desarrollan con creciente frecuencia y rapidez pese a que se basan en el reconocimiento de que no es viable ni conveniente uniformar totalmente la legislación nacional. Como se observó, todos los sistemas de derecho penal se ajustan de cerca a las características concretas de los distintos países. Este precario equilibrio no debería alterarse, a menos que ello arrojase ventajas significativas[3].

34. Naturalmente, la elaboración de un instrumento internacional tal como una convención no está exenta de problemas. Si bien es cierto que una convención multilateral permitiría aumentar los recursos y movilizar el apoyo y asistencia mutuos para aquello que los Estados no pueden hacer por sí mismos, hay que hacer hincapié en que la acción multilateral sólo puede dar fruto si cada una de las partes se sacrifica en forma proporcional a los demás. Para evitar esta clase de obstáculos hay que comprometerse a adoptar las medidas que sean necesarias, cuesten lo que cuesten. Para que una convención sea eficaz, es preciso que los Estados se unan y posteriormente demuestren la voluntad y la capacidad de cumplir con las obligaciones contraídas en virtud de ella. Como se ha dicho, estos convenios multilaterales sólo llegarán a ser una realidad si la mayoría de los países están dispuestos a reexaminar algunos procedimientos legales profundamente arraigados y a reconocer que la forma en que han procedido tradicionalmente no es necesariamente la mejor o más eficaz manera de resolver los problemas[4].

35. Una de las dificultades que podría plantear un instrumento nuevo de esta naturaleza es su contenido. Las convenciones similares, relativas al terrorismo y al tráfico de drogas, se han centrado en tipos concretos. Por lo tanto, cabe preguntarse si un instrumento internacional nuevo sobre la delincuencia transnacional organizada debería abarcar las numerosas actividades delictivas que llevan a cabo los grupos organizados, o si por el contrario se centraría en la forma en que los países deberían salir al encuentro de la amenaza que plantea la delincuencia transnacional organizada. El inconveniente de centrarse en los tipos es su elevado número y resulta difícil abarcarlos a todos. De ello se deduce que habría que centrar la atención en el segundo aspecto, esto es, la responsabilidad de los gobiernos de recoger el guante con decisión, basándose en la experiencia adquirida en el proceso de elaboración, ratificación y aplicación de la Convención de Viena de 1988 y partiendo de las propuestas existentes relativas a la legislación y a los métodos de hacer cumplir la ley que abarca la propia Convención. El apoyo internacional logrado por la Convención de Viena es extraordinario, ya que son partes en él más de 100 Estados. Gracias al compromiso y a la voluntad política de tan elevado número de países, ella ha influido mucho para lograr que se actúe en forma concertada contra el tráfico de drogas.

36. Otro problema es que la elaboración de convenciones internacionales puede ser un proceso largo que exigiría lograr y mantener el consenso en todas las etapas. La amplitud de la participación no debería lograrse a expensas del grado y vigor de la cooperación. Sin embargo, cuando hay una firme voluntad política y un amplio consenso, como lo demuestran la prioridad asignada a las medidas para combatir la delincuencia transnacional organizada y la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial de Nápoles, podría garantizarse que el proceso de negociación no culmine en un documento anodino que no establezca las disposiciones necesarias para actuar eficazmente contra las organizaciones delictivas transnacionales. Para que la acción contra la delincuencia transnacional organizada sea eficaz se necesita un marco en que los Estados puedan perseguir más sistemática y eficazmente la cooperación en todos los planos. Tal marco permitiría colmar los vacíos que existen actualmente y que son rápida y plenamente explotados por la delincuencia transnacional organizada. Por ejemplo, la Convención de Viena ha dado lugar a una oleada de actividad legislativa a nivel nacional, con el apoyo del programa de asistencia jurídica del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, así como a la suscripción de numerosos acuerdos bilaterales y regionales que aplican y promueven las disposiciones de la Convención.

37. Pese a sus dificultades, la elaboración de una convención internacional contra la delincuencia transnacional organizada podría acarrear una serie de ventajas y abrir todo tipo de posibilidades de adhesión universal. Ante todo, el propio hecho de negociar una convención tendría algunos beneficios. Por ejemplo, centraría la atención en el problema. Si bien se ha prestado bastante atención a determinadas organizaciones delictivas, prácticamente se ha pasado por alto la aparición y extensión de organizaciones delictivas transnacionales como una amenaza genérica que plantea problemas en muchos sentidos superior a las del terrorismo internacional. Son en realidad pocos los estudios periodísticos y académicos en que se hayan enfocado las organizaciones delictivas transnacionales y sus actividades como problema que enfrentan no sólo cada Estado sino también la comunidad internacional en su conjunto. Una convención sobre la delincuencia transnacional organizada tendría un importante

valor simbólico puesto que equivaldría a un juicio colectivo de la comunidad internacional de que el problema se ha tornado suficientemente grave como para exigir una reacción a escala mundial y también podría tener efectos importantes en cuanto a legitimar acciones nacionales, incluidas leyes nacionales para combatir las actividades de la delincuencia transnacional organizada. Además, la negociación de una convención llevaría a que los gobiernos y determinados organismos nacionales se relacionaran más entre sí en formas que por sí conducirían a una mayor cooperación internacional. Puede ser importante conocer más a fondo a los demás negociadores, en especial si también cumplen una función en la ulterior aplicación de la política.

