



**Consejo Económico y Social**

Distr. GENERAL

E/CN.15/1996/2  
4 de abril de 1996

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE PREVENCIÓN DEL DELITO  
Y JUSTICIA PENAL

Quinto período de sesiones

Viena, 21 a 31 de mayo de 1996

Tema 3 del programa provisional\*

**EXAMEN DE TEMAS PRIORITARIOS**

**Aplicación de la Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles  
contra la Delincuencia Transnacional Organizada**

*Informe del Secretario General*

**ÍNDICE**

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN .....	1-3	2
I. PANORAMA DE LA EVOLUCIÓN DE LA DELINCUENCIA TRANSNACIONAL ORGANIZADA .....	4-37	3
A. Diversidad de las organizaciones delictivas transnacionales .....	6	4
B. Localización de un centro de operaciones seguro .....	7-9	4
C. La intrascendencia de las fronteras .....	10-11	5
D. Importancia de los países anfitriones .....	12-14	6
E. Infraestructura financiera .....	15-16	6
F. Vinculaciones entre lo lícito y lo ilícito y el problema de la corrupción .....	17-19	7
G. Aparición de la megalópolis .....	20	8
H. Migración, diásporas y redes étnicas .....	21-23	9
I. Economía paralela .....	24-26	9
J. Alianzas estratégicas .....	27-28	10
K. Sistemas de información a escala mundial .....	29-31	11
L. El malestar político y la delincuencia transnacional organizada .....	32-33	12

\* E/CN.15/1996/1.

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
M. Generalización de las estructuras de redes .....	34-35	13
N. Complejidad de las organizaciones delictivas transnacionales .....	36-37	13
II. EL DESAFÍO DE LA DELINCUENCIA TRANSNACIONAL ORGANIZADA: UN ANÁLISIS COMPARATIVO .....	38-45	14
III. REACCIÓN ANTE LA DELINCUENCIA TRANSNACIONAL ORGANIZADA .....	46-61	16
IV. PASOS PARA LLEGAR A UN CONCEPTO COMÚN DE LA DELINCUENCIA TRANSNACIONAL ORGANIZADA .....	62-66	19
V. OPORTUNIDAD DE ELABORAR UNA CONVENCION O CONVENCIONES CONTRA LA DELINCUENCIA TRANSNACIONAL ORGANIZADA .....	67-83	22
VI. CREACION DE UN DEPÓSITO CENTRAL DE MEDIDAS LEGISLATIVAS Y REGLAMENTARIAS PARA LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA TRANSNACIONAL ORGANIZADA .....	84-86	25
VII. CONCLUSIÓN .....	87-91	26
VIII. MEDIDAS QUE SE REQUIEREN DE LA COMISION .....	92	27

## INTRODUCCIÓN

1. De conformidad con lo dispuesto en la resolución 49/159 de la Asamblea General, la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, en su cuarto período de sesiones, examinó la aplicación de la Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles contra la Delincuencia Transnacional Organizada (A/49/748, anexo), aprobada por la Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada, celebrada en Nápoles (Italia) del 21 al 23 de noviembre de 1994. Basándose en la recomendación de la Comisión, el Consejo Económico y Social aprobó la resolución 1995/11, en la que pidió al Secretario General que iniciara el proceso de recabar la opinión de los gobiernos sobre la oportunidad y repercusión de instrumentos internacionales como una convención o convenciones contra la delincuencia transnacional organizada y sobre las cuestiones y los elementos que cabría abordar en tales instrumentos. El Consejo pidió también al Secretario General que reuniera y analizara información sobre las estructuras y la dinámica de la delincuencia transnacional organizada y sobre las respuestas de los Estados a este problema. El Consejo decidió que se estableciera un grupo de trabajo intergubernamental abierto a la participación general en el quinto período de sesiones de la Comisión para que examinara los resultados de la labor descrita *supra* y propusiera nuevas medidas sobre la aplicación de la Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles. En la misma resolución, el Consejo pidió al Secretario General que presentara a los Estados Miembros para su examen en el quinto período de sesiones de la Comisión una propuesta sobre la creación de un depósito central de medidas legislativas y reglamentarias vigentes y de información sobre estructuras orgánicas destinadas a la lucha contra la delincuencia transnacional organizada, teniendo en cuenta las capacidades de la Red de Información de las Naciones Unidas sobre Delincuencia y Justicia Penal.

2. En su resolución 1995/27, sección II, el Consejo pidió al Secretario General que estudiara la viabilidad de establecer un sistema integrado de reunión y difusión periódicas de información sobre la legislación nacional en materia de prevención del delito y justicia penal y sobre su aplicación, teniendo en cuenta la capacidad actual y prevista de la Red de Información de las Naciones Unidas sobre Delincuencia y Justicia Penal, así como las

actividades de otras entidades de las Naciones Unidas y las organizaciones intergubernamentales pertinentes. Además, el Consejo invitó a los Estados Miembros a que cooperaran a este respecto para promover una convergencia gradual en lo que respecta, en particular, a la cooperación internacional, la extradición y otras modalidades bilaterales y multilaterales de asistencia recíproca en asuntos penales, y pidió al Secretario General que presentara un informe al respecto a la Comisión en su quinto período de sesiones. En la misma sección de esa resolución, el Consejo pidió también al Secretario General que siguiera estudiando la situación actual de la delincuencia transnacional organizada, así como las medidas eficaces para combatirla.

3. El presente informe contiene la información proporcionada por 20 Estados (Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Austria, Belarús, Bolivia, Canadá, Chile, Cuba, Filipinas, Italia, Japón, Jordania, Malasia, Panamá, Qatar, República de Corea, Santa Sede y Turquía), así como los resultados del estudio continuo sobre la situación actual de la delincuencia transnacional organizada. También contiene propuestas destinadas a facilitar la labor de la Comisión con respecto a la vigilancia de la aplicación de la Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles y por esta razón se acompaña al informe las recomendaciones del Seminario Regional Ministerial de Seguimiento de la Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles contra la Delincuencia Transnacional Organizada, que se celebró en Buenos Aires del 27 al 30 de noviembre de 1995 (E/CN.15/1996/2/Add.1). La Asamblea General, en su quincuagésimo período de sesiones, examinó un informe del Secretario General sobre la aplicación de su resolución 49/159 (A/50/433), que contenía propuestas de actividades encaminadas a facilitar y agilizar la aplicación de la Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles.

## **I. PANORAMA DE LA EVOLUCIÓN DE LA DELINCUCENCIA TRANSNACIONAL ORGANIZADA**

4. En la Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles se dio creciente importancia a la acumulación de una masa crítica de conocimientos fidedignos sobre la delincuencia transnacional organizada, su estructura y su dinámica. Se consideraba que tales conocimientos eran requisito previo para tomar decisiones bien fundadas y adoptar medidas concertadas en los planos nacional e internacional. Esa observación fue formulada por 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, por la Comisión en su cuarto período de sesiones y por el Consejo en sus resoluciones 1995/11 y 1995/27. Los Estados también han hecho hincapié en la necesidad de mejorar los conocimientos y el papel que pueden desempeñar las Naciones Unidas en el acopio de esos conocimientos y su difusión. En los últimos años, la delincuencia transnacional organizada se ha convertido en una nueva forma de geopolítica, con carácter, lógica, estructuras y sistemas de apoyo propios. Esta perspectiva geopolítica es importante para organizar el acervo de los conocimientos existentes sobre la delincuencia transnacional organizada y los nuevos conocimientos al respecto.

5. La geopolítica de la delincuencia transnacional organizada difiere en muchos aspectos de la geopolítica tradicional en la que el control de los recursos naturales y de las zonas geográficas críticas constituía la clave del éxito. La nueva geopolítica se basa en una serie de características complementarias de la política y la economía mundiales que se hallan vinculadas entre sí, fenómeno que explica en cierto modo no sólo el crecimiento de la delincuencia transnacional organizada sino también las razones por las que ha llegado a ser un problema tan formidable para la comunidad internacional.

### **A. Diversidad de las organizaciones delictivas transnacionales**

6. Parte del problema que enfrenta la comunidad internacional al tratar de abordar la delincuencia transnacional organizada consiste en que no existe un paradigma único, orgánico o de comportamiento, que constituya una meta constante y accesible. Las organizaciones delictivas varían en cuanto a su tamaño, escala, mecanismos aglutinantes, su gama de actividades, su ámbito geográfico, sus relaciones con las estructuras de poder en el país de origen y en los Estados anfitriones, sus organizaciones y estructuras internas y la combinación de instrumentos que utilizan tanto para promover sus empresas delictivas como para protegerse de las medidas que adoptan los gobiernos y los

servicios de represión. Si se toman en cuenta las diferencias nacionales y culturales, la diversidad se hace aun más patente, y resulta más problemática para el cumplimiento de la ley, especialmente en los Estados anfitriones. En el plano nacional, las medidas que resultan eficaces contra un grupo delictivo organizado, por ejemplo, pueden resultar mucho menos eficaces cuando se aplican a otros. En los Estados Unidos de América, merced a la interceptación telefónica y la vigilancia electrónica los servicios de represión han conseguido hostigar en gran medida a la Mafia. Sin embargo, los mismos instrumentos han resultado mucho menos eficaces al ser utilizados, por ejemplo, contra las organizaciones delictivas chinas o nigerianas que pueden emplear una diversidad de dialectos para protegerse de la escucha electrónica clandestina. Como se señala en un informe de la Oficina General de Cuentas de los Estados Unidos: "El idioma chino, que tiene muchos dialectos, presenta barreras considerables, al igual que el idioma que muchas veces hablan los jamaquinos miembros de bandas, una especie de francés no literario conocido como "patois". La policía observó que debido a la enorme escasez de intérpretes calificados las investigaciones de esas bandas delictivas resultan complicadas. Así pues, la interceptación telefónica de conversaciones en idiomas extranjeros resulta inútil si no las escucha alguien que comprende el idioma empleado. En un caso de fraude, la interceptación telefónica federal registró como término medio el empleo de siete a nueve idiomas, incluidos el chino y el hebreo." Asimismo, conseguir delatores o penetrar grupos étnicos muy cerrados utilizando agentes secretos ha llegado a ser mucho más problemático. Incluso cuando se dispone de instrumentos de represión de probada eficacia, el carácter transnacional y la diversidad creciente de las organizaciones delictivas han restado eficacia a dichos instrumentos. No obstante, los problemas son incluso mayores en aquellos Estados que o bien carecen de esos instrumentos o no los emplean extensamente.

## **B. Localización de un centro de operaciones seguro**

7. En la geopolítica tradicional, el poder se vinculaba al territorio, y el control de regiones críticas se consideraba una importante ventaja estratégica. En la nueva geopolítica, la variable decisiva no es tanto el poder como la autoridad, o más bien la falta de ella. Las organizaciones delictivas florecen en aquellos países en que la autoridad ha sufrido menoscabo (o nunca se ha establecido debidamente) y el Estado es débil. Tales organizaciones no sólo prosperan con la debilidad política y la inestabilidad sino que también contribuyen a agravar las consecuencias del quebrantamiento de las estructuras de la autoridad. Eso es lo que ocurrió en varios Estados durante el decenio de 1980 y la primera mitad del decenio de 1990. No es coincidencia de que la era del fracaso del Estado-nación, como algunos observadores la han llamado, sea también la era de la delincuencia transnacional organizada. Actuando desde un "santuario" o refugio seguro, las organizaciones delictivas han podido extender sus actividades delictuosas hacia otros países, estableciendo con frecuencia importantes redes regionales y extendiendo a veces sus operaciones por todo el mundo.

8. Si bien es verdad que esta situación plantea un problema a largo plazo, cabe señalar por otro lado que existen amenazas más inmediatas que también han surgido como resultado de trastornos políticos masivos. Uno de los factores decisivos en la aparición de la delincuencia organizada y el tráfico de drogas en muchos países de Europa oriental y en las nuevas democracias emergentes y los países con economía en transición es la debilidad de los nuevos Estados. Pocos de los países con economía en transición han logrado instaurar sistemas eficaces de justicia penal para combatir la delincuencia organizada; carecen de una legislación que les permita impugnar a las organizaciones delictivas como tales, o que facilite la aplicación de sistemas de protección de testigos, el decomiso de bienes y la vigilancia electrónica, que son algunos de los instrumentos esenciales en la prevención de la delincuencia organizada y las actividades para combatirla. Además, en muchos de estos Estados, las reglamentaciones bancarias son muy poco rígidas, con lo que ofrecen un ambiente atractivo para el blanqueo de dinero tanto por parte de las organizaciones delictivas locales como por grupos de otras partes. Sin embargo, una capacidad estatal reducida no se debe únicamente a la falta de legislación apropiada. Los trastornos sociales y económicos masivos, la hiperinflación y el desempleo, una base tributaria limitada y las múltiples exigencias a que debe hacer frente el Estado han contribuido al mal financiamiento de los servicios de represión, que tradicionalmente carecen de medios de transporte, utilizan sistemas limitados de comunicación y disponen de equipo electrónico relativamente sencillo.

9. Belarús, haciendo hincapié en las dificultades antes mencionadas, ha declarado que la base legislativa destinada a combatir la delincuencia transnacional organizada se encuentra apenas en el proceso de formación en

los países con economía en transición. También ha señalado que las organizaciones delictivas explotan hábilmente la falta de medidas legislativas adecuadas y logran eludir responsabilidades frente a la legislación nacional, pues se plantean problemas considerables para obtener las pruebas requeridas en el territorio de otros Estados. En gran medida, ello está vinculado al intento de probar que los delitos se han cometido en la esfera de las relaciones crediticias y financieras, cuando considerables recursos financieros pertenecientes a los Estados se han transferido a bancos extranjeros en virtud de contratos falsos con socios extranjeros, así como en relación con actividades como las de tráfico de armas, drogas, materiales nucleares y explosivos.

