



Consejo Económico y Social

Distr.
GENERAL

E/CN.15/1998/6
23 de marzo de 1998

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE PREVENCIÓN DEL DELITO
Y JUSTICIA PENAL

Séptimo período de sesiones

Viena, 21 a 30 de abril de 1998

Tema 6 a) del programa provisional*

COOPERACIÓN INTERNACIONAL CONTRA LA DELINCUENCIA TRANSACCIONAL

APLICACIÓN DE LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN MUNDIAL DE NÁPOLES CONTRA LA DELINCUENCIA TRANSNACIONAL ORGANIZADA: CUESTIÓN DE LA ELABORACIÓN DE UN CONVENIO INTERNACIONAL CONTRA LA DELINCUENCIA TRANSNACIONAL ORGANIZADA Y DE OTROS POSIBLES INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

Informe del Secretario General

Resumen

En el presente informe se da un panorama general de la labor continuada del Centro de Prevención del Delito Internacional para aplicar la Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles contra la Delincuencia Transnacional Organizada; se utiliza información proporcionada por 17 Estados y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. También se tratan las novedades sobre cuestiones específicas, como la extradición y la asistencia recíproca en asuntos penales, que guardan relación directa con la aplicación de la Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles y con el fortalecimiento de la cooperación internacional contra la delincuencia transnacional organizada. En el informe se establecen también las medidas que debería tomar el Centro en respuesta a las necesidades y peticiones de los Estados Miembros para reforzar sus actividades de prevención y lucha contra la delincuencia transnacional organizada. El informe plantea cuestiones que deben ser consideradas por la Comisión con miras a determinar la labor futura en esta esfera.

*E/CN.15/1998/1.

INTRODUCCIÓN

1. La Asamblea General, en su resolución 52/85, relativa al seguimiento de la Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles contra la Delincuencia Transnacional Organizada, pidió al Secretario General que prosiguiera su labor respecto del fondo central de información establecido de conformidad con la resolución 1996/27 del Consejo Económico y Social con miras a aumentar, mantener y actualizar los datos y demás información recogidos en dicho fondo. En su resolución 1996/27, el Consejo pidió al Secretario General que continuara reuniendo y analizando información sobre la estructura, la dinámica y otros aspectos de todas las formas de delincuencia transnacional organizada y que presentara un informe sobre la aplicación de la resolución a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal.
2. Un paso importante en la aplicación de la Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles ha sido el establecimiento, de conformidad con la resolución 52/85 de la Asamblea General, de un grupo intergubernamental de expertos entre períodos de sesiones y abierto para que elaborase un anteproyecto de una posible convención internacional amplia de lucha contra la delincuencia transnacional organizada. El grupo de expertos celebró su primera reunión en Varsovia, del 2 al 6 de febrero de 1998 (E/CN.15/1998/5).
3. En el presente informe se resumen los resultados de la labor realizada por el Centro de Prevención del Delito Internacional de la Oficina de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito de la Secretaría, para fomentar la aplicación de la Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles. También se utiliza la información proporcionada por 17 Estados (Arabia Saudita, Austria, Chile, Cuba, Egipto, España, Guyana, Hungría, Islas Cook, Kenya, Japón, Jordania, México, Panamá, Sudáfrica, Suecia y Túnez) y por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). También se examinan en el presente informe las novedades respecto de cuestiones específicas como la extradición y la asistencia recíproca en cuestiones penales*, ya que guardan relación directa tanto con la aplicación de la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial de Nápoles como con el fortalecimiento de la cooperación internacional contra la delincuencia transnacional organizada.

I. APLICACIÓN DE LA DECLARACIÓN POLÍTICA Y PLAN DE ACCIÓN MUNDIAL DE NÁPOLES

A. Medidas tomadas por los Estados Miembros

4. Las respuestas recibidas a la petición del Secretario General de información sobre las medidas tomadas a nivel nacional para prevenir y combatir la delincuencia transnacional organizada pueden agruparse en dos grandes categorías. La primera y más grande comprende información sobre la elaboración de legislación nacional específicamente concebida para contrarrestar la delincuencia organizada, así como las medidas tomadas para reestructurar el sistema de justicia penal con miras a responder a la amenaza planteada por esta forma de delincuencia. La segunda incluye información y evaluaciones nacionales sobre las operaciones llevadas a cabo por los grupos delictivos organizados.
5. En relación con la legislación nacional, una novedad importante fue la introducción de una definición de delincuencia organizada, o el uso de elementos de esa definición, en la legislación de algunos de los Estados que respondieron. Chile, Hungría, Kenya, México y Suecia comunicaron que habían adoptado leyes o mandatos para los organismos de represión, que contenían las características definitorias de las organizaciones delictivas, o hacían