38. En segundo lugar, una vez adoptada una convención, podría tener varios efectos positivos, a saber, a) proporcionaría un conjunto de normas y expectativas que los signatarios estarían obligados a cumplir; en cierto sentido, haría más fácil que los pares ejercieran presión en un esfuerzo común de la comunidad internacional por resolver el problema; b) tendría un importante efecto regulador y permitiría una forma de cooperación más estandarizada que la ampliación de los acuerdos bilaterales, cada uno de los cuales tiene sus características propias; c) facilitaría el suministro más sistemático de la asistencia en las esferas de la justicia penal y los servicios policiales, en vez de aplicar criterios especiales; d) daría pautas para un programa de aplicación que contribuiría al logro del doble objetivo de armonizar los riesgos que entraña hacer cumplir la ley y haría más difícil que las organizaciones delictivas transnacionales se infiltraran en actividades legítimas.

39. Naturalmente, una convención multilateral contra la delincuencia transnacional organizada tiene ventajas e inconvenientes. La cuestión no es totalmente clara. Sin embargo, si los gobiernos efectivamente deciden que las ventajas son superiores a los inconvenientes para que de posibilidad teórica se convierta en propuesta viable y práctica, deben satisfacerse otros requisitos. Ante todo, debería mantenerse el consenso amplio acerca de la gravedad del problema que plantea la delincuencia transnacional organizada a los países y la comunidad internacional. La clave para mantener y ampliar aún más este consenso es que los gobiernos afectados por la delincuencia transnacional organizada reconozcan que no están solos, y que aquéllos que actualmente no están en la mira de la actividad delictiva transnacional organizada comprendan que no son inmunes a ella, y que tal vez sea sólo cuestión de tiempo antes de que el problema los afecte directamente. Otro requisito crucial es que la idea de elaborar una convención cuente con el apoyo inequívoco de la mayoría de los Estados. Mientras más variado sea este grupo de Estados, mejor, en el entendimiento de que la convención no ha de concebirse como un intento de una agrupación determinada por imponer modificaciones de conducta a otros, cuyos niveles de desarrollo económico o tradiciones culturales son diferentes. La disposición de varios Estados muy comprometidos a asignarle una alta prioridad a aplicarla con éxito podría inducir a otros a adherirse a ella. El tercer requisito es que se conozcan claramente el propósito y alcance de la convención. Debe formularse cuidadosamente de modo de que especifique el objetivo (las organizaciones delictivas transnacionales y sus miembros), las obligaciones que contraerían los Estados (por lo que respecta a tomar iniciativas relativas a su propio ordenamiento jurídico y acoger las solicitudes de asistencia de terceros y de proporcionar e intercambiar información) y disposiciones procesales y sustantivas para su aplicación.

B. Un conocimiento mayor y más fiable

40. Cualquier análisis relativo a la cooperación internacional ha de comprender un claro conocimiento claro de las prioridades y objetivos. La cooperación internacional respecto de una cuestión determinada, como la capacidad de los sistemas de justicia penal de prevenir y reprimir la delincuencia organizada, entraña tener un conocimiento cabal de los riesgos a corto y largo plazo. Además, exige evaluar con precisión la capacidad del sistema de justicia penal de hacer frente a modalidades de delito complejas. Combinando estos parámetros de manera adecuadamente equilibrada se contribuiría a situar la cooperación internacional en la debida perspectiva. Tan sólo el conocimiento y una evaluación cuidadosa pueden llevar a seleccionar adecuadamente las prioridades y los objetivos. Las autoridades nacionales, que en definitiva son quienes pueden y deben establecer, mantener y promover la cooperación internacional, y fijar su ritmo, necesitan este conocimiento para orientarse en la adopción de decisiones racionales. Deben además estar en condiciones de establecer el equilibrio adecuado entre intereses en pugna, tanto políticos como financieros. Resulta difícil para los gobiernos, cualquiera que sea su grado de desarrollo, equilibrar los múltiples intereses que se disputan los recursos. La cooperación internacional exige toda la atención y una verdadera voluntad en todos los niveles del gobierno de reunir y distribuir recursos proporcionales al peligro que la delincuencia transnacional organizada plantea a la comunidad internacional.

41. A menudo se comprueba que los mecanismos de que disponen los gobiernos son inadecuados para combatir eficazmente las nuevas manifestaciones transnacionales de la delincuencia y, como resultado, los delincuentes organizados han logrado llevar a cabo sus actividades ilícitas con bastante más impunidad atacando los principios tradicionales y la soberanía. Si bien el proceso de internacionalización atrae a las organizaciones delictivas, porque han encontrado esferas en que el peligro que les acarrean las autoridades policiales es mínimo, la acción internacional coordinada para contrarrestar este peligro en diversos países minimizará el proceso o lo detendrá. Contrarrestar el peligro significa aumentar la cantidad, calidad y, lo que es más importante, las de actividades de prevención y represión a escala mundial y establecer mecanismos destinados a mantener y llevar coherente y coordinamente a ese nivel.