### **C. La intrascendencia de las fronteras**

10. Las organizaciones delictivas transnacionales están en condiciones de explotar el gran incremento del comercio mundial, la mayor movilidad personal y el desarrollo de sistemas de comunicación instantáneos. La posibilidad de comerciar a través de las fronteras debido a diferencias de precio y a condiciones del mercado es un incentivo tan imperioso para la empresa ilícita como para la lícita. Por eso, muchos Estados se han convertido en anfitriones involuntarios de organizaciones delictivas que satisfacen la demanda de productos ilícitos. Por cierto, el resultado concomitante de ello es que la delincuencia transnacional organizada se dedica por excelencia al contrabando en todas sus formas. Por un lado, la delincuencia organizada comercia en artículos que son legales en sí pero que están exentos de derechos aduaneros, impuestos o reglamentaciones en un país aunque no en otro. Por otro lado, la delincuencia organizada trafica en mercancías ilegales, como las drogas ilícitas y las armas de fuego. También presta servicios ilegales como los siguientes: casas de juego, documentación falsa y entrada ilegal de migrantes a través de las fronteras o el asesinato por contrato. En la esfera de las finanzas la delincuencia organizada se dedica a la falsificación, al fraude de cheques y tarjetas de crédito así como al blanqueo de dinero. En la esfera laboral, uno de los métodos principales es el chantaje sistematizado, término utilizado para describir una diversidad de tácticas, como las de tratos fraudulentos o la extorsión por intimidación y chantaje o el abuso de poder en ciertos cargos para lograr fines ilegítimos, como en el caso de hombres de negocios o de funcionarios públicos o de sindicatos. En el terreno del vicio, la delincuencia organizada se dedica a la trata de mujeres, lo que supone la prostitución internacional y la esclavitud sexual. El tráfico de drogas sigue siendo una de las actividades más lucrativas de la delincuencia transnacional organizada, aunque también han surgido nuevas oportunidades de acumular grandes ganancias que se están aprovechando, como el tráfico de armas y la eliminación de residuos tóxicos.

11. Según estima el Canadá, la apertura de fronteras ha desempeñado un papel importante en la internacionalización de la delincuencia organizada, así como los cambios del escenario político mundial, el desarrollo de las tecnologías de la comunicación y el mejoramiento del transporte internacional. Todos estos factores han contribuido en diferentes planos a crear un ambiente favorable a la apertura de nuevos mercados y han facilitado las actividades transfronterizas. Los grupos delictivos organizados han aprovechado esa situación. Italia ha subrayado que la mundialización progresiva de las economías nacionales y la apertura gradual de las fronteras nacionales han creado un ambiente favorable a la creciente unificación e interdependencia de las actividades de las organizaciones delictivas. Según la declaración de Italia, la caída del telón de acero aceleró este proceso, y las organizaciones delictivas ya presentes en Europa occidental ampliaron sus intereses e inversiones hacia los países de Europa oriental cuyas economías consideraban más fáciles de penetrar.

### **D. Importancia de los países anfitriones**

12. Si bien es verdad que algunos Estados sin darse cuenta o sin querer se han convertido en países sede de organizaciones delictivas transnacionales, también es cierto que otros han llegado a ser países anfitriones en que esas organizaciones abastecen los mercados de productos ilícitos y se dedican a una enorme variedad de actividades ilícitas, incluso el blanqueo de dinero. Estos países no son necesariamente débiles; sin embargo, les resulta difícil impedir el funcionamiento de dichos mercados y hacer frente a organizaciones delictivas que por tener muchas veces una base étnica resultan difíciles de penetrar. Los Estados en que se registra una demanda elevada de bienes y servicios ilícitos bien pueden convertirse en sedes regionales de organizaciones delictivas o de sus sucursales. En ciertas ocasiones, pueden incluso ser el campo de batalla en que organizaciones rivales compiten por alcanzar la supremacía.

13. Europa occidental, por ejemplo, ha llegado a ser centro de mucha actividad delictiva, como mercado lucrativo, como destino de migrantes ilegales, como fuente de automóviles de lujo robados y se exportan a otros países, como campo de batalla de organizaciones rivales y como sitio atractivo para la extorsión y la infiltración de negocios legítimos, por lo cual algunos observadores al referirse a ella la llaman "mercado común del delito".<sup>1</sup> Ello resulta evidente en la información detallada proporcionada por Austria, en que se resumen las principales tendencias de la delincuencia organizada en ese país. Su característica más saliente es la diversidad de los grupos procedentes de países de Europa oriental y sudoriental, como también de Turquía, que funcionan en el país. Los delincuentes de Albania y Yugoslavia y de sus antiguas repúblicas son particularmente activos. Además, por sus vinculaciones con políticos y dirigentes militares en sus países de origen, gozan de un alto grado de impunidad. Por ejemplo, el centro de vigilancia de las actividades de algunos de los delincuentes del grupo étnico albanés que se han afincado en Austria se halla ubicado en la zona de Kosovo en Yugoslavia. Sus principales actividades giran en torno del tráfico de drogas, la prostitución, el tráfico de armas y los delitos contra la propiedad. También hay organizaciones activas procedentes de Bosnia y Herzegovina y Yugoslavia, y una de ellas, conocida como el Grupo de Belgrado, puede recurrir a las fuerzas especiales del Ejército de Yugoslavia para cometer actos de violencia. Los grupos de Polonia y Rumania también son activos, pero aún más prominentes son los cuatro grupos procedentes de la ex Unión Soviética, a saber: los llamados Solntsevskaja, Dolgoproudnskaja, el grupo de Georgia y el de Chechenia, todos los cuales están involucrados en delitos comerciales y de blanqueo de dinero. También han penetrado en Austria grupos delictivos procedentes de Italia, incluida la Camorra, así como organizaciones delictivas asiáticas.

14. Norteamérica es otra zona atractiva para las organizaciones delictivas. El Canadá ha informado de que las cinco principales agrupaciones de organizaciones delictivas que operan en el país son grupos de motociclistas proscritos y grupos delictivos organizados aborígenes, asiáticos, de Europa oriental e italianos, y existen pruebas de que los carteles de narcotraficantes colombianos y las bandas jamaíquinas también se encuentran activos. El hecho de que las organizaciones delictivas puedan operar en los planos nacional e internacional les brinda un amortiguador importante en caso de que el gobierno de un país decida acabar con la delincuencia organizada en ese país.

### **E. Infraestructura financiera**

15. Otro componente de la nueva geopolítica es la infraestructura financiera. El desarrollo de un sistema financiero mundial, en particular el desarrollo del sistema bancario extraterritorial, ha brindado amplias oportunidades para la ocultación y la transferencia de fondos. La aparición del llamado "dinero informático" ha contribuido a acelerar y facilitar el movimiento de capitales dentro del sistema financiero mundial y ha acrecentado las oportunidades de disimular las fuentes de capital y de mezclar el dinero lícito con el ilícito.<sup>2</sup> Según esta perspectiva, en la actualidad el dinero se entiende más bien como una red que abarca todos los mercados del mundo, a saber: acciones, bonos, futuros, monedas, tasas de interés, opciones etc.<sup>3</sup> Dado el creciente número de sistemas que facilitan las transacciones, resulta enormemente difícil seguir la pista del dinero informático y reglamentarlo. El enorme volumen del movimiento financiero que ha surgido a medida que la economía de las inversiones ha dado paso a la economía de las transacciones no ha ido acompañado de un desarrollo equivalente de las medidas reguladoras.<sup>4</sup> La creación de nuevas bolsas y la creciente popularidad de las opciones sobre futuros y de productos financieros derivados no sólo ofrecen nuevas oportunidades para el blanqueo de dinero sino que prácticamente impiden una vigilancia y control eficaces. El sistema tiene muchos puntos de acceso y ofrece la posibilidad de comerciar en forma anónima, de poner dinero en movimiento de manera rápida y fácil y de disimular tanto el origen de los capitales como la identidad de sus propietarios. La movilidad del capital rivaliza con la de los propios delincuentes transnacionales.

16. El Canadá ha informado de que el país tiene varias características que lo hacen atractivo como centro de blanqueo de dinero: proximidad al gigantesco mercado de los Estados Unidos, la porosidad de la frontera que comparte con ese país y el volumen de las corrientes financieras lícitas. Además, la estabilidad de su Gobierno y su estabilidad monetaria, su sistema financiero avanzado, la libertad del movimiento de fondos y las salvaguardias democráticas frente a los poderes de la policía son factores que en conjunto hacen que el Canadá resulte un centro apetecible para las personas que se dedican al blanqueo internacional de dinero. En general, los tipos más complejos de operaciones de blanqueo de dinero que han afectado al Canadá han tenido un componente internacional. Gran

parte de las actividades de blanqueo de dinero en el Canadá están en manos de grupos delictivos organizados, particularmente la Mafia de Italia y los Estados Unidos, en tanto que, como lo han observado los servicios de represión del Canadá y de los Estados Unidos, son los grupos de delincuentes asiáticos organizados en Norteamérica los que han venido utilizando los sistemas bancarios clandestinos de la India y el Pakistán ubicados en Vancouver para transferir el producto del delito a Hong Kong y a otras jurisdicciones. Según lo manifiesta el Canadá, la bolsa se ha convertido en otro vehículo de blanqueo de dinero. El dinero en efectivo o los activos contaminados pueden convertirse en instrumentos financieros alternativos, como también el título de propiedad de acciones y bonos.

#### **F. Vinculaciones entre lo lícito y lo ilícito y el problema de la corrupción**

17. Otro componente de la nueva geopolítica es la vinculación entre el bajo mundo y el mundo normal<sup>5</sup>. La delincuencia transnacional organizada sería mucho menos eficaz y constituiría una amenaza menor si estuviera completamente aislada de la economía lícita y de la sociedad y sus instituciones. Pero en realidad, hay toda suerte de vinculaciones y puntos de convergencia entre lo lícito y lo ilícito. La delincuencia organizada muchas veces forma alianza no oficiales con negocios legítimos o utiliza sus propias empresas legítimas para encubrir sus operaciones ilícitas. Si bien ello podría resultar ventajoso para la organización delictiva, puede tener graves consecuencias para la economía legítima. Por ejemplo, se ha dicho que una de las razones de la actual crisis de la deuda en el Japón puede radicar en las deudas incobrables de miles de millones de dólares concedidas a los miembros del grupo Boryokudan. En septiembre de 1994, el Boryokudan, que según se estima tiene 80.000 miembros asesinó al gerente de un importante banco japonés en Nagoya, al parecer como advertencia para que no se procediera a cobrar deudas en mora. Este asesinato causó gran conmoción en los círculos bancarios japoneses y sirvió para desalentar a otros banqueros a que siguieran empeñados en obtener el reembolso de deudas vencidas. En los mismos informes se ha estimado que del 80 al 90% de las deudas incobrables del Japón, que podrían ascender hasta un billón de dólares de los Estados Unidos, pueden estar vinculadas con el Boryokudan, que en el decenio de 1980 ingresó al mercado de bienes raíces y al mercado bursátil con préstamos concedidos por asociaciones de crédito y bancos. Por eso, los altos funcionarios de la policía, así como los principales economistas y banqueros, se refieren a la "recesión Boryokudan" para describir la actual situación financiera crítica del Japón<sup>6</sup>.

18. Si bien es verdad que las organizaciones delictivas transnacionales logran beneficios considerables debido a su vinculación con los sectores comercial y financiero lícitos, también es verdad que les resulta necesario y provechoso nombrar funcionarios públicos, ya sea para obtener documentos oficiales o licencias de exportación, para que les ayuden al blanqueo del producto de actividades delictivas o para que les suministren información reservada. Esas vinculaciones pueden establecerse a base del soborno, la coacción o una mezcla de estas dos modalidades. Los grupos delictivos organizados han mostrado preferencia por una corrupción "sistémica" que les permita mantener una base de operaciones de poco riesgo y agradable o un entorno confortable en los países anfitriones. Tal método de conducta puede caracterizarse por un extenso uso de sobornos y favores para lograr la necesaria maleabilidad de organismos y cargos clave; la financiación de cargos políticos para conseguir que los políticos elegidos a determinados cargos estén en deuda con las organizaciones delictivas; el pago selectivo de recompensas cuidadosamente previstas al personal de los servicios de represión a cambio de información reservada; y el ofrecimiento de incentivos financieros a los miembros de la judicatura con el objeto de que no se impongan penas a las actividades delictivas o de que éstas sean modestas\*. Estas vinculaciones entre el bajo mundo y el mundo normal tienen un efecto corrosivo sobre el buen gobierno. En realidad, la corrupción sistémica es una de las formas en que las organizaciones delictivas establecen una relación simbiótica con el Estado.

19. La Santa Sede ha planteado esta cuestión. Hay toda una serie de cuestiones complejas relacionadas con los vínculos entre la corrupción y la delincuencia organizada, en particular cuando no sólo intervienen funcionarios públicos, sino también el sector privado y ciudadanos particulares. Estos problemas son especialmente graves en

---

\* Un excelente estudio sobre corrupción figura en la obra de Ethan Nadelmann, *Cops Across Borders* (University Park, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press, 1993). La forma en que aquí se emplea la corrupción sistémica se parece mucho a lo que Nadelmann llama "corrupción institucionalizada".

los países en desarrollo y en aquellos con economía en transición. Según las declaraciones de la Santa Sede, es menester adoptar una serie de medidas para abordar la situación, entre ellas, códigos de conducta, reglamentos disciplinarios, sanciones penales, así como aspirar a una mayor transparencia y simplificación de los procedimientos administrativos. Además, la Santa Sede considera que es necesario impartir capacitación y educación sobre el respeto de la ley, la libertad de prensa y sanciones para las empresas y personas particulares que emprenden actividades corruptas. Por último, la Santa Sede ha recomendado que con el tiempo se establezca una organización internacional para combatir la corrupción y un centro internacional de información y que se elaboraran normas para combatir y vigilar la delincuencia económica.