*Véase el informe de la reunión del grupo de expertos en asistencia recíproca en cuestiones penales, celebrada en Arlington, Virginia (Estados Unidos de América) del 23 al 26 de febrero de 1998 (E/CN.15/1998/7).

referencia a ellas. Esas características incluían los aspectos estructurales y operacionales que eran comunes a los grupos delictivos organizados, incluida la continuidad de la asociación con fines delictivos, la división del trabajo, la estructura jerárquica y los lazos con otros grupos, así como el empleo de la violencia, la intimidación y la corrupción.

6. Otros países todavía no consideraban necesario emprender la elaboración de legislación específica contra la delincuencia organizada pero habían establecido grupos de expertos interministeriales para estudiar la cuestión. Arabia Saudita y Túnez eran utilizados principalmente como países de tránsito y temían que, a menos que se prestara la atención debida y oportuna a este problema, la delincuencia organizada podía echar raíces en sus territorios nacionales y convertirse en una amenaza para la seguridad nacional.

7. La legislación sustantiva promulgada por los Estados que respondieron para limitar las operaciones de la delincuencia organizada trataba de cuestiones como el tráfico ilícito de drogas y armas, el tráfico de migrantes ilegales y vehículos robados, y el lavado de dinero. Chile, España, Hungría y Túnez indicaron que el terrorismo era una cuestión que también estaba comprendida en sus legislación nacional contra la delincuencia organizada, particularmente con respecto a la posible vinculación entre grupos terroristas y grupos delictivos organizados.

8. En cuanto a las operaciones de represión, algunos países han adoptado medidas que permiten el uso de técnicas de investigación cuyo objetivo es debilitar y penetrar las organizaciones delictivas. En particular, Chile, España, México y Suecia comunicaron que sus organismos nacionales de represión podían utilizar medios de investigación que habían resultado eficaces en el desmantelamiento de grupos delictivos, como el empleo de agentes encubiertos para infiltrar asociaciones criminales y las entregas controladas para descubrir al mayor número posible de delincuentes involucrados en transacciones ilícitas, así como los medios electrónicos y otros métodos de vigilancia. También se comunicó la adopción de medidas para proteger a testigos y a ex delincuentes que decidían abandonar los grupos delictivos organizados y cooperar con las autoridades, como medio eficaz de obtener la información necesaria para enjuiciar con éxito los casos en que está involucrada la delincuencia organizada.

9. Muchos de los Estados que respondieron consideraron que la cooperación internacional, tanto bilateral como multilateral, era el medio principal para una acción eficaz contra los grupos delictivos, cuyas operaciones e intereses ya no se circunscribían a las fronteras nacionales. Se han realizado actividades sobre cuestiones como la extradición y la asistencia recíproca en cuestiones penales en diferentes contextos, entre otros, sobre la base de las convenciones internacionales existentes, los planes regionales y los acuerdos y tratados bilaterales de cooperación, y también en previsión de la adopción de posibles instrumentos internacionales para combatir la delincuencia organizada.

10. Arabia Saudita, Chile, Guyana, Hungría, Kenya, Japón, México, Sudáfrica y Túnez proporcionaron información sobre diversas medidas legislativas y de otro tipo para combatir la delincuencia organizada que habían tomado como resultado de la labor realizada bajo los auspicios de las Naciones Unidas. España y Suecia se refirieron a iniciativas similares tomadas como parte de su cooperación dentro de la región, particularmente en el marco de la Comunidad Europea. De esta forma, la cooperación multilateral había tenido un impacto favorable directo, ya que había dado a los Estados Miembros la oportunidad de compartir e intercambiar experiencias y conocimientos y de mancomunar recursos.

11. Un aspecto preocupante que se desprende de la información suministrada sobre las operaciones de la delincuencia organizada es el tráfico de seres humanos. Hungría, Japón, México, Suecia y Túnez comunicaron que grupos delictivos organizados controlaban el contrabando de migrantes y refugiados ilegales hacia sus territorios, o estaban utilizando sus territorios como puntos de tránsito. Las medidas adoptadas por las autoridades nacionales para prevenir esas olas de migración requerían el apoyo de las organizaciones internacionales con experiencia en este campo.