42. La capacidad de los Estados para prevenir y combatir la delincuencia transnacional organizada depende en gran medida de que se conozcan sus características y se disponga de información fiable acerca de ellas, así como de las estructuras de los grupos de delincuentes organizados, sus métodos de trabajo y sus intereses con respecto a las actividades ilícitas. En muchos países desarrollados, tras la aparición y el desarrollo de la delincuencia organizada se ha realizado un trabajo de gran calidad en la acumulación de conocimientos y la reunión de información fiable. Pese a ello, la tarea que enfrentan los organismos encargados de hacer cumplir la ley y el sistema jurídico penal en general sigue siendo muy ardua, debido a la diversificación y expansión cada vez mayores de la delincuencia organizada a través de las fronteras, así como a su tendencia a participar en actividades que se caracterizan por su gran complejidad. Ahora bien, en la mayoría de los países en desarrollo y de los países en transición, diversos factores que van desde la falta de recursos suficientes a la rápida evolución política y económica de los últimos tiempos han frenado o inhibido el proceso que habría de permitir

comprender a fondo la situación. Además, resulta bastante difícil evaluar la amenaza que plantea la delincuencia transnacional organizada y la capacidad de los organismos encargados de hacer cumplir la ley y los sistemas de justicia penal de hacerle frente. Para complicar aún más esas dificultades, las características de la delincuencia transnacional organizada están evolucionando, y se ha perfeccionado de manera casi increíble la forma en que realizan sus operaciones, las que se han ampliado cada vez más como resultado de las mayores oportunidades que se abren y a las deficiencias de las instituciones nacionales.

43. En la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial de Nápoles se puso de relieve la importancia de adoptar un concepto generalmente aceptado de delincuencia organizada como base para organizar medidas más compatibles en el plano nacional y una cooperación internacional más eficaz. A falta del conocimiento amplio de la delincuencia organizada a que se ha hecho referencia, llegar a ese concepto común puede entrañar grandes dificultades. Por consiguiente, al dejar resquicios que han sido y siguen siendo aprovechados por los delincuentes organizados, debe ser bastante difícil lograr el pleno potencial de la cooperación internacional. La falta de un concepto común de delincuencia organizada puede dificultar considerablemente la casa de los organismos nacionales encargados de hacer cumplir la ley y de las autoridades judiciales destinada a localizar, procesar y juzgar los casos en que intervenga la delincuencia organizada. Una de las principales esferas afectadas ha de ser el intercambio y la utilización en común de los datos y la información reservada que son vitales en esas actividades. En muchos casos, incluso cuando existen de acuerdos de cooperación bilateral o multilateral, resulta que no hay cauces de comunicación e intercambio de información entre los gobiernos y entre las autoridades nacionales competentes. La razón que se suele aducir para explicar esta situación es la falta de conocimiento del ordenamiento jurídico de un país y la imposibilidad para las autoridades de los organismos encargados de hacer cumplir la ley y del sector judicial de conseguir los mejores resultados posibles con la información pertinente. Esas preocupaciones, entre las que pueden figurar las dudas acerca de la certeza de los datos o de la información reservada, han sabido dificultar investigaciones importantes y han causado prolongados atrasos en los juicios que, a veces, han conducido a la impunidad de individuos que habían sido aprehendidos a un elevado costo financiero y humano.

44. Actualmente se ha hecho más urgente conocer mejor la delincuencia organizada y sus aspectos y actividades transnacionales, más que nada porque cada vez hay mayor conciencia acerca de sus efectos en los sistemas financieros nacionales e internacionales, así como sobre las instituciones y la sociedad en general. Se necesitan dos niveles de conocimiento, que deben coexistir y desarrollarse en forma conjunta.

45. La acumulación de conocimientos teóricos es de irremplazable valor para educar a las generaciones jóvenes y al público en general, así como para idear estrategias y desarrollar medidas para contrarrestar los efectos corruptores de la delincuencia organizada en los valores de la sociedad. Ahora bien, conocimientos teóricos no pueden sustituir los conocimientos prácticos operacionales que se han de impartir a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y al personal judicial para que puedan prevenir y reprimir la delincuencia transnacional organizada en todos los planos. Ambos tipos de conocimiento se beneficiarán recíprocamente y el desarrollo equilibrado de ambos contribuirá mucho al logro de una acción eficaz contra la delincuencia

transnacional organizada. A las instituciones docentes y a las asociaciones profesionales les corresponde una función importante en la acumulación de conocimientos teóricos sobre la delincuencia transnacional organizada y la difusión de conocimientos, en estrecha cooperación no sólo con los organismos gubernamentales y el sistema educacional, sino también con los medios de comunicación, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado.

46. El desarrollo de los conocimientos operativos exige capacidad para elaborar y evaluar información y datos confidenciales obtenidos en las operaciones e investigaciones cotidianas y también a partir de experiencias de otros países en ese terreno. Si bien la investigación es uno de los principales componentes del conocimiento teórico, la experiencia y los conocimientos especializados adquiridos en el trabajo sobre el terreno constituyen la base del conocimiento práctico. Otro elemento esencial del conocimiento práctico es la capacidad del personal encargado de hacer cumplir la ley y de los funcionarios judiciales de evaluar la información reunida y procesada, así como los datos confidenciales acumulados. Este aspecto es sumamente importante en lo que respecta a la localización, investigación y enjuiciamiento de los delitos económicos y de otras actividades ilícitas de los grupos de delincuencia organizada relacionadas con operaciones financieras y transacciones comerciales.

47. La capacidad de reunir, procesar y evaluar información y datos de información confidencial a nivel nacional, así como a través de las fronteras, exige cuidadosa planificación y una aplicación coherente de las estrategias y normas en la materia a la par que hacer hincapié en el desarrollo de los recursos humanos. Además, es importante utilizar y preferir los métodos modernos de las telecomunicaciones y de procesamiento de datos puesto que la delincuencia transnacional organizada se vale cada vez más de ellos. Por consiguiente, además de decisión y determinación, la acumulación de conocimiento práctico exige que los gobiernos realicen grandes inversiones a largo plazo no sólo a nivel operacional sino también institucional.