### **G. Aparición de la megalópolis**

20. Durante los últimos decenios han surgido las megalópolis, que se caracterizan porque en ellas se concentran el poderío financiero y porque disponen de sistemas bancarios y financieros altamente desarrollados. En algunos casos, esas ciudades también son capitales nacionales o centros administrativos, por lo que están en condiciones de ofrecer a la delincuencia organizada oportunidades de cruzarse con las élites políticas y económicas. Tales ciudades también actúan como centros de transporte que enlazan a las grandes ciudades entre sí y a éstas con el interior. Sus avanzados sistemas de telecomunicaciones facilitan la transferencia de información y de dinero, en tanto que sus grandes poblaciones cosmopolitas facilitan el anonimato como también el contacto delictivo entre diferentes grupos étnicos y nacionales. La mayoría de esas grandes ciudades plantean retos formidables a los gobiernos, y algunos de sus distritos son zonas impenetrables para los servicios de represión, por lo que constituyen un entorno ideal tanto para los delitos cometidos al azar como para la delincuencia organizada. Las megalópolis también ofrecen oportunidades para que se produzca una sinergia delictiva, pues diferentes grupos nacionales pueden aunar sus talentos y conocimientos especializados. El cosmopolitismo delictivo de este tipo y la diversidad étnica de las megalópolis reflejan otra característica de la nueva geopolítica: la importancia de los patrones migratorios, las diásporas y las redes étnicas.

### **H. Migración, diásporas y redes étnicas**

21. La migración mundial de colonos, trabajadores migrantes y buscadores de asilo ha creado diásporas étnicas en muchos países que sirven de sitios de asentamiento y de cabezas de puente a las personas que se dedican a la delincuencia transnacional organizada. El hecho de que los grupos comunales étnicos no permitan el acceso de personas extrañas, de que presenten barreras lingüísticas y de que tengan desconfianza innata de la policía, todo ello hace que las comunidades de inmigrantes en muchos países se conviertan en terreno ideal de reclutamiento y operaciones de organizaciones delictivas.

22. En muchos estudios se ha mostrado que la gran mayoría de migrantes son ciudadanos respetuosos de la ley. No obstante, entre los que emigran se encuentran miembros de organizaciones delictivas que llevan consigo su experiencia y conocimientos en el campo de la delincuencia a más de sus afiliaciones y contactos en ese terreno. Todas las diásporas, la italiana, la nigeriana, la china y la rusa, han tenido elementos delictivos. Ello no debe sorprender, pues cuando las organizaciones delictivas se ven presionadas en sus países de origen, ya sea por los servicios de represión o como resultado de una guerra recíprocamente destructiva, algunos de sus miembros reaccionan migrando a otras zonas o Estados donde corren menores riesgos y donde disfrutan de condiciones en general más propicias. En algunas ocasiones, esas redes delictivas trasplantadas pueden llegar a ser más poderosas que los grupos de la delincuencia organizada autóctona. En Australia, por ejemplo, entre las principales organizaciones delictivas están no sólo la Ndrangheta italiana, la Boryokudán japonesa, las Tríadas chinas y los delincuentes de ascendencia irlandesa y británica propios del país, sino también las bandas originarias de los Estados Unidos, el Líbano y Turquía, y de países de Asia sudoriental, América Latina y Europa oriental<sup>7</sup>. Como observó un criminólogo, "Australia ha adquirido muchos nuevos ciudadanos magníficos pero también algunos que son particularmente detestables"<sup>7</sup>. Es más, algunos de los grupos delictivos han logrado establecer por lo menos cierto parecido con las relaciones simbióticas que habían desarrollado en sus países de origen. En una evaluación confidencial preparada por la Policía Federal Australiana se indicaba que las organizaciones delictivas organizadas italianas habían logrado penetrar en varios organismos gubernamentales y no gubernamentales y por lo menos en

un partido político y se habían atrincherado detrás de negocios legítimos para dar la impresión de respetabilidad<sup>7</sup>. Aunque no hayan logrado ese nivel de penetración, las organizaciones delictivas trasplantadas pueden plantear problemas formidables para los servicios de represión, como sucede con las organizaciones delictivas organizadas chinas en Sudáfrica y las organizaciones delictivas rusas en gran parte de Europa.

23. Sin embargo, al centrar el análisis en la migración, no se debe disimular el simple hecho de que se ha acrecentado la movilidad. La facilidad y velocidad con que se viaja a través de las fronteras brindan nuevas oportunidades a los delincuentes y los hace más evasivos. Los grupos nigerianos traficantes de drogas, por ejemplo, han aprovechado esta mayor movilidad para ampliar sus actividades de tráfico a gran parte del África meridional. Además, la delincuencia organizada tiene raíces más fundamentales que la migración, de entre las cuales no es la menos importante la crisis de las estructuras de la autoridad estatal que predomina en muchas partes del mundo. También existe una vinculación importante entre muchas de las presiones que conducen a la migración y al acrecentamiento de la delincuencia organizada. Factores como el fracaso real o intuido de los Estados en cuanto a satisfacer los requerimientos de sus ciudadanos, las perspectivas de mejoramiento económico en otra parte y la incapacidad de ofrecer salidas legítimas para las aptitudes empresariales, impulsan a muchas personas ya sea a buscar otro país para vivir o a recurrir para su mejoramiento a vías situadas fuera del marco de la economía lícita.

### **I. Economía paralela**

24. En los últimos años, el mercado negro o los sistemas económicos clandestinos se han convertido en un fenómeno mundial. Es imposible evaluar la escala de ese mercado y su repercusión general en la economía mundial porque por su propia índole resulta extremadamente difícil obtener información precisa. No obstante, existen algunas estimaciones. En 1988, un instituto de investigación italiano estimó que la economía del sector delictivo en Italia representaba el 12% de la economía nacional hacia mediados del decenio de 1980<sup>8</sup>. Lo que es menos evidente que el hecho de que los mercados negros son enormemente lucrativos es el hecho de que existen vinculaciones entre los mercados negros de diferentes productos, así como un límite poco preciso entre lo lícito y lo ilícito. Los mercados negros son por un lado altamente complejos y por otro interactivos. Ya no se trata de mercados ilegales individuales en funcionamiento, sino de una "economía paralela" sistémica, transnacional y multisectorial, compuesta de redes de "submercados" que se apoyan entre sí. Esta "economía paralela" cuenta a menudo con su propia bolsa de trabajo, con métodos de distribución y con redes de información. Además, también tiene su propio sistema financiero y bancario, así como sus propias empresas, que hacen gala de cierto grado de talento empresarial, pericia administrativa y adaptabilidad orgánica que iguala o incluso supera al de muchas empresas transnacionales lícitas.

25. Si bien es verdad que las organizaciones delictivas se benefician considerablemente de la explotación de la demanda del mercado en sus países anfitriones, su repercusión en la economía del país de origen es más problemática (dejando de lado las consecuencias adversas para la vida política y social). Por ejemplo, de acuerdo con la Dirección de Lucha contra las Drogas de los Estados Unidos, se ha estimado que la cuantía de dinero procedente del narcotráfico que fluye hacia los carteles colombianos asciende hasta un monto anual de 30.000 millones de dólares de los Estados Unidos<sup>9</sup>. No se puede destacar en demasía el efecto negativo que tal suma de dinero ejerce en la economía de un país en desarrollo o en una economía en transición. Un ingreso de divisas de esa magnitud puede conducir a la devaluación de la moneda local que, a su vez, podría provocar una regresión de la industria local y un aumento de la inversión especulativa. Además, el ambiente de violencia que muchas veces suele caracterizar las operaciones de grupos delictivos organizados desalienta la inversión extranjera y conduce a la fuga de capitales internos, así como a un aumento de los costos del sector comercial en general por ser necesario hacer fuertes inversiones en materia de seguridad.

26. Belarús ha subrayado algunos de los factores problemáticos antes mencionados, incluida la atracción de inversiones extranjeras en la economía nacional. Ese país ha indicado que es importante estar en condiciones de obtener información fidedigna sobre la legalidad del origen de los recursos financieros disponibles para la inversión a fin de evitar la posibilidad de inyectar en la economía capitales provenientes de actividades delictivas.

### **J. Alianzas estratégicas**

27. Una característica de la geopolítica tradicional que se compagina fácilmente con la geopolítica de la delincuencia transnacional organizada es la profusión de alianzas. En la geopolítica tradicional se ha recurrido a las alianzas para aumentar el poder nacional, para dar previsibilidad a las relaciones, para contraer compromisos y para proteger al débil. En cambio, en la nueva geopolítica, las alianzas entre organizaciones delictivas transnacionales no se parecen a las alianzas militares tradicionales sino más bien a las alianzas estratégicas entre empresas transnacionales. Con ello no se intenta insinuar que todas las vinculaciones entre organizaciones delictivas pueden caracterizarse como alianzas estratégicas. La diversidad de los grupos delictivos va acompañada de amplias variaciones en sus vinculaciones. Algunas son efímeras, otras permanentes; algunas se basan en una conveniencia u oportunidad pasajeras, en tanto que otras son el resultado de un cálculo de intereses y beneficios a largo plazo que reflejan el mismo tipo de planificación estratégica propia de las empresas transnacionales. Sin embargo, las alianzas estratégicas tienen varias cualidades que las diferencian de otras vinculaciones: son a largo plazo, suponen "estrechas vinculaciones operacionales", se basan en algún tipo de acuerdo oficial o tácito y están apuntaladas por mutuas expectativas de cooperación continua<sup>10</sup>. Al otro extremo del espectro están los arreglos especiales o pactos concretos, en que las organizaciones delictivas se reúnen para efectuar una transacción determinada sin tener idea de que esa relación pueda ser duradera o no.

28. Una de las razones más importantes para la formación de alianzas estratégicas es el deseo de distribuir, compartir o reducir los riesgos. Con las alianzas estratégicas las empresas lícitas pueden aprovechar oportunidades que de otro modo serían demasiado arriesgadas<sup>10</sup>. Asimismo, merced a esas alianzas ciertas clases de riesgos resultan más aceptables para las organizaciones delictivas. Las organizaciones delictivas transnacionales procuran reducir los riesgos para sus productos, su personal, sus utilidades, su integridad orgánica y sus dirigentes. Las alianzas estratégicas pueden también constituir un medio importante de ingresar en nuevos mercados a los que de otra manera una de las partes no tendría acceso. En recompensa de ello la otra parte puede obtener acceso a nuevos productos. Existe también un elemento de reducción de riesgos en este tipo de asociaciones de explotación de mercados: las organizaciones delictivas que ingresan a nuevas regiones o mercados tienen que negociar con la estructura ilícita de poder a fin de poder eludir la estructura ilícita. Mientras puedan comprometer a la estructura ilícita de poder a participar en sus actividades mejores serán las perspectivas de éxito. Por ejemplo, la vinculación colombianosiciliana ha sido decisiva en el desarrollo y explotación de los principales mercados de cocaína en Europa occidental. A los sicilianos la alianza les ha ofrecido una nueva línea de productos; a los colombianos, les ha brindado acceso a los conductos de distribución existentes y al conocimiento de la localidad. "Que la estrategia sea mundial y la táctica local" es el consejo que con frecuencia resulta tan convincente en el mundo de la delincuencia como en el mundo de los negocios lícitos. Las alianzas estratégicas abren el camino para seguir ese consejo.

#### **K. Sistemas de información a escala mundial**

29. Otro componente de la nueva geopolítica es el desarrollo de sistema de información y comunicaciones a escala mundial que están vinculados con los sistemas financieros y de transporte mundiales y los complementan. Este fenómeno, sin embargo, acarrea una serie de factores de vulnerabilidad para los Estados, especialmente aquellos que se encuentran en la fase posindustrial de desarrollo, que podrían ser explotados muy fácilmente por las organizaciones delictivas transnacionales así como por delincuentes que actúan individualmente. Paradójicamente, estos factores de vulnerabilidad son también asimétricos: mientras más elevado es su nivel de complejidad mayor es la vulnerabilidad. A medida que las sociedades dependen más y más de sistemas de comunicaciones e información vinculados, la posibilidad de que esos sistemas resulten comprometidos o trastornados es cada vez mayor y las consecuencias de tales incidentes son cada vez más catastróficas. El trastorno de los sistemas que facilitan las transacciones financieras nacionales y mundiales, los mercados de valores, el control del tránsito aéreo, la recaudación de impuestos y el funcionamiento de los sistemas de seguridad social, sin mencionar los componentes clave de las fuerzas armadas y la información reservada así como la infraestructura de los servicios de represión, podría acarrear gravísimas consecuencias para la capacidad de la sociedad y del gobierno de funcionar eficazmente.

30. Los "atracadores" informáticos refinados no sólo son sumamente difíciles de rastrear y atrapar, sino que también representan una nueva forma de poderío individual que podría tener consecuencias nocivas de enorme alcance. Una persona que tenga una computadora, un modem y el conocimiento y pericia necesarios es capaz de hacer

estragos en los sistemas de información nacionales y mundiales, aun en aquellos que tienen mecanismos internos automáticos de seguridad y protección. Es más, el "atracador" informático tiene múltiples oportunidades de proteger su propia anonimidad mediante un proceso que en el "ciberespacio" equivale al establecimiento de empresas que sirven de pantalla. Cuando esta forma de poderío individual está vinculada a las actividades de organizaciones delictivas transnacionales, la amenaza que ello supone cobra nuevas dimensiones. En una reciente y persuasiva evaluación de la índole de la delincuencia organizada en el siglo XXI<sup>11</sup>, se insinúa que el "atracador" informático se convertirá en miembro indispensable de toda organización delictiva seria. Es ilusorio esperar que las organizaciones delictivas transnacionales se abstengan de explotar estas nuevas oportunidades y de aprovechar esos factores de vulnerabilidad. La creciente convergencia de la delincuencia organizada con la delincuencia de cuello blanco ya se hace evidente en países con economía en transición, en que hombres de negocios que se dedican a actividades lícitas a veces se ven obligados a emprender actividades fraudulentas.

31. Una vez que las organizaciones delictivas transnacionales hayan establecido sistemas de información a escala mundial para utilizarlos principalmente con el fin de encontrar nuevas formas de obtener ventajas financieras, ya estarán en condiciones de causar graves daños al sistema. Los sistemas de información a escala mundial ofrecen nuevas oportunidades no solamente para el fraude y la malversación, sino también para causar trastornos y para extorsionar. Las organizaciones delictivas transnacionales, en la medida en que se sientan amenazadas por las medidas de represión, podrían incluso manifestar su deseo de emprender actividades perturbadoras de este tipo. Por otro lado, el hecho de demostrar una capacidad de causar perjuicio a nodos cruciales de la infraestructura de la información y las comunicaciones puede en sí acrecentar el poder coercitivo de dichos grupos. En efecto, la combinación del cartel de drogas o de un grupo delictivo organizado y el "atracador" informático podría ser tan peligrosa como insoluble. Las organizaciones delictivas transnacionales están en condiciones de aprovechar plenamente tales oportunidades, en parte porque se hallan estructuradas de manera que puedan tener la máxima flexibilidad y alentar la innovación.

#### **L. El malestar político y la delincuencia transnacional organizada**

32. Tras la guerra fría el mundo se caracteriza no sólo por la aparición de la "aldea mundial", sino también, y ello es algo paradójico, por un creciente espíritu faccioso y la fragmentación, de lo cual tan sólo una parte puede atribuirse al legado de la guerra fría. La delincuencia transnacional organizada se beneficia de ambos fenómenos. Las tendencias hacia la mundialización y la interdependencia económica han brindado nuevas oportunidades a las organizaciones delictivas. Al mismo tiempo, las fuerzas de desintegración ("el retorno del espíritu tribal en amplios sectores de la humanidad a través de la guerra y del derramamiento de sangre: una amenaza de balcanización de los Estados-naciones en que una cultura se opone a otra cultura, un pueblo a otro pueblo, una tribu a otra tribu") ofrecen otras oportunidades que también se aprovechan con avidez<sup>12</sup>. Una de las grandes ventajas de la delincuencia transnacional organizada es que se trata de una entidad que brinda igualdad de oportunidades, que explota todas las circunstancias que pueden redundar en ventaja suya. Por ejemplo, los conflictos regionales ofrecen muchas oportunidades para el tráfico de armas. Se caracterizan a veces por tratos de "armas por drogas" ya que los grupos étnicos buscan formas de adquirir los medios de continuar sus luchas armadas. Este ha sido un rasgo importante del conflicto en las antiguas repúblicas de Yugoslavia, conflicto que es probable que se repita en cualquier otra parte. Las vinculaciones entre las partes en guerra y las organizaciones delictivas dispuestas a correr los riesgos de tratar con ellas tienden a ser mutuamente ventajosas. Sin embargo, en algunos casos quedan de lado las organizaciones delictivas cuando los participantes en el conflicto emprenden actividades delictivas propias, fenómeno en que, como ha descrito un periodista, "los combatientes se convierten en delincuentes"<sup>13</sup>. Italia ha señalado que el conflicto en las antiguas repúblicas de Yugoslavia ha favorecido las actividades ilícitas y ha facilitado la infiltración de las economías de los países involucrados en ese conflicto por grupos de delincuentes italianos y otras organizaciones delictivas.

33. Al parecer, es probable que este fenómeno crezca puesto que a todas las facciones étnicas, los movimientos de rebeldes y los grupos de terroristas les resulta cada vez más difícil obtener el patrocinio del Estado para sus actividades. Las actividades delictivas les ofrece una de las pocas opciones para que puedan financiar y mantener sus luchas políticas. Por ejemplo, ello se refleja en el gran número de tamiles detenidos en Europa y Norteamérica

por tráfico de drogas. Si bien algunos de ellos pueden haberse dedicado al narcotráfico sencillamente por razones de lucro, otros se hallaban "claramente vinculados a actividades de recaudación de fondos destinados a los separatistas del grupo Tigre Tamil"<sup>13</sup>. En Angola, en cambio, los delincuentes han emprendido sus propios negocios y han establecido vinculaciones con la delincuencia organizada: "Los rebeldes de la UNITA han recaudado dinero vendiendo marfil de elefantes adquirido furtivamente y abriendo los campos de diamantes de propiedad del Estado a los contrabandistas quienes comparten las utilidades con la UNITA"<sup>13</sup>. A plazo corto, estas vinculaciones no sólo aumentan las utilidades de la delincuencia transnacional organizada, sino que también tienden a perpetuar conflictos y a dificultar más la consecución de la paz. A largo plazo, no obstante, esas vinculaciones pueden conducir a la aparición de organizaciones delictivas transnacionales cuyas raíces se sitúan no en la delincuencia sino en la guerra. Tales grupos podrían representar retos especialmente formidables para los gobiernos y organismos de represión en todo el mundo, pues es probable que se inhiban aun menos de recurrir a la violencia que otras organizaciones delictivas.

### **M. Generalización de las estructuras de redes**

34. Las organizaciones delictivas representan una nueva clase de actores "libres y soberanos" si se toma como base lo que se ha dado en llamar redes de afiliación que son difíciles de penetrar por los servicios de represión. Los vínculos étnicos y familiares, junto con la lenta consolidación de la confianza, son mecanismos de defensa importantes para las organizaciones delictivas, como lo son las estructuras a base de redes. Las estructuras son resistentes a la perturbación y tienen un grado de flexibilidad de que otras formas de organización carecen. La red es una forma ideal de organización para mantener la integridad orgánica. Las redes se caracterizan por un exceso considerable de mano de obra, por lo que las vinculaciones pueden mantenerse a través de una diversidad de nexos diferentes. Esos nexos pueden sustituirse fácilmente si se rompen, con lo que la organización puede reconstruirse sin gran dificultad. Además, aun en el caso de que una red sea infiltrada en su periferia, el núcleo de la misma siempre puede aislarse. Ello se debe en parte al llamado acoplamiento desconectable. En las organizaciones o sistemas en que los componentes se acoplan en forma compacta, los trastornos o desarreglos que se produzcan en un componente puede provocar una reacción en cadena perjudicial. En cambio, "con el acoplamiento desconectable se dispone de tiempo, recursos y varias opciones para hacer frente a los trastornos y limitar su efecto"<sup>14</sup>.

35. Se está reconociendo cada vez más el valor de las estructuras de redes en el mundo comercial e industrial, pues algunas empresas encuentran que las opciones que sustituyen a la jerarquía tradicional son más eficientes y eficaces en cuanto a innovación y consecución de metas. Las organizaciones delictivas transnacionales, por su parte, ya se encuentran en esa tesitura por algún tiempo y han desarrollado instintivamente una forma de organización que ofrece claras ventajas en comparación con las demás.

### **N. Complejidad de las organizaciones delictivas transnacionales**

36. A más de crear estructuras de redes que son sumamente adaptables y flexibles y que absorben los costos impuestos por los gobiernos y las operaciones de los servicios de represión, las organizaciones delictivas transnacionales han elaborado complejas estrategias para abordar los riesgos a que deben hacer frente. Estas estrategias suponen esfuerzos encaminados a evitar, combatir y absorber los riesgos, especialmente aquellos a que están expuestos los dirigentes y los riesgos que amenazan la integridad de la organización. Por ejemplo, los actos de corrupción encaminados a crear un ambiente más propicio a la delincuencia representan un medio de evitar los riesgos que pueden presentarse en el lugar de operaciones; puede utilizarse la violencia para combatir los riesgos eliminando a las personas del gobierno y de los organismos de represión que ejercen fuertes presiones sobre las organizaciones delictivas. Otra medida de lucha es asegurar que las actividades estén divididas en compartimientos estancos tanto para la información como para la participación. Se aísla especialmente bien a los dirigentes mediante capas de intermediarios ubicados entre la delincuencia callejera y la sede de la organización delictiva. Además, también se disimulan los indicios de la actividad delictiva mediante la división del trabajo a través de las fronteras. Para hacer frente al reto que plantean las organizaciones delictivas transnacionales para la seguridad nacional e internacional es necesario contar no sólo con un compromiso muy firme de parte de los gobiernos, sino también con estrategias bien coordinadas en los planos nacional, regional y mundial que puedan mantenerse a largo plazo.

También es menester tener en la mira las cosas que mayor valor tienen para las organizaciones delictivas transnacionales, a saber, sus bienes y el producto de sus actividades, la integridad de la organización, y sus dirigentes, en contraposición a los actuales esfuerzos de represión, destinados en gran parte a incautar productos, detener al personal y trastornar las actividades lucrativas y de blanqueo de dinero. Es probable que unas estrategias más amplias centradas en los dirigentes, en sus riquezas acumuladas y en la propia organización tengan mucho más efecto.

37. La delincuencia transnacional se ha derivado de la interdependencia económica que ha sido considerada como una influencia estabilizadora y pacificadora en el marco de las relaciones internacionales. Desafortunadamente, los mismos fenómenos que han alentado el crecimiento de la actividad económica lícita han contribuido también, en gran medida, a promover las actividades ilícitas. En cierto modo, puede entenderse a la delincuencia transnacional organizada como el lado negativo de la interdependencia, el que plantea grandes problemas a la seguridad nacional e internacional. Al mismo tiempo, cabe señalar que la delincuencia transnacional organizada también se alimenta con la guerra, la inestabilidad y la crisis de la autoridad estatal, situación que existe en muchas partes del mundo. Si bien es verdad que estas fuentes de alimentación sumamente diversas dificultan la eliminación de las circunstancias que facilitan el desarrollo de la delincuencia transnacional organizada, también es verdad que tanto las estructuras de las organizaciones delictivas como sus estrategias para hacer frente a los riesgos inherentes hacen que éstas se conviertan en formidables adversarias de los gobiernos.

## **II. EL DESAFÍO DE LA DELINCUENCIA TRANSNACIONAL ORGANIZADA: UN ANÁLISIS COMPARATIVO**

38. En las deliberaciones sobre medidas para combatir la delincuencia transnacional organizada con frecuencia se supone, a veces en forma implícita, que si los gobiernos pudiesen tan sólo dedicar mayores esfuerzos y recursos en el plano nacional y aumentar su cooperación en el plano bilateral, podrían hacer mella en grado considerable a la delincuencia transnacional organizada. No obstante, lo que rara vez se hace al abordar este asunto es proceder a una evaluación neta, es decir, una evaluación de la capacidad de la delincuencia transnacional organizada, por un lado, y de la capacidad del gobierno y de los servicios de represión, por el otro.

39. Tradicionalmente, los Estados están organizados, desde los puntos de vista conceptual, institucional y operacional, para hacer frente a los problemas planteados por otros Estados. Los Estados no están equipados de la misma manera para hacer frente a las amenazas de las organizaciones delictivas transnacionales que no sólo son evasivas, sino que también, en la mayoría de los casos, están ansiosas de evitar un enfrentamiento directo ya sea con el Estado utilizado como centro de operaciones o con aquellos Estados en se emprenden sus actividades delictivas. El derecho internacional y las convenciones encaminadas a reglamentar las relaciones entre Estados todavía le llevan la delantera al derecho penal internacional y los esfuerzos por hacer frente a las actividades delictivas que se emprenden a través de las fronteras nacionales. Se hace hincapié en la legislación nacional, que encara las dificultades que supone abordar la relativa novedad de la delincuencia transnacional organizada. Se han hecho esfuerzos por superar esas dificultades. Los grupos de tarea multinacionales en materia de represión, la utilización de tratados de extradición y de asistencia jurídica mutua y la disposición cada vez mayor a ofrecer capacitación en materia de represión y asistencia judicial a otros países son todos parte del intento que se hace para elaborar los instrumentos y mecanismos necesarios para contrarrestar a los actores delincuentes "libres y soberanos". Empero, queda mucho por hacer.

40. Como tema conexo, cabe señalar el carácter intrínsecamente multiplicador de los servicios de represión. Ello quiere decir que los esfuerzos y recursos que asignan los gobiernos están fuera de toda proporción con los que asignan las organizaciones delictivas. Quizá el mejor ejemplo es el del blanqueo de dinero. El acto propiamente dicho puede tomar unos minutos, dadas las posibilidades que ofrece la tecnología moderna, en tanto que la investigación de los casos pertinentes puede consumir considerables recursos de los servicios de represión durante meses o incluso años. En suma, es más fácil dedicarse a actividades delictivas organizadas que prevenirlas o someterlas a proceso judicial.

41. Otra ventaja conexas de las organizaciones delictivas es que éstas disponen de un programa claro y sencillo. Las organizaciones delictivas se ocupan únicamente de aumentar al máximo sus utilidades, en tanto que las autoridades debidamente constituidas tienen que equiparar su actuación en la lucha contra la delincuencia transnacional organizada con una diversidad de otras consideraciones y objetivos corriendo riesgos aceptables. Con toda razón les compete ocuparse del respeto de los derechos humanos y las libertades civiles. En consecuencia, sólo puede recurrirse a la interferencia o escucha telefónica en determinadas circunstancias y de acuerdo con ciertos reglamentos. Estas restricciones, cuya importancia es innegable para reducir al mínimo la intrusión del Estado en la libertad individual, entorpecen a veces la actuación de los servicios de represión cuando es preciso que éstos intervengan prontamente para acrecentar al máximo su eficacia. Otro ejemplo de las limitaciones que enfrentan los gobiernos es lo difícil que resulta trastornar el comercio ilícito sin perturbar también el comercio lícito. Los esfuerzos por efectuar inspecciones más rigurosas o más extensas inevitablemente entran en pugna con el deseo de facilitar el libre comercio. El hecho de que las ventajas comparativas dependen cada vez más no sólo de la calidad de los productos sino también de la prontitud con que se entregan añade otra barrera a la imposición de un mayor número de controles. En otras palabras, los Estados tienen objetivos múltiples y múltiples electorados y tienen que aceptar compensaciones que, si bien son necesarias y legítimas, socavan la eficacia y efectividad del combate contra la delincuencia transnacional organizada.