48. Para adquirir y difundir conocimientos teóricos, hay que alentar y apoyar activamente a las instituciones docentes, a las asociaciones profesionales y a los medios de comunicación, y deben emprenderse programas para lograr la intervención y la participación del sector privado y de las organizaciones no gubernamentales. Los estudios comparados de las prácticas y experiencias de distintos países podrían contribuir a acumular ambos tipos de conocimientos, en tanto que la capacidad de intercambiar y utilizar información y datos de información confidencial podría fortalecer la cooperación internacional y hacer más eficaz la acción contra la delincuencia transnacional organizada.

49. En un esfuerzo por empezar a reunir información para facilitar el proceso de acumular conocimientos, la Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de la Secretaría incluyó por primera vez la cuestión del delito transnacional en el Cuarto Estudio de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas y funcionamiento de sistemas de justicia penal. En el Noveno Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en El Cairo del 29 de abril al 8 de mayo de 1995, se presentó un informe provisional de la Secretaría acerca de los resultados del estudio complementario sobre la delincuencia transnacional (A/CONF.169/15/Add.1), los que pusieron a disposición de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en su cuarto período de sesiones.

50. Una de las conclusiones que cabe sacar de las respuestas de los gobiernos es que en muchos lugares del mundo se tropieza con dificultades considerables para individualizar las actividades de carácter predominantemente transnacional a que se dedican los grupos de delincuencia organizada. Si bien se observan los efectos potenciales de esas actividades y existen indicios de que se están ideando medidas para enfrentar los problemas que plantean en muchos casos parece faltar análisis centrados en las características concretas de la delincuencia organizada y en los alcances transnacionales de sus actividades. En consecuencia, existe un desfase en la adopción de medidas legislativas y reglamentarias que, según los resultados de esos análisis, debería impedir y frenar la ulterior expansión y diversificación de la delincuencia transnacional organizada, a la vez que promover una cooperación internacional más eficaz.

51. Los países desarrollados generalmente pueden dedicar los recursos necesarios para adquirir los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para la eficaz prevención y represión de la delincuencia transnacional organizada y, como se dijo, están haciendo apreciables esfuerzos en ese sentido.

52. Ahora bien, las dificultades con que tropiezan los países en desarrollo y los países en transición hacen imprescindible prestarles asistencia. Las Naciones Unidas deberían estar en condiciones de ayudar a esos países, proporcionándoles asesoramiento y capacitación para desarrollar los medios y técnicas de reunir, procesar y evaluar información y datos de información confidencial sobre las actividades de la delincuencia transnacional organizada, sus métodos e intereses y sobre las formas de blanqueo de dinero y utilización del producto de sus actividades. Al reunir y procesar información, se debería insistir en los aspectos relativos a la expansión de la delincuencia organizada a través de las fronteras y en su diversificación y complejidad, cada vez mayores, elementos que exigen una particular atención puesto que son los que diferencian esta forma de delincuencia de otras. La acumulación de conocimientos prácticos dependería en gran parte no sólo de los estudios que se pudieran efectuar a nivel nacional, pero también de los estudios comparados que pudieran realizarse a nivel regional e internacional a partir de información fidedigna.

53. En la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial de Nápoles, se encomendó a las Naciones Unidas que prestaran asistencia a los Estados en la adopción de las medidas concretas requeridas para aumentar y mejorar los conocimientos sobre la delincuencia transnacional organizada y su dinámica. El suministro de la información y de la documentación solicitada por el Secretario General de conformidad con la resolución 1995/11 del Consejo Económico y Social permitiría llevar a cabo un completo estudio comparado de la situación en las diversas regiones del mundo y contribuiría así al logro de la meta de mejorar la información fidedigna sobre la delincuencia transnacional organizada, sus estructuras y su dinámica. De acuerdo con la resolución del Consejo antes mencionada, la reunión y análisis de la información debía llevarse a cabo sobre la base de la contribución de los Estados, que podría comprender la labor en equipo de expertos altamente calificados. Esta contribución sería inapreciable, en especial dada la necesidad de tener en cuenta lo ya realizado en la materia y consolidarlo, y los limitados recursos de que dispone el programa de las Naciones Unidas de prevención del delito y justicia penal. La ayuda prestada por expertos altamente calificados puestos a disposición del Secretario General por los Estados y por las organizaciones internacionales

pertinentes aumentaría mucho el valor, tanto científico como práctico, del análisis y facilitaría la labor requerida para llevar a cabo el estudio comparado necesario.

54. Al hacer una evaluación mundial de la situación en que se encuentra la delincuencia transnacional organizada, el estudio procuraría contribuir a comprender mejor los problemas que surgen, o que ya existen, como consecuencia de las distintas maneras en que los países ven y aprecian la delincuencia transnacional organizada, conduciendo así al desarrollo gradual de una concepción común acerca del fenómeno y de una estrategia mundial para lograr una cooperación internacional más eficaz. El estudio debería basarse en experiencias nacionales, ayudando en el curso del proceso a distintos países que carecen de la capacidad necesaria, a definir el problema y a empezar a reunir y procesar información fidedigna. Debería incluir el examen de determinados tipos que se consideren especialmente peligrosos o alarmantes, así como de los problemas a que da lugar la expansión o reubicación de organizaciones delictivas transnacionales en países cuyos mecanismos de defensa son deficientes. El estudio debería considerar también las condiciones que conducen a que aparezcan y se desarrollen organizaciones delictivas, como son los factores sociales, económicos y políticos, las características estructurales de la delincuencia organizada, así como las deficiencias de organización de los organismos de lucha contra la delincuencia. También debería incluir un análisis de los problemas relativos a los distintos grados de desarrollo del derecho interno de los distintos países, así como un análisis de las actividades y formas de operar de las organizaciones delictivas transnacionales. Los resultados del estudio también podrían utilizarse para preparar programas especiales, cursos y planes de estudio para instituciones académicas, con el fin de aumentar, mejorar y difundir los conocimientos teóricos, y establecer la base para una acción coherente y a largo plazo contra la delincuencia transnacional organizada.