42. Hay otras características de las dos clases de actores que contribuyen a aumentar la amenaza que supone la delincuencia transnacional organizada. Los Estados son esencialmente fijos y estáticos, con estructuras orgánicas complejas y a veces rígidas, y un alto grado de transparencia en sus operaciones. En cambio, las organizaciones delictivas transnacionales tienen en general gran movilidad, son escurridizas y en su mayor parte clandestinas. Los Estados están regidos por estatutos y reglamentos y tienen que rendir cuentas a sus ciudadanos. En cambio, las organizaciones delictivas, por su naturaleza misma, violan reglamentos y convenciones, y el hecho de que no tengan que rendir cuenta a nadie les da una enorme libertad de maniobra. Otra cuestión pertinente es la facilidad con que suelen disponer de recursos. Las organizaciones delictivas no están supeditadas a votaciones parlamentarias ni a rígidos controles de la asignación de recursos, lo cual puede impedir que se utilicen fondos con prontitud e ingeniosidad. Es verdad que tienen que sufragar la corrupción y los gastos operacionales, pero su monto es mínimo en comparación con los programas que muchos gobiernos tienen que financiar.

43. Todo lo dicho indica que un análisis comparativo, no sólo desde el punto de vista del poder absoluto sino basado en la capacidad de cada una de las partes de lograr sus objetivos en relación con la otra, favorece a las organizaciones delictivas transnacionales frente a los Estados. Una esfera en que ello se aplica más claramente es la que se puede denominar competencia en la infiltración. En general, las organizaciones delictivas y los gobiernos procuran infiltrarse mutuamente. Para los gobiernos, la infiltración puede proporcionar pruebas que son decisivas para las actividades de represión. Para las organizaciones delictivas, la infiltración del aparato estatal puede proporcionar información reservada merced a la cual el grupo delictivo estaría en condiciones de elaborar medidas de defensa más eficaces y de aplicarlas. Para ambos lados, se trata de una estrategia importante. En fin de cuentas, sin embargo, esa tarea es más fácil para las organizaciones delictivas transnacionales que para los gobiernos. Éstos tienen muchos puntos de acceso susceptibles de infiltración. Para infiltrar un organismo gubernamental o uno de represión es menester tener acceso, mediante el soborno o la intimidación, a alguien que ya trabaja allí. Este no es el caso cuando se trata del lado contrario. Para poder infiltrarse es menester ocupar un lugar dentro de la organización, tarea que resulta mucho más difícil por los lazos de unión propios de la delincuencia, ya sean estos enlaces familiares o étnicos, por la inherente sospecha que provocan los extraños y por la propensión a la violencia. En suma, es mucho más difícil que el personal de los organismos de represión infiltren a las organizaciones delictivas, por lo menos a un nivel lo suficientemente alto para poder infligir daños considerables. La infiltración de organizaciones delictivas transnacionales es una actividad de alto riesgo y los beneficios no siempre están en relación con los riesgos que se corren. En el caso de infiltración de delinquentes en el gobierno, el cálculo es a la inversa -poco riesgo y alto rendimiento. Los gobiernos están en condiciones de compensar hasta cierto punto mediante una estrategia de apoyo a la desertión por parte de miembros de las organizaciones. La desertión y el testimonio posterior que puedan presentar ante los tribunales puede proporcionar una información invaluable y perjudicar considerablemente a las organizaciones delictivas, como ha sucedido en Italia, en que las revelaciones de los llamados *pentiti* han facilitado victorias sin precedente frente a la Mafia. No obstante, tales victorias son más bien raras.

44. Del presente análisis se deduce que es probable que la delincuencia transnacional organizada se mueva de un punto fuerte a otro punto fuerte. Si bien es difícil pronosticar con gran certeza o precisión el rumbo futuro de la delincuencia transnacional organizada, es posible determinar varias posibilidades, algunas de las cuales consisten simplemente en la consolidación de tendencias existentes, en tanto que otras suponen un cambio cualitativo del poder y la eficacia de la delincuencia transnacional organizada. Entre las primeras posibilidades, es probable que se produzca una consolidación de alianzas estratégicas entre las organizaciones delictivas. Así como las alianzas estratégicas se han generalizado y arraigado cada vez más en el mundo de los negocios lícitos, de la misma manera es probable que se conviertan en la característica incluso más central de las operaciones de las organizaciones delictivas transnacionales. Si bien este hecho es bastante inquietante, la situación podría llegar a ser incluso más preocupante si las organizaciones delictivas transnacionales siguen otra tendencia en el mundo de las sociedades de capital, la tendencia a las fusiones en gran escala.

45. También es probable que se produzca una consolidación y un desdibujamiento gradual de las diferentes clases de delitos y de las organizaciones que los comenten, conjuntamente con un aumento del nivel de violencia en las amenazas o actuaciones de las organizaciones delictivas transnacionales. Ya es evidente que tienen la capacidad para hacer esas amenazas. Por ejemplo, el contrabando de materiales nucleares se ha generalizado. El hecho de que se hayan dado pocos casos de contrabando de materiales apropiados para armas nucleares puede aquietar las preocupaciones de una posible proliferación, pero ello no quiere decir que incluso algunos de los materiales de calidad inferior no puedan provocar la destrucción y muerte generalizada si se utilizan conjuntamente con explosivos convencionales. De la misma manera, las actividades de una secta religiosa del Japón son ejemplo de la capacidad que tienen algunos grupos no gubernamentales para fabricar armas químicas. Las toxinas biológicas también se emplean ampliamente en la investigación y no se supervisan en la forma rigurosa que cabría suponer. Todo ello quiere decir que las organizaciones delictivas podrían obtener cada vez un mayor acceso a la capacidad destructiva que podría utilizarse para extorsionar a los Estados, a las ciudades o a las sociedades de capital. Para probar su credibilidad será simplemente necesario que aquellas personas que están sujetas a extorsión encuentren pruebas de que la organización realmente posee el material destinado a infligir daños considerables. Asimismo, las organizaciones delictivas, al contar con la pericia de los "atracadores" informáticos experimentados, pueden estar en condiciones de amenazar con trastornar importantes sistemas de comunicaciones e información, así como de obtener acceso a los fondos de bancos y de sociedades de capital.

### **III. REACCIÓN ANTE LA DELINCUENCIA TRANSNACIONAL ORGANIZADA**

46. El análisis precedente indica que las organizaciones delictivas tienen ciertas ventajas sobre los Estados y que es probable que los problemas que plantea la delincuencia transnacional organizada, en los planos nacional e internacional, más bien se intensifiquen y no que se reduzcan. Sin embargo, los Estados pueden tomar ciertas medidas que podrían contribuir a impedir, o postergar, algunos de los escenarios más inquietantes. La Conferencia Ministerial Mundial y la Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles pueden considerarse como catalizadores para adoptar tales medidas. Los éxitos obtenidos en el plano nacional, como la detención de los dirigentes del cartel de Cali, y la atención prioritaria concedida por los dirigentes mundiales en muchas ocasiones a las medidas de lucha contra la delincuencia transnacional organizada, incluso durante la conmemoración del quincuagésimo aniversario de las Naciones Unidas, así como el hecho de que la comunidad internacional está cada vez más dispuesta a colocar la corrupción bajo el escrutinio público, todos estos factores representan una evolución alentadora.

47. El tema central de toda la información proporcionada por los Estados sobre la materia es la necesidad de seguir mejorando la cooperación internacional, la cual, si se integra a los esfuerzos nacionales, dará lugar a una estrategia de amplio alcance para combatir la delincuencia transnacional organizada. Se estima que la cooperación internacional es fundamental en todos los planos, es decir, tanto en el plano bilateral, como en el regional y en el multilateral, pero se hace especial hincapié en la cooperación y coordinación en los planos nacional e internacional.

48. La Argentina ha señalado los méritos de las estrategias y medidas regionales comunes para combatir la delincuencia transnacional organizada, en tanto que Australia, el Canadá, Filipinas, la República de Corea y Turquía han señalado a la atención el creciente número de acuerdos bilaterales que han concertado sobre la extradición y la asistencia recíproca en materia de delincuencia. Además, Australia ha indicado su adhesión al Plan de Londres para la entrega de delincuentes fugitivos y el Plan de Harare de asistencia recíproca en el terreno de la delincuencia, establecidos por el Commonwealth, así como sus esfuerzos para promover la cooperación en los planos bilateral y regional al situar personal de enlace con la policía en varias de sus embajadas. Turquía ha tomado medidas análogas y también se ha encargado de promover la cooperación regional entre sus países vecinos como base para la cooperación internacional. El Canadá se ha referido a los resultados positivos que ha obtenido recientemente en su lucha contra la delincuencia organizada y el blanqueo de dinero, como la operación llamada "*operation green ice*", facilitada por la cooperación entre los servicios de represión de varios países. Filipinas ha recalcado que, a menos que exista una cooperación internacional concertada eficaz, toda tentativa por combatir la delincuencia transnacional organizada en todas sus dimensiones resultará vana.

49. Con respecto a las medidas adoptadas en el plano nacional, en sus respuestas los Estados han indicado que se han orientado por la Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles al examinar sus políticas y estrategias de lucha contra la delincuencia transnacional organizada y al elaborar nuevas medidas legislativas y reglamentarias, así como al establecer nuevas estructuras para prevenir la delincuencia transnacional organizada y combatirla.

50. La Argentina, según ha indicado, percibe la delincuencia transnacional organizada como un fenómeno que requiere una nueva formulación de las políticas tradicionales concebidas para hacer frente a un modelo menos complejo de criminalidad. En consecuencia, la Argentina ha enmendado su legislación o ha promulgado nuevas leyes para abordar el problema de manera más eficaz. Su legislación comprende disposiciones en las que se prevé la posibilidad de reducir las sanciones de aquellas personas que presentan pruebas de cargo en casos de delincuencia transnacional organizada o de eximir las de ellas, así como disposiciones de protección de testigos y de víctimas. La participación en organizaciones delictivas y la confabulación o asociación ilícita se han incluido tipificados como delitos en el código penal argentino, en cuya reforma ya prevista se prohibirán varias de las actividades a que se dedican las organizaciones delictivas, como la trata de menores. Con respecto a las estructuras orgánicas, la Argentina ha establecido nuevos mecanismos de coordinación con el propósito de aumentar la eficacia. Por último, la Argentina concede creciente importancia a la instauración de un clima de legalidad mediante una diversidad de medidas.

51. Como respuesta a la amenaza de la delincuencia organizada, Australia ha presentado una serie amplia de medidas que representan un enfoque "de todo el sistema", cuyos rasgos principales comprenden la creación de un organismo especializado, la importancia que se da a la cooperación y coordinación entre diferentes niveles en el gobierno y entre organismos de represión, una legislación orientada a aspectos clave de la delincuencia organizada y un enfoque estratégico del problema, basado en evaluaciones e información confidencial estratégica de alta calidad. Puesto que ningún país puede darse el lujo de mantenerse indiferente ante la delincuencia organizada, el gobierno australiano ha revisado sus actividades de represión a la luz de la mundialización de la delincuencia organizada y la probabilidad de que el país deba enfrentarse a amenazas externas procedentes de esa fuente. Como resultado de esa revisión, Australia ha establecido la Junta de Represión del Commonwealth, que actuará como su principal asesor en materia de política de represión, y la Oficina de Evaluaciones Estratégicas en materia de Delincuencia, como fuente de evaluaciones estratégicas globales de las tendencias y nuevas amenazas que se registran en materia de delincuencia.

52. Desde 1993, Austria ha enmendado sus códigos para tipificar como delitos aquéllos relacionados con la fundación de organizaciones delictivas, la participación en ellas y el blanqueo del producto del delito. En esas mismas enmiendas a su código penal, el blanqueo de dinero constituye delito. La legislación ha resultado eficaz para combatir la delincuencia transnacional organizada, y en virtud de ella Austria ha podido atender solicitudes de cooperación judicial. Austria cuenta también con legislación destinada a proteger a testigos en casos de delincuencia transnacional organizada, y actualmente está en examen un proyecto de ley con el cual se introducirían medidas

especiales de investigación, incluida la vigilancia electrónica. Mediante otra propuesta de enmienda al código penal austríaco se introducirían varias medidas para facilitar la incautación y decomiso del producto del delito, y al mismo tiempo se ajustarían en consecuencia las leyes vigentes sobre extradición y cooperación judicial. Austria también ha establecido una dependencia operacional especial en su Ministerio del Interior para combatir la delincuencia transnacional organizada.

53. La legislación canadiense contra la delincuencia transnacional organizada abarca un amplio campo, pero hace hincapié especial en privar a los grupos delictivos organizados de sus medios financieros y del producto del delito. El código penal canadiense contiene normas de derecho sustantivo al respecto, como la ley de alimentos y drogas, la ley de fiscalización de estupefacientes y la ley sobre el producto del delito. En virtud de ésta última, los banqueros y las instituciones financieras pueden denunciar transacciones sospechosas a la policía sin correr el riesgo de tener que responder ante sus clientes por quebrantamiento del deber de confidencialidad. En virtud de la ley de administración de la propiedad incautada, promulgada en 1994, el Gobierno canadiense puede administrar y enajenar bienes que constituyen producto de delito; esta ley se aplica a casos en que el gobierno decomisa bienes. En virtud de esta ley el producto de la enajenación de esos bienes puede compartirse con organismos canadienses de represión y con los gobiernos cuyos organismos de represión hayan participado en las investigaciones conducentes al decomiso de dichos bienes. En relación con esta ley, el Canadá ha establecido una Oficina de administración de bienes decomisados, que se encarga de la planificación anterior al decomiso. En virtud de la ley sobre el producto del delito (blanqueo de dinero) de 1991 se ha establecido la obligación de mantener registros en la industria de servicios financieros para facilitar la investigación y enjuiciamiento en el caso de infracciones creadas en virtud de la legislación canadiense, ley en la que contravenir a esas obligaciones o incumplirlas constituye delito. Las principales obligaciones impuestas a las instituciones financieras figuran en el reglamento sobre el producto del delito, en virtud de las cuales se obliga a las instituciones financieras para las que rige dicho reglamento a preparar un registro de grandes transacciones en efectivo en que consten las transacciones que asciendan a 10.000 dólares canadienses o más y cuando en ese tipo de transacción interviene la misma persona el mismo día como actor y/o beneficiario. Las medidas legislativas y reglamentarias antes mencionadas están complementadas por la ley de asistencia jurídica recíproca en materia de delincuencia de 1988 y la ley de inmigración, que fue enmendada en 1993 para hacer frente a los nuevos desafíos planteados por la delincuencia transnacional organizada. En cuanto a las estructuras destinadas a mejorar la coordinación y la eficacia en la lucha contra la delincuencia transnacional organizada, el Canadá ha creado las dependencias integradas de lucha contra la especulación con drogas y la iniciativa para combatir el contrabando y ha establecido un nuevo programa de protección de testigos.

54. Tomando como guía la Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles, Chile ha promulgado nueva legislación sobre tráfico de drogas y blanqueo de dinero. La legislación se orienta a facilitar la cooperación internacional, que Chile fomenta activamente, mediante la celebración en ese país de reuniones internacionales como el Segundo Congreso Mundial de Policía, celebrado en Santiago de Chile del 3 al 6 de octubre de 1995\*. La legislación nacional ha sido complementada con nuevas estructuras orgánicas destinadas a aumentar la eficacia de las actividades de prevención de la delincuencia transnacional organizada y de lucha contra ella, tales como el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE), la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones y el Consejo de Defensa del Estado. Con el fin de prestar particular atención a las actividades de prevención de la corrupción y de lucha contra ella, Chile ha establecido una Comisión Nacional de Ética Pública, la cual ha formulado varias propuestas, incluida una tendiente a elevar al nivel constitucional el concepto de transparencia de la función pública.

55. Si bien no se ha visto afectada por la delincuencia transnacional organizada, Cuba ha venido creando las condiciones básicas necesarias para hacer frente inmediatamente al problema. En la legislación cubana se ha tipificado como delito la asociación con fines delictivos y en ella se prohíbe como delito punible todo tipo de conducta asociada con las formas más comunes de la delincuencia transnacional organizada; sin embargo, en esa

---

\* Véase la nota verbal de 1º de noviembre de 1995 dirigida al Secretario General por la Misión Permanente de Chile ante las Naciones Unidas (A/C.3/50/4).

legislación no figuran disposiciones que rijan la entrega vigilada ni la vigilancia electrónica. El código penal cubano contiene disposiciones para la confiscación de los bienes adquiridos al cometer un delito y el producto del mismo.

56. En el Japón, las medidas en contra de la delincuencia organizada se orientan a la meta de asestar un golpe decisivo tanto a los recursos humanos como a los recursos materiales de las organizaciones delictivas. La legislación y los métodos de represión están encaminados hacia la consecución de ese objetivo.

57. Tomando como guía la resolución 1995/11 del Consejo Económico y Social, Panamá ha preparado propuestas de normas legislativas en contra de la delincuencia transnacional organizada, en particular con respecto al tráfico de armas y de vehículos motorizados robados.

58. El Gobierno de Filipinas ha presentado al congreso nacional varios proyectos de ley, incluso uno contra el terrorismo, como también legislación destinada a proteger la propiedad intelectual, los derechos de autor y las marcas de fábrica.

59. La República de Corea ha proporcionado información sobre sus medidas legislativas en contra de la delincuencia transnacional organizada, las que comprenden la promulgación de una ley de confiscación en casos de delitos de funcionarios públicos. La República de Corea lleva adelante varias iniciativas, entre ellas el reforzamiento de la vigilancia en la esfera de la inmigración y el establecimiento de una dependencia especial de investigaciones y de una institución encargada de combatir la delincuencia transnacional organizada.

60. Otro tema que destacan varios Estados, incluidos Australia, el Canadá, Cuba, Filipinas, Italia y el Japón, es la necesidad de lanzar un ataque contra los recursos materiales de la delincuencia transnacional organizada. Por ejemplo, Filipinas, a través de su ley de lucha contra la delincuencia de 1995, se ha propuesto combatir el delito del blanqueo de dinero estableciendo medidas para "castigar el encauzamiento, transferencia o utilización de fondos o bienes habidos ilegalmente o de procedencia ilegal destinados a empresas o transacciones lícitas y para establecer penas para ello". Australia ha hecho hincapié en la eficacia de una legislación de este tipo, país que ha indicado que la confiscación del producto del delito ha estado en vigor durante ocho años en ese país y ha demostrado ser un instrumento eficaz en la lucha contra la delincuencia organizada. Desde diciembre de 1991, Australia ha establecido también un fondo fiduciario de bienes confiscados con el propósito de garantizar que los fondos confiscados se utilicen en la lucha contra el mundo de la delincuencia.

61. Muchos gobiernos han recalcado la necesidad de aumentar la cooperación técnica para combatir la delincuencia transnacional organizada. Se necesita asistencia práctica no sólo para mejorar las aptitudes del personal y elaborar y aplicar medidas apropiadas, sino también para fortalecer la capacidad tecnológica de los organismos de represión. Los Estados también han destacado la necesidad de aumentar el intercambio de conocimientos, expertos e información. Han hecho hincapié en esos puntos Belarús, Bolivia, Panamá, la Santa Sede y Turquía, en tanto que el Japón ha indicado que está dispuesto a fortalecer sus actividades de cooperación técnica y a proporcionar los servicios del personal que se le solicite.

#### **IV. PASOS PARA LLEGAR A UN CONCEPTO COMÚN DE LA DELINCUCENCIA TRANSNACIONAL ORGANIZADA**

62. Varios gobiernos, al explicar su postura frente a la posibilidad de concertar una convención contra la delincuencia transnacional organizada, han mencionado la falta de una definición convenida respecto de la delincuencia transnacional organizada. Varios otros gobiernos no consideran que la falta de una definición aceptable de la delincuencia transnacional organizada constituya un obstáculo insuperable para elaborar tal convención. Esos gobiernos han subrayado la necesidad de contrarrestar esta forma de delincuencia en el plano mundial y han hecho hincapié en que tal convención produciría efectos de "presión de grupo" y acarrearía una promoción activa. Otra posición adoptada por los gobiernos consiste en dar importancia más bien a la amenaza que plantea la delincuencia transnacional organizada que a las actividades individuales que puedan emprender las organizaciones delictivas en

un momento dado. Al parecer, esta posición procede del entendimiento de que en vista de la flexibilidad y diversidad de que ha hecho gala la delincuencia transnacional organizada resulta más productivo centrarse en características y no en actividades.

63. Si bien no existe una definición generalmente aceptable de la delincuencia transnacional organizada, al parecer se perfila un entendimiento común de los elementos salientes de esta forma de actividad delictiva. Por ejemplo, Qatar ha proporcionado un análisis de los elementos y características de la delincuencia organizada. Qatar considera que la delincuencia organizada consiste en "un grupo permanente de individuos que recurren al delito, la violencia y la corrupción deliberada, para obtener beneficios materiales y dominio". Al hacer un análisis ulterior de los elementos que contiene esta descripción, Qatar ha recalcado la índole permanente de las operaciones de las organizaciones delictivas, en contraposición a la de formaciones temporales o especiales, la violencia como medio de disuasión que resulta eficaz al impedir a informantes y testigos que faciliten la labor de los organismos de represión, y el hecho de que los grupos delictivos suelen recurrir a la corrupción. La consecución de beneficios y el logro de una posición de dominio se consideran los objetivos primordiales de la delincuencia organizada. Entre las características principales de la delincuencia organizada que Qatar ha destacado están las siguientes: una estructura piramidal, con distribución de papeles y funciones, normas internas de lealtad y conducta y sistemas de distribución de influencias, que sirven para evitar la competencia y para resolver diferencias y conflictos. Basándose en los elementos que figuran en el párrafo 12 de la Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles (A/49/748, anexo, cap. I), Turquía ha definido la delincuencia organizada como la comisión de delitos por grupos organizados, independientemente de la forma, dedicados a actividades delictivas y que recurren a la violencia, la intimidación o la corrupción para la consecución de beneficios.

64. Cabe recordar que en la Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles se enumeran las seis características siguientes de la delincuencia organizada: a) la formación de grupos para dedicarse a la delincuencia; b) los vínculos jerárquicos o las relaciones personales que permiten el control del grupo por sus jefes; c) el recurso a la violencia, la intimidación o la corrupción para obtener beneficios o ejercer el control de algún territorio o mercado; d) el blanqueo de fondos de procedencia ilícita para los fines de alguna actividad delictiva o para infiltrar alguna actividad económica legítima; e) el potencial para introducirse en alguna nueva actividad o para extenderse más allá de las fronteras nacionales; y f) la cooperación con otros grupos organizados de delincuentes transnacionales.

65. Mientras mayor sea el número de las características o elementos antes mencionados que determinada organización delictiva tenga y mientras más fuerte sea su presencia, con más razón puede decirse que esa organización delictiva reúne los criterios que definen a la delincuencia organizada\*. Con estos antecedentes, para describir de manera más concisa a la delincuencia organizada cabe decir que es una forma de comercio económico en que se utilizan medios ilegales, que suponen la amenaza y la utilización de, entre otras cosas, fuerza física y violencia, extorsión, intimidación o corrupción, así como el suministro de servicios y bienes ilícitos. Puesto que la delincuencia organizada es innovadora y aprovecha las oportunidades comerciales particulares que se presentan, está en condiciones de revestir muchas formas. Tradicionalmente, los grupos delictivos nacionales organizados tienen una estructura estratificada; así es como los operadores callejeros que se dedican a suministrar servicios y bienes ilícitos y que recurren a la extorsión o a la violencia, o que amenazan con utilizar la violencia, se hallan cuidadosamente aislados de los miembros de alto rango del grupo al que pertenecen. Tradicionalmente, los miembros de categoría superior manejan organizaciones legales que sirven de pantalla, en las que también se emplea a personas que no son miembros para proyectar una imagen de respetabilidad, con lo que se establece y se mantiene la confianza. Contribuye considerablemente a reforzar la separación entre las actividades ilegales y la apariencia de legalidad cuando en las organizaciones delictivas organizadas se separa físicamente al "cerebro" del "músculo". Ello puede reforzarse estableciendo negocios legales e ilegales en países diferentes con distintas jurisdicciones. Una de

---

\* En algunas listas figuran más de seis elementos. Una definición presentada por los Países Bajos incluye "la aplicación de sanciones internas" y "la utilización de empresas como pantalla" como elementos adicionales (Centrale Recherche Informatiedienst, 1991 *Jaarverslag* (La Haya, Centrale Recherche Informatiedienst, 1991), pág. 17).

las características de la delincuencia organizada es la capacidad de utilizar las barreras interjurisdiccionales e internacionales en ventaja propia.

66. El alcance transnacional de la delincuencia organizada es consecuencia de su lógica inherente. Los Estados están separados por fronteras que no sólo dividen el territorio sino que también marcan sistemas jurídicos diferentes, niveles diferentes de desarrollo económico, distintos patrones de la demanda y culturas políticas diferentes. La explotación de estas diferencias es un rasgo central de la delincuencia transnacional organizada. El contrabando de mercancías (desde cigarrillos hasta vehículos robados) y de personas (bajo la forma de mano de obra ilegal barata) a través de las fronteras requiere inteligencia, contactos, protección y centros de operaciones seguros, en resumen, requiere una organización. Por consiguiente, las zonas fronterizas y otros puntos de entrada como puertos marítimos y aeropuertos son propicios a la aparición de la delincuencia transnacional organizada. La permeabilidad selectiva de las fronteras sirve a la vez como fuente de explotación y como barrera para ocultarse. Las fronteras existen para los oficiales de represión de los Estados respectivos (con algunas excepciones, como en las operaciones de persecución en regiones fronterizas reglamentadas en forma restrictiva) y existen para los ciudadanos comunes cumplidores de la ley en ambos lados de la frontera. Algunos tipos de tráfico transfronterizo, particularmente las transferencias de dinero por medios electrónicos pero también el tránsito aéreo y marítimo con pequeñas naves, son especialmente difíciles de combatir. El enorme aumento del movimiento comercial de contenedores ha hecho que resulte imposible verificar toda la mercancía que entra y sale en contenedores, puesto que ello reduciría el ritmo del comercio mundial a niveles inaceptables. La revolución en las comunicaciones, incluso la perturbación de las comunicaciones radiotelefónicas y la puesta en clave de las comunicaciones por Internet, ha creado las condiciones necesarias para que las operaciones del sistema de redes delictivas transnacionales funcionen cada vez con mayor seguridad.\*

## V. OPORTUNIDAD DE ELABORAR UNA CONVENCIÓN O CONVENCIONES CONTRA LA DELINCUENCIA TRANSNACIONAL ORGANIZADA

67. De conformidad con la resolución 1995/11 del Consejo, el Secretario General recabó la opinión de los Estados sobre la oportunidad de elaborar una convención o convenciones contra la delincuencia transnacional organizada. Diez de los 20 Estados que respondieron estaban favorablemente dispuestos a concertar una convención o convenciones contra la delincuencia transnacional organizada. Tres Estados expresaron reservas sobre la posibilidad