C. Asistencia en los campos legislativo y regulativo

55. La legislación, tanto sustantiva como procesal, ocupa un lugar destacado entre los medios para combatir la delincuencia transnacional organizada. Sigue siendo uno de los principales mecanismos de que disponen los gobiernos para proteger los valores y la seguridad de la sociedad y fomentar el crecimiento y el desarrollo. Sin embargo, la legislación debe ser dinámica y adaptarse a los acontecimientos, si no preverlos. En el caso de la delincuencia transnacional organizada, deberían dictarse normas legales para promover la cooperación internacional y la acción concertada. Las leyes deberían estructurarse y elaborarse de tal manera de asestar un severo golpe a los grupos delictivos organizados donde más les duela.

56. En la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial de Nápoles se reconoció la gran importancia que reviste adoptar medidas legislativas y reglamentarias adecuadas para prevenir y combatir la delincuencia transnacional organizada. En particular, se recomendó que los Estados examinaran la experiencia de los países que hayan tenido que luchar contra la delincuencia organizada, así como los datos de información confidencial derivados del análiis de sus estructuras y de sus actividades delictivas, como principios orientadores valiosos sobre las estructuras legislativas, procesales, reglamentarias y orgánicas requeridas para combatir ese fenómeno. Además, las medidas

reglamentarias recomendadas en la Declaración Política y el Plan de Acción de Nápoles con respecto al blanqueo de dinero y el producto del delito, así como otros mecanismos legales destinados a reforzar la transparencia y la honestidad de las actividades administrativas y comerciales, deberían ser consideradas como medidas preventivas y de igual importancia que los medios penales para la lucha contra la delincuencia organizada. Cabe señalar también que se consideró la posibilidad de dictar normas sustantivas para tipificar como delito la participación en asociaciones o en conspiraciones para delinquir, y la imposición de responsabilidad penal a las sociedades legalmente constituidas, como medio de fortalecer la capacidad interna de luchar contra la delincuencia organizada y de aumentar la cooperación internacional.

57. Como antes se señala, en varios países siguen faltando medidas legislativas y reglamentarias para la prevención y la represión de la delincuencia transnacional organizada, a pesar de su voluntad de atacar eficazmente esa forma de delincuencia. A falta de conocimientos especializados teóricos y prácticos, y vistas las dificultades con que se enfrentan para obtener esos conocimientos así como los resultados de la experiencia reunida en otros países, la elaboración de estrategias y su aplicación mediante medidas legislativas y reglamentarias resultan tareas intimidantes para muchos países, sobre todo los países en desarrollo y los que se encuentran en transición.

58. En la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial de Nápoles los Estados expresaron el deseo de fortalecer y afianzar la capacidad de los Estados, así como de las Naciones Unidas y de otras organizaciones mundiales y regionales competentes, para lograr una cooperación internacional más eficaz en la lucha contra la delincuencia transnacional organizada, entre otras cosas en relación con una mayor armonización de los textos legales relativos a la delincuencia organizada. En realidad, a menudo se ha señalado que las diferencias en las medidas legislativas y reglamentarias son una de las principales dificultades con que tropieza la cooperación bilateral y multilateral.

59. Posiblemente los gobiernos tengan que considerar la posibilidad de revisar su política penal desde los puntos de vista sustantivo y procesal. Desde el punto de vista sustantivo, habría que pensar en tipificar algunas conductas. La experiencia de los países en que la delincuencia organizada es sancionada por leyes amplias y adecuadas debería alentar a los demás a elaborar y promulgar leyes similares, lo que podrían hacer en forma concertada, evitando así discrepancias entre los diversos países y promoviendo la convergencia de mecanismos y políticas. El debate internacional sobre la delincuencia transnacional organizada ya ha logrado hitos importantes y ello debería demostrar que hay conciencia y voluntad de combatirla concertada y coordinadamente. Desde el punto de vista procesal, los gobiernos tendrían que considerar las cuestiones relacionadas con los conceptos tradicionales de soberanía y toma de decisiones a nivel individual a la luz de los problemas que plantean las nuevas actividades delictivas. La imagen que se tiene, en los planos político y de la adopción de decisiones de la magnitud y complejidad reales de la delincuencia transnacional organizada puede servir para concebir formas mejoradas de cooperación internacional, basándose en el acervo de conocimientos y experiencia de la comunidad científica.

60. Las diferencias existentes entre los sistemas de derecho civil y de common law no han sido obstáculo para la cooperación internacional en el pasado. La tradición de larga data de suscribir tratados bilaterales y convenciones multilaterales permite pensar que, en los casos en que se llega a acuerdo sobre un tema, la cooperación mutua puede avanzar sin tropiezos. El problema radica en cómo desarrollar estrategias y técnicas que reduzcan el número de obstáculos que se interponen a la cooperación internacional. Los instrumentos más recientes de derecho penal internacional podrían aportar útiles sugerencias al respecto.

61. La primera medida hacia la convergencia, y hacia una posible armonización más estrecha de las medidas legislativas y reglamentarias, sería adoptar y aplicar políticas de probada eficacia que no planteen problemas de compatibilidad cuando los ordenamientos jurídicos sean diferentes, sino que faciliten la efectiva cooperación entre los países. En la esfera de la legislación sustantiva, se podrían fortalecer considerablemente los empeños por reprimir la delincuencia transnacional organizada introduciendo reformas centradas en tipificar como delito la participación en organizaciones criminales, castigar la confabulación para delinquir u otras formas similares de preparación para delinquir, prohibir el blanqueo del producto del delito e imponiendo sanciones y otras medidas, tales como la confiscación de las ganancias ilícitas, con el fin de acabar con el poder económico de las organizaciones de delincuentes.

62. Ningún esfuerzo por armonizar mejor el enfoque legislativo de la delincuencia transnacional organizada debería descuidar las medidas reglamentarias necesarias para lograr la máxima transparencia de los sistemas financieros e impedir los monopolios.

63. De conformidad con la resolución 1995/11 del Consejo Económico y Social, el Secretario General debe someter a la consideración de los Estados Miembros en el quinto período de sesiones de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal una propuesta relativa a la creación de un banco central de medidas legislativas y reglamentarias vigentes y de información sobre estructuras orgánicas destinadas a combatir la delincuencia transnacional organizada, teniendo en cuenta la capacidad de la Red de Información de las Naciones Unidas sobre Justicia Penal y las actividades de otros órganos de las Naciones Unidas y de órganos intergubernamentales competentes. En caso de que los Estados consideren procedente y conveniente crear este depósito, su apoyo y asistencia permanentes serían condición indispensable para su utilidad y eficacia. Ese banco debería mantenerse constantemente actualizado y complementarse con análisis comparados y observaciones así como con información acerca de la forma en que se aplican las medidas y sobre su contribución a prevenir y combatir la delincuencia transnacional organizada. El material y la información contenidos en el banco central de datos se pondrían a disposición de los Estados y podrían utilizarse en los servicios de asesoramiento y capacitación proporcionados por las Naciones Unidas en respuesta a las peticiones de asistencia en la esfera de la prevención y represión de la delincuencia transnacional organizada. Los resultados del estudio amplio sobre la situación de la delincuencia transnacional organizada en las distintas regiones del mundo, al que se ha hecho referencia, se combinarían con esos análisis comparados con el fin de aumentar las opciones de los Estados que desearan promulgar medidas legislativas y reglamentarias.

64. En la resolución 1995/11 del Consejo Económico y Social se pidió al Secretario General que, cuando fuera necesario, presentara a la Comisión propuestas concretas para su aprobación a fin de preparar, sobre la base de la experiencia y las competencias de los Estados y aprovechando las aportaciones de las organizaciones competentes, modelos prácticos y pautas para la adopción de normas legales sustantivas y procesales. Estos modelos y pautas se basarían en la información reunida y analizada acerca de las mejores prácticas con respecto a medidas legislativas y reglamentarias, así como en los conocimientos y experiencia obtenidos del estudio amplio. Las Naciones Unidas podrían ayudar a los Estados que lo solicitaran a adaptar esos modelos y pautas a sus propias necesidades y a sus tradiciones jurídicas, culturales y sociales, con el fin de facilitar la incorporación de las políticas y medidas pertinentes en sus ordenamientos, así como su aplicación. En las esferas concretas que presentaran dificultades especiales, como el blanqueo de dinero y la utilización de los productos del delito, habría que ocuparse en especial de ayudar a los Estados no sólo a obtener información sobre las medidas y a desarrollar mecanismos apropiados, sino a evaluar las necesidades de sus ordenamientos jurídicos con el fin de obtener el máximo provecho de las medidas y a definir los mecanismos más adecuados para su aplicación.

D. Cooperación técnica

65. La asistencia técnica es otra cuestión de gran importancia y que se vincula directamente con el concepto fundamental de cooperación internacional. A menudo, la eficacia de la cooperación internacional depende de la capacidad del sistema de justicia penal de un país determinado. Para aumentar los conocimientos, las pericias y el profesionalismo de un sistema de justicia penal se requieren recursos de que muchos países carecen. Así pues, la asistencia técnica es la única manera de asegurar que las dificultades estructurales puedan superarse. El suministro de asistencia técnica puede adoptar numerosas formas según las necesidades del beneficiario y la disponibilidad de recursos de los donantes; puede comprender desde servicios de asesoramiento al suministro de equipo, y casi invariablemente incluirá capacitación especializada. La planificación y ejecución de proyectos de asistencia técnica requieren de permanente cooperación y consultas con las autoridades competentes del país receptor en todas las etapas del proceso. Habría que cerciorarse en particular de que la asistencia correspondiese a las necesidades reales del país receptor, determinadas por él mismo y, en caso necesario, en consulta con quienes la proporcionan. La asistencia tiene que ajustarse no sólo a las necesidades concretas sino a las tradiciones políticas, culturales y jurídicas del país receptor. Habrá que tener presente que posiblemente haya que modificar sustancialmente las medidas y normas que han resultado eficaces para resolver un problema concreto a fin de que sigan siéndolo en un marco o sistema diferente. En muchos casos, los únicos elementos que podrán conservarse son los principios fundamentales o la base lógica de la acción y habrá que concebir medidas y normas nuevas. A menos que la asistencia técnica se estructure y entregue sobre estas bases, no sólo se correrá el peligro de que sea totalmente ineficaz sino también de que produzca un medio que diste mucho de conducir a una cooperación significativa.