---

\* Stephen E. Flynn ha descrito de la siguiente manera el efecto de los adelantos tecnológicos en la esfera de las comunicaciones para la desaparición de dineros obtenidos ilegalmente: "Los narcotraficantes disponen de una nueva y extensa gama de posibilidades para la colocación de fondos a medida que las monedas nacionales se hacen convertibles y que aparecen, en el antiguo bloque soviético y en el Tercer Mundo, instituciones bancarias privadas que en su mayor parte no se hallan sometidas a reglamentación alguna. ... Con la integración y creciente eficacia del sistema bancario mundial los blanqueadores de dinero están en condiciones de actuar prácticamente en forma impune. Dado el enorme volumen de las transferencias electrónicas de fondos resulta casi imposible seguirles la pista. En 1991, por ejemplo, el Sistema de cámaras de compensación de pagos interbancarios manejó alrededor de 37 mil millones de transacciones por un valor de 222 billones de dólares" (*Report of the Workshop of Money Laundering of the Resource Committee on Transnational Crime of the International Scientific and Professional Advisory Council*, Courmayeur (Italia), 23 y 24 de marzo de 1992, pág. 2). Al referirse a las oportunidades de contrabando en los Estados Unidos, Flynn observó que en un sólo año habían cruzado las fronteras de ese país 430 millones de personas, 120 millones de vehículos, ocho millones de contenedores de carga, 720 mil aeronaves grandes y pequeñas y 290 mil embarcaciones y barcos pequeños. Para terminar una inspección minuciosa de un solo contenedor fue necesario el concurso de cinco agentes de aduana durante tres horas. Sin embargo, tendrían que pasar inadvertidos por las redes aduaneras únicamente 13 contenedores llenos de cocaína para satisfacer la demanda ilícita de cocaína en los Estados Unidos durante un año. (S.E. Flynn, "Toward an international drug agenda: the case for new strategies, new institutions, new programs" *The 1993 International Narcotics Control Strategy and the Future of US Narcotics Policy*, audiencia ante la Subcomisión encargada de la seguridad internacional, las organizaciones internacionales y los derechos humanos de la Comisión de Asuntos Exteriores de los Estados Unidos, Cámara de Representantes (103º Congreso, primer período de sesiones, 11 de mayo de 1993) (Washington, D.C., United States Government Printing Office, 1993).)

de elaborar una convención general contra la delincuencia transnacional organizada, en tanto que dos estaban a favor de elaborar convenciones contra diversos aspectos de la delincuencia transnacional organizada o sobre modalidades concretas de cooperación internacional contra la delincuencia transnacional organizada. Un Estado se opuso a la elaboración de cualquier nuevo instrumento o instrumentos contra la delincuencia transnacional organizada. Durante la Conferencia Ministerial Mundial, celebrada en Nápoles, una gran mayoría de los 86 oradores que hicieron declaraciones manifestaron su apoyo para la elaboración de una convención o convenciones contra la delincuencia transnacional organizada, en tanto que tres de esos oradores expresaron su oposición a que se adoptara esa medida. En el Noveno Congreso se manifestó un apoyo análogo para la elaboración de una convención o convenciones sobre la materia.

68. La Argentina apoya la necesidad de iniciar, sin demora, los preparativos de una convención general contra la delincuencia transnacional organizada. Ese país espera que los miembros de la comunidad internacional desplegarán los esfuerzos necesarios y aportarán los recursos para que ello se haga realidad, dentro de un plazo razonable, a fin de consagrar en una convención general el compromiso político de los países para combatir esta forma de delincuencia y garantizar una cooperación recíproca con ese fin. La concertación de una convención general brindaría a la comunidad internacional un instrumento único, eficiente y eficaz, para hacer frente de manera adecuada a las actividades y manifestaciones de la delincuencia transnacional organizada. La Argentina ha señalado que el Seminario Regional Ministerial de Buenos Aires aprobó la Declaración de Buenos Aires sobre la Prevención y el Control de la Delincuencia Transnacional Organizada (E/CN.15/1996/2/Add.1, anexo), en que 25 Estados de América Latina y el Caribe enumeraron varios elementos que podrían incluirse en una convención general contra la delincuencia transnacional organizada. La Argentina ha propuesto que la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal actúe como órgano preparatorio para la elaboración de la convención.

69. Australia reconoce que podrían presentarse buenos argumentos en apoyo de una convención contra la delincuencia transnacional organizada. Sin embargo, ha expresado su preocupación por las dificultades que podrían obstruir la negociación de tal instrumento, como el alcanzar un acuerdo respecto de una definición universalmente aceptable sobre lo que constituye la delincuencia transnacional organizada y el evitar la superposición de acuerdos ya existentes en esferas tales como la extradición y la asistencia recíproca en materia de delincuencia. También se corre el riesgo de que en el afán de llegar a un consenso sobre el contenido de una convención ésta se concierte a un nivel de generalidades que limitaría seriamente su eficacia.

70. Según la opinión de Austria, a la luz de los innumerables y complejos tipos de delincuencia transnacional organizada, sería al parecer una empresa difícil redactar una convención amplia en que se tuvieran en cuenta todos esos fenómenos diferentes, cada uno de los cuales tiene su propia dinámica. Por consiguiente, sería más realista redactar instrumentos jurídicos obligatorios en el plano internacional sobre cuestiones concretas, como el blanqueo de dinero y las cuestiones conexas referentes al decomiso del

producto del delito y la protección de testigos, incluida la cooperación internacional en programas encaminados a proteger a los testigos.

71. A juicio de Belarús, tal convención proporcionaría el marco para que los Estados se comprometiesen a redactar, perfeccionar y armonizar medidas legislativas de lucha contra la delincuencia transnacional organizada. Una convención internacional debería reflejar las condiciones generales pertinentes a la base legislativa de los Estados que firmasen la convención, la cual estaría orientada al mejoramiento del nivel de apertura en las actividades de la banca y de las instituciones financieras.

72. Bolivia, al manifestar que está dispuesta a acceder a una convención internacional contra la delincuencia transnacional organizada, ha sugerido que tal convención contenga los siguientes elementos: a) la despenalización de la denuncia de los agentes coadyuvantes, con lo cual las víctimas de la delincuencia transnacional organizada podrían actuar lícitamente como testigos de cargo; b) la rectificación de los mecanismos protectores de la privacidad, que hacen posible la conformación y el mantenimiento de las organizaciones delictivas; y c) la adopción de la doctrina de la "delación no penalizada", es decir, la rebaja de la pena al delator para facilitar el ministerio público.

73. En el momento actual, el Canadá no apoya la elaboración de una convención contra la delincuencia transnacional organizada en vista de las dificultades para llegar a un consenso entre los Estados sobre un documento tan amplio, y en particular sobre la definición de la delincuencia organizada. A su juicio, mejor sería utilizar los recursos de la Comisión y de los Estados Miembros para proyectos de asistencia práctica, incluidos los destinados a fomentar la plena aplicación de las convenciones pertinentes que ya están en vigor, y para negociar tratados y convenciones de carácter más concreto y más práctico, como una convención sobre asistencia recíproca o sobre el blanqueo de dinero. En la Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles ya se han expuesto los principios pertinentes, como también un plan de acción práctico para que los Estados puedan hacer frente a la creciente amenaza de la delincuencia transnacional organizada. Puesto que en la Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles se ha expuesto la situación en términos enérgicos en nombre de la comunidad mundial y se ha señalado ya este acuciante problema, los esfuerzos deberían centrarse en la aplicación y elaboración de otras medidas e instrumentos de carácter práctico para combatir la delincuencia transnacional organizada.

74. En opinión de Cuba, para combatir la delincuencia transnacional organizada no basta únicamente establecer o hasta ratificar diversos instrumentos regionales o internacionales. La cuestión más importante es llevar a la práctica tales instrumentos, por lo que la comunidad internacional debería centrarse en ese objetivo.

75. Alemania se ha referido a varias reservas que había planteado en 1992 sobre la conveniencia de elaborar una convención u otro instrumento jurídico sobre cooperación internacional en materia de prevención del delito y justicia penal, y agregó que no recomendaría que se elaborara una convención ni ningún otro instrumento jurídico sobre cuestiones o esferas concretas en el terreno de la lucha contra la delincuencia transnacional organizada. Alemania ha sugerido que el grupo intergubernamental de composición abierta que habrá de establecerse dentro del marco de la Comisión en su 50º período de sesiones se encargue de la tarea de elaborar propuestas concretas y factibles para la aplicación de la Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles.

76. Según el parecer de la Santa Sede, tal convención sería útil por el carácter transnacional de las actividades de las organizaciones delictivas y porque esas actividades constituían una amenaza para la seguridad y dignidad no sólo del individuo sino también para la seguridad y estabilidad de los gobiernos, las instituciones económicas y financieras y el sistema financiero internacional. Únicamente con un enfoque mundial se podrá contrarrestar eficazmente esas amenazas. En consecuencia, la Santa Sede considera que la armonización de las leyes nacionales y la coordinación de las medidas de los gobiernos son a la vez deseables y necesarias y podrían lograrse con mayor agilidad estableciendo instrumentos jurídicos internacionales de carácter obligatorio. Con respecto a la convención, la Santa Sede ha destacado la importancia de los factores socioeconómicos y culturales que facilitan y robustecen la delincuencia organizada y ha propuesto que se adopte una amplia gama de medidas preventivas. También ha señalado a la atención las cuestiones referentes a la rehabilitación, las garantías de los derechos humanos de los

detenidos y las necesidades de los niños impulsados por los adultos a cometer actos de violencia, al tiempo que ha recomendado medidas para abordar la violencia contra las mujeres, los niños y los inmigrantes.

77. Italia ha expresado su convencimiento de que, ante la expansión de la delincuencia organizada y sus efectos en los sistemas financieros mundiales, la comunidad internacional debe elaborar una respuesta mundial organizada y sistematizada. El aspecto innovador de la Conferencia Ministerial Mundial celebrada en Nápoles fue la importancia que asignaba a un enfoque mundial de la delincuencia transnacional organizada independientemente de sus manifestaciones. Esta nueva visión quedó plenamente reflejada en la Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles, instrumento en el que se preveía la necesidad de depender de una cooperación multilateral, haciendo hincapié en una acción común y un diálogo continuo entre las autoridades competentes, así como en un flujo ininterrumpido de información. El nuevo enfoque consagrado en la Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles ya se ha reflejado en las nuevas estrategias elaboradas para la investigación y sentencia de los casos de delincuencia transnacional organizada y la creación de redes operacionales que han acrecentado la eficacia en la lucha contra esta forma de delincuencia. Si bien es cierto que el primer paso en la dirección correcta fue el aumentar el conocimiento de los problemas y desafíos planteados por la delincuencia transnacional organizada, entonces el segundo paso debería ser la creación de mecanismos internacionales que garantizaran la cooperación interestatal orientada a la acción, con el propósito de igualar los riesgos que corren las organizaciones delictivas en los distintos países, y así detener la expansión e internacionalización de la delincuencia organizada. Con la Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles se ha puesto en marcha un proceso dinámico que debería continuar con la acumulación y análisis de conocimientos sobre la estructura de la delincuencia transnacional organizada y las estrategias destinadas a prevenirla y combatirla, así como con la determinación de las soluciones que aumentarán la eficacia. Como confirmación de la validez de esta línea de acción cabe señalar el establecimiento del grupo de expertos de alto nivel en delincuencia organizada por parte del Grupo de los Siete Principales Países Industrializados y las recomendaciones por él elaboradas. Italia opina que para acrecentar al máximo la eficacia de la aplicación de la Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles será menester que, al tiempo que se adelanta el proceso de elaborar una convención o convenciones contra la delincuencia transnacional organizada, un grupo de expertos nacionales altamente calificados elaboren recomendaciones concretas, las cuales podrían aplicarse inmediatamente en el plano nacional.

78. El Japón señala que, si bien es necesario considerar la posibilidad de formular medidas amplias y extensas, incluida la preparación de normas jurídicas, para unificar los sistemas de los Estados Miembros contra la delincuencia organizada, al parecer apenas existe en la actualidad un entendimiento común adecuado entre los Estados Miembros con respecto a las modalidades actuales de la actividad ilegal de que se trata. Si los Estados han de acordar en la presente etapa medidas obligatorias detalladas destinadas a formar un sistema común en todo el mundo en la esfera de la prevención de la delincuencia organizada, esas medidas probablemente no coincidirían con la situación real de cada Estado en particular, por lo que su eficacia resultaría dudosa. Por lo tanto, el Japón cree que más convendría que las Naciones Unidas prepararan directrices y que las proporcionararan a los Estados Miembros bajo la forma de opciones. No obstante, a juicio del Japón, sería aconsejable que la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal estudiara la preparación de una convención internacional que proporcionaría el marco conceptual básico para contener la delincuencia transnacional organizada, como parte de los esfuerzos mundiales encaminados a hacer frente a la delincuencia organizada que se difunde a través de las fronteras nacionales.

79. Jordania ha manifestado su adhesión a todas las convenciones internacionales referentes a todo tipo de cuestiones relativas a la prevención del delito.

80. Filipinas ha indicado que la aprobación de una convención internacional o de cualquier instrumento como sistema de cooperación internacional realizaría enormemente el plan de acción de la comunidad internacional contra la delincuencia transnacional organizada. Sin embargo, a falta de un marco conceptual general o de un modelo de cooperación internacional para la lucha contra delincuencia transnacional organizada y en vista de la diversidad de sistemas jurídicos, así como de la variedad de programas legislativos de los países, quizá no resulte apropiado ni eficaz en el momento actual, aunque ello sea deseable, promover la cooperación mundial a través de una convención internacional de ese tipo. En tanto se formule tal convención, sería indicado alentar la concertación de acuerdos

bilaterales o de arreglos multilaterales que previeran la cooperación general en las esferas de la investigación, el enjuiciamiento y la extradición de transgresores.