66. En todas las actividades de asistencia técnica hay que tener presentes la capacidad general y el grado de desarrollo del sistema de justicia penal, en especial cuando la asistencia tiene por objeto ayudar al país receptor a hacer frente a la delincuencia transnacional organizada. Debido a la complejidad de esta forma de delincuencia, la asistencia a menudo apunta a fortalecer o mejorar las medidas legislativas y destinadas a hacer cumplir la ley. No obstante, estas intervenciones deben planificarse y desarrollarse a partir de un conocimiento cabal del sistema de justicia penal de que se trata y de su capacidad general, así como de una evaluación cuidadosa de sus efectos en ese determinado sistema. Por ejemplo, la creación de una dependencia especial para investigar los delitos relacionados con el blanqueo de las ganancias provenientes de actos delictivos puede aumentar la posibilidad de localizar y detener a quienes blanquean dinero. Sin embargo, los resultados tal vez no se materialicen si las autoridades policiales y judiciales no están en condiciones de evaluar y utilizar las pruebas que hayan reunido.

67. Otra cuestión que hay que examinar cuidadosamente es la coordinación. Los proyectos de asistencia múltiples se orientan en forma casi simultánea al mismo elemento del sistema de justicia penal, superponiéndose e incluso entrando en pugna entre sí. Como consecuencia de ello se duplican innecesariamente los esfuerzos, lo que puede llevar a confusión a los receptores y así hacer ineficaz la asistencia técnica prestada. Todas las partes en juego deben actuar en forma coordinada y ello debe ser un complemento fundamental de la preparación y el suministro estructurados y cabales de la asistencia técnica. Si falta la coordinación, los recursos consagrados a la asistencia no cumplirán los objetivos propuestos.

68. Tradicionalmente, la razón de ser de la asistencia técnica, ya sea para redactar leyes nuevas o capacitar al personal de los servicios de justicia penal, es ayudar a los países a superar más eficazmente sus problemas. Sin embargo, en los últimos años ha cambiado radicalmente la situación en todo el mundo y lo mismo ha ocurrido con las necesidades y metas de la comunidad internacional. La asistencia técnica debe concebirse dentro del marco de las nuevas realidades políticas y económicas y adaptarse a ellas, en función tanto de los conceptos como de los objetivos. Habría que formular programas de asistencia técnica para que los países pudieran contrarrestar el peligro de la delincuencia organizada y hacerlo de tal manera de contribuir al interés colectivo en impedir su extensión.

69. Si al planificar y suministrar la asistencia técnica no se tiene en cuenta este objetivo, ésta pasará a ser un impuesto a la solidaridad que los países desarrollados pagarán directamente o por conducto de los mecanismos multilaterales. Será bienvenida, pero no será suficiente y mientras más limitados se vean los países por la escasez de recursos, menos asistencia técnica proporcionarán. En consecuencia, es fundamental que la asistencia técnica se convierta cada vez más en una inversión productiva para tres clases diferentes de intereses, a saber, los de los países que reciben la asistencia, los de los países que la proporcionan y los de la comunidad internacional.

70. Uno de los objetivos fundamentales de la cooperación internacional es contribuir a crear en los países en desarrollo y en los países en transición la capacidad para bastarse a sí mismos. Al respecto, un paso significativo sería el fortalecimiento de la cooperación técnica en la lucha contra la delincuencia

transnacional organizada. Las actividades operacionales del programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal deberían orientarse a desarrollar los conocimientos especializados, sobre todo en los países en que ellos escasean, y a promover las más elevadas normas de profesionalismo y especialización. La capacitación y el desarrollo de las destrezas del personal que trabaja en las diversas esferas de la justicia penal son cruciales, sobre todo en lo que respecta a investigar, procesar y fallar casos complejos. Para sacar máximo provecho de los recursos y aumentar la toma de conciencia del problema podía comenzarse por organizar seminarios de formación a nivel regional, centrándolos en las exigencias y problemas comunes, con miras a atender luego a las solicitudes de cursos de formación a nivel nacional. Para lograr esos objetivos, habrá que identificar las competencias apropiadas y elaborar el material de capacitación adecuado a las necesidades concretas de cada región o de cada grupo de personas que recibe formación. Además, será preciso contar con canales de comunicación efectivos a fin de evaluar las necesidades y las circunstancias del caso, de modo de poder adaptar las actividades de capacitación en consecuencia. La Comisión podría determinar cuáles son los medios más adecuados para que las Naciones Unidas respondan a las solicitudes de los Estados en esta esfera y proporcionen la asistencia antes indicada.

71. La acumulación de conocimientos y competencias y el desarrollo de la capacidad de recopilar, procesar y analizar información confiable exigirán realizar esfuerzos que se extiendan a lo largo de un tiempo determinado. Esto será necesario para reunir los conocimientos técnicos adecuados y realizar un estudio que sea verdaderamente amplio y que constituya una contribución importante a los esfuerzos conjuntos de la comunidad internacional para combatir la delincuencia transnacional organizada. La creación de capacidad exige un compromiso coherente a largo plazo, para garantizar que los beneficios de la asistencia puedan ser sustentables mediante la consolidación de mecanismos y procedimientos, y la creación de la infraestructura necesaria. Ahora bien, la delincuencia transnacional organizada sigue expandiéndose y constituye una amenaza cada vez mayor para la comunidad internacional. Por consiguiente, es indispensable aplicar un enfoque bien equilibrado. Los esfuerzos por acumular conocimientos deberían ser concomitantes a la satisfacción de las actuales necesidades de los Estados de tomar medidas inmediatas para prevenir y detener la expansión de la delincuencia transnacional organizada y mitigar sus efectos en las economías e instituciones. Junto con crear la capacidad de perseguir objetivos comunes es apremiante fortalecer los mecanismos e instituciones existentes para luchar contra las manifestaciones y amenazas más inmediatas de la delincuencia transnacional organizada.

72. Para contribuir a este enfoque equilibrado, las Naciones Unidas deberían ayudar a los Estados que lo solicitaran a evaluar sus necesidades inmediatas, mediante la prestación de servicios de asesoramiento. Además, esos servicios se deberían proporcionar al examinar las medidas, mecanismos e instituciones existentes con el fin de determinar e instaurar modalidades destinadas a fortalecer su capacidad de atender a los problemas creados por las nuevas manifestaciones de la delincuencia transnacional organizada. En respuesta a las peticiones de los Estados, las Naciones Unidas deberían proporcionar asesoramiento de expertos y opciones para la creación de dependencias especiales de investigación y para el desarrollo de técnicas confiables de obtención de pruebas. Con el fin de fortalecer la capacidad de los Estados para cooperar e

intercambiar información, datos de información confidencial y experiencia, las Naciones Unidas deberían ayudar a crear mecanismos especiales y a aplicar las medidas adecuadas. El aumento del número de solicitudes de asistencia que recibió la Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal el año pasado demuestra las apremiantes necesidades actuales. La Subdivisión, a menudo en estrecha cooperación con el Programa de las Naciones Unidas de Fiscalización Internacional de Drogas, ha comenzado a dar respuesta a solicitudes al respecto de los Gobiernos de Belarús, Kirguistán, el Pakistán y la ex República Yugoslava de Macedonia.

V. CONCLUSIONES

73. Los Estados han asignado una alta prioridad a la aplicación de la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial de Nápoles, como también al programa de las Naciones Unidas de prevención del delito y justicia penal y a la función que cumple en dicha aplicación. Para conservar el impulso de la Conferencia Ministerial Mundial sobre la delincuencia transnacional organizada habría que llevar pronto a la práctica esta prioridad. El consenso acerca del peligro que plantea la delincuencia transnacional organizada y lo urgente que resulta luchar eficazmente contra ella, así como la voluntad política de adoptar medidas a nivel mundial, sientan las bases necesarias para su aplicación. La labor de la comunidad internacional y de las Naciones Unidas debería guiarse por este consenso y esta voluntad política y orientarse a mantenerlos y ampliarlos.

74. Los Estados, partiendo del consenso a que se ha llegado y aprovechando plenamente el actual clima político, propicio para lograr una cooperación internacional más significativa, deberían especificar las actividades que hay que emprender para su aplicación, ponerse de acuerdo sobre la rapidez con que hay que hacerlo y consagrar todas sus energías y su atención al logro de las metas comunes definidas en la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial de Nápoles. Ello es indispensable para que la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal y las Naciones Unidas planifiquen racional y eficazmente sus actividades.

75. En vista del mandato general que se le ha encomendado y de su composición universal, las Naciones Unidas son el mecanismo adecuado para promover la acción mundial. Les ha sido encomendada la responsabilidad especial de mejorar la capacidad de los países de luchar contra la delincuencia transnacional organizada y pueden cumplir una función catalizadora a nivel mundial aunando puntos de vista divergentes, equiparando la carga que impone la aplicación de la Declaración, velando por que ésta tenga lugar al mismo ritmo y alentando la adopción de medidas en ese sentido. Si bien las Naciones Unidas deben ajustarse naturalmente a severas normas de eficiencia y eficacia, no pueden avanzar a menos que los Estados Miembros proporcionen los medios para hacerlo. A menos de que dispongan de estos medios y pese a lo mucho que procuren utilizar sus limitados recursos con el máximo de eficiencia, es muy difícil que influyan realmente y produzcan efectos cuantificables. Como sucede con cualquier otra acción a escala mundial, lo más probable es que la disponibilidad de recursos sea una cuestión central. El Secretario General ha comenzado a llevar a la práctica la prioridad que se ha asignado a la lucha contra la delincuencia transnacional organizada en el contexto del proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1996-1997[5]. Sin embargo, los recursos del presupuesto

ordinario sólo pueden proporcionar un marco mínimo y, por más que habría que aumentarlos, seguramente no serán suficientes para llevar a cabo la acción requerida. Es preciso complementarlos con recursos extrapresupuestarios obtenidos mediante contribuciones voluntarias de los Estados, en especial dadas las grandes necesidades de los países en desarrollo y de los países en transición y del papel central que ha de desempeñar el suministro de asistencia práctica en el intento de aplicar la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial de Nápoles.

Notas

[1] Noveno Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, El Cairo, 29 de abril a 8 de mayo de 1995 (A/CONF.169/16), cap. I, resolución 3.

[2] Declaración formulada por Philip B. Heymann, Procurador General Adjunto ante la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, 14 de septiembre de 1993, pág. 3.

[3] Véase Fleur Keyser-Ringnalda, "European integration with regard to the confiscation of the proceeds of crime", trabajo preparado para el Décimo simposio internacional sobre delitos económicos, Cambridge, julio de 1992.

[4] Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, 27 de agosto a 7 de septiembre de 1990 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.91.IV.2), cap. IV, secc. C, párr. 253.

[5] Véase Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo período de sesiones, Suplemento No. 6 (A/50/6/Rev.1), secc. 13.