81. Qatar cree que es importante acelerar el establecimiento de la cooperación internacional en el campo de la lucha contra la delincuencia transnacional organizada, incluida la formulación de acuerdos bilaterales y multilaterales. Puesto que cada uno de los países tiene sus propias definiciones de la delincuencia, es menester efectuar estudios serios y objetivos a fin de que la comunidad internacional pueda cristalizar una visión conjunta con respecto a los tipos de delitos que desea combatir. En consecuencia, para que la acción encaminada al logro de un acuerdo internacional para combatir la delincuencia transnacional organizada resulte eficaz es necesario establecer una coordinación con los Estados vecinos igualmente afectados.

82. La República de Corea opina que la situación creada por la delincuencia transnacional organizada exige una cooperación internacional fortalecida en todos los niveles.

83. Turquía considera que es útil elaborar una convención internacional contra la delincuencia transnacional organizada. Tal convención debería referirse a las organizaciones terroristas internacionales, así como también al tráfico de drogas ilícitas, de productos químicos, de armas y a los migrantes ilegales.

## **VI. CREACIÓN DE UN DEPÓSITO CENTRAL DE MEDIDAS LEGISLATIVAS Y REGLAMENTARIAS PARA LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA TRANSNACIONAL ORGANIZADA**

84. Para evitar la duplicación de esfuerzos y acrecentar al máximo la eficacia de los servicios prestados por la División de Prevención del Delito y Justicia Penal a los países, lo único que cabe es considerar conjuntamente los mandatos que figuran en las resoluciones 1995/11 y 1995/27, sección II, del Consejo referentes a la creación de un depósito central y el establecimiento de un sistema integrado de reunión periódica de información, respectivamente. De todos modos, el valor real de un depósito central radicaría en la posibilidad de disponer de información actualizada, por lo que sería preciso revisarla y complementarla periódicamente. Además, tal depósito no estaría completo si no dispusiese de información sobre las modalidades de cooperación internacional, incluidos los acuerdos bilaterales o multilaterales sobre extradición y asistencia recíproca en materia de delincuencia.

85. En sus respuestas, los Estados Miembros han reiterado la necesidad de contar con información fidedigna, lo cual se destacó en la Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles, como instrumento esencial en la lucha contra la delincuencia transnacional organizada. La mayoría de los Estados Miembros han comunicado información detallada sobre sus iniciativas legislativas y reglamentarias, sus arreglos de cooperación internacional y las estructuras orgánicas que han establecido para abordar el problema. Australia, por ejemplo, ha indicado que considera la posibilidad de proporcionar información detallada, en tanto que Alemania ha expresado su preocupación por el hecho de que la reunión de información pertinente y su envío a la División es una actividad con un alto coeficiente de recursos y de mano de obra que no se justifica en vista de que la División carece de recursos para establecer un acopio apropiado de información y mantenerlo al día. Sin embargo, Alemania está dispuesta a proporcionar información específica si se le solicita. El Japón ha manifestado que apoya plenamente la creación de un depósito central, pero ha advertido que es necesario estar alerta para no duplicar la información que se suele proporcionar al Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID). Pese a las preocupaciones mencionadas, parece ser, por sus respuestas, que los países están en principio empeñados en seguir adelante, y cabe señalar que la calidad y cantidad de la información proporcionada constituyen una prueba de la viabilidad y utilidad de un depósito central. En parte, tal depósito complementaría las medidas que algunos Estados Miembros están adoptando para establecer organismos centrales dedicados a recopilar material sobre la delincuencia organizada en el plano nacional.

86. La creación de un depósito central debería basarse en el deseo de los Estados Miembros y las organizaciones internacionales de dedicar el tiempo requerido para proporcionar la información pertinente y actualizarla

periódicamente. Las tres principales categorías de información podrían ser: a) legislación nacional, incluidas medidas reglamentarias; b) estructuras orgánicas; y c) arreglos de cooperación internacional, incluidos los tratados bilaterales y multilaterales y la legislación necesaria para su aplicación. El contenido del depósito estaría a disposición de los interesados en forma electrónica a través de la Red de Información de las Naciones Unidas sobre Delincuencia y Justicia Penal y la página de presentación de Internet de la División, pero se adoptarían las disposiciones del caso para que los Estados Miembros que no tuviesen la capacidad de acceso electrónico al depósito pudieran disponer de la información en forma no electrónica. La División formularía un formato estándar para recopilar y actualizar la información requerida, que consistiría en múltiples cuadros destinados a agrupar la información requerida en diversas categorías, con lo que se les facilitaría a los Estados Miembros el envío de sus respuestas. En la etapa inicial, y a fin de reducir el tiempo y los recursos necesarios, los textos legislativos se organizarían y archivarían en el disco duro, y podría disponerse de breves resúmenes en forma electrónica. Los Estados que lo solicitasen podrían disponer de copias de leyes en caso necesario. La División prepararía, si procediese y fuese posible, índices y referencias cruzadas de los textos legislativos, que irían acompañados de un breve comentario y un resumen de la historia legislativa. Se pediría a los Estados Miembros que proporcionaran sus textos legislativos en uno de los idiomas oficiales de las Naciones Unidas, pero sería necesario adoptar las disposiciones necesarias para la traducción de textos cuando los países en desarrollo y los países con economía en transición que proporcionaran dichos textos careciesen de los recursos necesarios para su traducción. El depósito se actualizaría anualmente. Todo ello se llevaría a cabo en estrecha cooperación con el PNUFID.

## VII. CONCLUSIÓN

87. La amenaza que la delincuencia transnacional organizada supone para la seguridad nacional e internacional no es un subproducto involuntario de las tendencias a largo plazo. Por el contrario, esta amenaza es consecuencia inevitable de las actividades de organizaciones que niegan al Estado su monopolio legítimo de la violencia, que corrompen a las instituciones estatales, que socavan el imperio de la ley, que amenazan a la integridad de los sectores financiero y comercial de la sociedad, que infringen las normas y convenciones jurídicas y sociales, que quebrantan la soberanía nacional y que violan las fronteras nacionales. La amenaza es diferente desde el punto de vista cualitativo de la que se planteaba en el pasado.

88. Todo ello es en gran parte el resultado del cambio de contexto en el seno del cual se desenvuelve actualmente la delincuencia organizada. Se han explotado con avidez y eficacia las nuevas oportunidades, por lo que los servicios de represión, habiendo quedado a la zaga, procuran equiparar la inventiva, adaptabilidad y fuerza de las organizaciones delictivas que se han convertido en transnacionales en pensamiento y en obra al llevar a cabo sus operaciones desde centros seguros o "santuarios", o al encontrar refugio en ellos\*. Con ello se destaca el hecho de que las organizaciones delictivas emprenden sus actividades en lo que, en efecto, es para ellas un mundo sin fronteras, en tanto que los servicios de represión se ven considerablemente limitados por tener que funcionar en lo que para ellos sigue siendo un mundo con fronteras. Tanto el personal delictivo como el capital especulativo tienen una movilidad sin precedentes, a la que contribuye la explotación de la tecnología más moderna.

89. Las organizaciones delictivas transnacionales se han convertido en una amenaza para la seguridad, pues han traspasado los umbrales del orden público interno. El desafío que representan es todavía más desalentador por el hecho de que forman parte de una compleja gama de organizaciones de diversas formas y tamaños, que se cruzan de múltiples maneras con la economía y la sociedad legítimas, que son simultáneamente amorfas y concretas, y que se dedican a la corrupción, así como a la coacción y al enfrentamiento, según las exigencias y las oportunidades. Para hacer frente al desafío es menester que la comunidad internacional asigne recursos conmensurables y mantenga una firme voluntad política colectiva, teniendo en cuenta que ningún Estado puede darse el lujo de reaccionar con

---

\* Por ejemplo, según se ha comunicado, entre 150 y 300 de los 2.000 delincuentes más buscados por la Organización Internacional de Policía Criminal (OIPC/Interpol) utilizan a Camboya como santuario seguro, porque carece de tratados de extradición (*International Herald Tribune*, 17 de agosto de 1995).

indiferencia ante la delincuencia transnacional organizada. Si ello no sucede, las consecuencias a largo plazo para el ejercicio democrático del poder y el imperio de la ley serán funestas.

90. Las nuevas amenazas requieren nuevas combinaciones de conocimientos especializados y nuevas capacidades operacionales. Para que la comunidad internacional responda eficazmente a la amenaza que plantean las organizaciones delictivas transnacionales es menester entonces que las soluciones políticas no sean únicamente amplias y bien coordinadas, si no también altamente imaginativas. En las estrategias debería tenerse plenamente en cuenta la índole del desafío. Por ejemplo, con el argumento de que no es posible derrotar a una red si no se cuenta con otra red, se debería hacer un esfuerzo no tan sólo para ampliar las formalidades de la cooperación en materia de represión (aunque ello es importante), sino también instaurar una red transnacional de medidas coordinadas que a la larga tendrían una dimensión mundial.

91. En un enfoque concertado eficaz se debería también tener en cuenta las estrategias de gestión de riesgos de las organizaciones delictivas y adoptar las medidas apropiadas para contrarrestarlas o superarlas. En efecto, las reacciones deberían ir en sentido inverso al de la línea de conducta de las organizaciones delictivas. A este respecto, al parecer habría dos objetivos prioritarios que podrían contribuir a aumentar los riesgos y los costos incurridos por las organizaciones delictivas transnacionales. El primero sería eliminar los refugios inviolables o las bases de operaciones seguras de las organizaciones delictivas, reconociendo que la existencia de un refugio inviolable o santuario probablemente se deba más bien a la limitada capacidad estatal que a una falta de voluntad. De todas maneras, un enfoque multilateral ofrece claras ventajas y mayores probabilidades de éxito. La capacidad estatal puede acrecentarse merced a programas bien dirigidos de asistencia técnica. En esos programas ha de estar implícito un compromiso a largo plazo de aplicar las medidas destinadas tanto a fortalecer al Estado como a eliminar las condiciones en que prospera la delincuencia organizada. La segunda prioridad sería fijar como objetivo los bienes de las organizaciones delictivas, enfoque que se centra no tanto en el proceso de blanqueo de dinero como tal sino más bien en dejar al descubierto los bienes acumulados por las organizaciones delictivas transnacionales y en decomisarlos.

### **VIII. MEDIDAS QUE SE REQUIEREN DE LA COMISIÓN**

92. La Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles, complementados por las medidas ya adoptadas por la Comisión en su cuarto período de sesiones, han puesto en marcha un proceso de sensibilización acrecentada con respecto a la amenaza que representa la delincuencia transnacional organizada y a la necesidad de adoptar medidas urgentes en los planos nacional e internacional. La Comisión tal vez desee recomendar un programa de actividades bien estructurado, organizado por etapas durante un período de tiempo determinado, que conduciría gradualmente a la plena aplicación de la Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles. Ese programa podría abarcar estudios comparativos de la situación de la delincuencia transnacional organizada en todo el mundo y el establecimiento y mantenimiento de un depósito central de información sobre legislación, medidas reglamentarias, estructuras orgánicas destinadas a prevenir y combatir la delincuencia transnacional organizada y arreglos bilaterales y multilaterales de cooperación. En este caso, la Comisión tal vez desee alentar a los Estados y a las organizaciones internacionales pertinentes a que suministren información y material conexas a la División de Prevención del Delito y Justicia Penal y a actualizar periódicamente la información. Como parte del programa antes mencionado, la Comisión tal vez desee ejercer plenamente su función coordinadora, con la asistencia de la División. Por último, la Comisión tal vez desee dirigir su atención a los medios de fortalecer la capacidad de la Secretaría para emprender actividades operacionales y prestar asistencia técnica a los Estados que la soliciten. A este respecto, la Comisión tal vez desee también instar a los gobiernos a que proporcionen los insumos requeridos para elaborar manuales y guías de capacitación apropiados, incluida una legislación modelo y recopilaciones de las mejores prácticas en la detección, investigación y sentencia en la esfera de la delincuencia transnacional organizada.

- <sup>1</sup> Véase Christopher J. Ulrich, *The Price of Freedom: The Criminal Threat in Russia, Eastern Europe, and the Baltic Region* (Londres, Institute for Conflict Studies, 1995).
- <sup>2</sup> Joel Kurtzman, *The Death of Money* (Nueva York, Simon and Schuster, 1993).
- <sup>3</sup> *Ibid*, pág. 11.
- <sup>4</sup> Susan Strange, "From Bretton Woods to the Casino Economy", S. Corbridge, N. Thrift y R. Martin, eds., *Money, Power and Space* (Oxford, Blackwell, 1994), págs. 49 a 62.
- <sup>5</sup> Véase Alex P. Schmid, "Organized crime: links between upper world and underworld", monografía no publicada.
- <sup>6</sup> Michael Hirsh, "Tokyo's dirty secret: banks and the mob", *Newsweek*, 18 de diciembre de 1995, págs. 36 y 37.
- <sup>7</sup> Stephen Skinner, "Australia battles international organized crime", *Reuters*, 28 de marzo de 1994.
- <sup>8</sup> B.G. Thamm, *Drogenfreigabe: Kapitulation oder Ausweg?* (Hilden, Alemania, Verlag Deutsche Polizeiliteratur, 1989), pág. 209.
- <sup>9</sup> *Washington Post*, 9 de marzo de 1993.
- <sup>10</sup> Phil Williams, "Transnational criminal organizations: strategic alliances", Brad Roberts, ed., *Order and Disorder after the Cold War* (Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1995), págs. 235 a 250.
- <sup>11</sup> Richter H. Moore, Jr., "The activities and personnel of twenty-first century organized crime", *Criminal Organizations*, vol. 9, No. 1 (verano de 1994), págs. 3 a 11.
- <sup>12</sup> Benjamin R. Barber, *Jihad versus McWorld* (Nueva York, Times Books, 1995), pág. 4.
- <sup>13</sup> Charles Hanley, "Increasingly, guerrillas financed by drugs", *Toronto Star*, 29 de diciembre de 1994, pág. A19.
- <sup>14</sup> Charles Perrow, *Normal Accidents* (Nueva York, Basic Books, 1984), pág. 332.