B. Medidas tomadas por la Secretaría y otras organizaciones internacionales

12. Un logro importante del Centro de Prevención del Delito Internacional en la aplicación de la Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles fue la elaboración, de conformidad con la resolución 1996/27 de l Consejo Económico y Social, de un manual de capacitación para el personal de los organismos de represió n encargados de investigar la delincuencia transnacional organizada. Se están dando los toques finales a un proyecto del manual, teniendo en cuenta las recomendaciones de una reunión de un grupo de expertos celebrada en Viena del 8 al 10 de diciembre de 1997.

13. El manual, en el que se tienen en cuenta las propuestas existentes y los criterios de otros foros internacionales y de las Naciones Unidas, trata de cuestiones generales, como la definición, la naturaleza y el impacto de l a delincuencia organizada o de las actividades delictivas relacionadas con la delincuencia organizada, y también de métodos y técnicas de investigación específicas, características del investigador especializado modelo y recurso s técnicos y científicos necesarios para las investigaciones. También se han tenido en cuenta los mejores métodos y prácticas de investigación de eficacia comprobada.

14. El Centro ha prestado asistencia técnica a varios Estados, a petición de éstos, a fin de fortalecer sus sistemas de justicia penal, particularmente en los sectores más afectados por el fenómeno de la delincuencia organizad a (E/CN.15/1998/9). El Centro ha desarrollado varias propuestas de proyectos, que se han presentado a posible s donantes para recabar financiación (E/CN.15/1998/CRP.6).

15. Las actividades de capacitación también fueron el objeto de un gran proyecto que ejecuta el Centro e n Kirguistán, en cooperación con el PNUD y el Organismo Danés de Desarrollo Internacional. Las actividades del proyecto, que tiene por objeto aumentar la capacidad del Ministerio del Interior para combatir la delincue nci a organizada, comprende el suministro de equipo técnico y servicios de asesoramiento y la elaboración de un manual de capacitación *.

16. Luego del Curso Práctico Regional a nivel ministerial celebrado en Buenos Aires del 27 al 30 de noviembre de 1995, el Centro organizó dos cursos prácticos regionales a nivel minist erial sobre el seguimiento de la Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles para África y para Asia y el Pacífico. Los informes sobre los do s cursos prácticos más recientes se presentarán a la Comisión en su séptimo período de sesione s (E/CN.15/1998/6/Add.1 y 2).

17. El Centro organizó, en cooperación con el Instituto Internacional de Estudios Superiores en Ciencias Penales, el primero de una serie de seminarios de capacitación para profesionales que participan a diario en trabajos sobre extradición, de carácter operacional y orientados a la adopci ón de políticas. El objetivo del seminario fue determinar problemas relacionados con la cooperación en cuestiones penales y elaborar estrategias para mejorar la comprensión de los procedimientos y mecanismos de la extradición. El seminario, que se realizó en idioma inglés en Siracusa (Italia) en noviembre de 1997, contó con la asistencia de oficiales de 42 países de todas la regiones. El Instituto ha indicado su intención de dar acogida a otros tres seminarios en 1998: uno en inglés, uno en francés y uno en español. El Gobierno de España ha expresado mucho interés en dar acogida al seminario en español, o de hacer un a contribución sustancial al mismo.

18. Los participantes en el primer seminario destacaron que la extradición debía figurar en lugar preeminente en las políticas nacionales e internacionales para combatir la delincuencia transnacional organizada. De hecho, l a naturaleza transfronteriza de la delincuencia organizada exigía una revisión colectiva de las modalidades de l a cooperación internacional con miras a fomentar la asistencia jurídica recíproca. Muchos participantes subrayaron

*Respecto de los seminarios de capacitación para oficiales superiores de justicia penal y organismos de represión en la ex República Yugoslava de Macedonia, véase el informe del Secretario General sobre cooperación técnica (E/CN.15/1998/9).

también que las actividades de capacitación debían ser complementadas con servicios de asesoramiento y asistencia para desarrollar y enmendar la legislación sobre extradición. En su evaluación del seminario, los participantes acogieron con beneplácito la iniciativa de organizar este tipo de reunión y el formato seleccionado, y expresaron su agradecimiento al Instituto por haber hecho posible el seminario. Se convino en forma unánime en que estas actividades debían haberse iniciado mucho tiempo atrás, que debían repetirse en el futuro con la mayor frecuencia posible y que se debía ampliar su ámbito para incluir otras modalidades de cooperación internacional en cuestiones penales. Se hizo un llamamiento a los países donantes para que apoyaran activamente la organización de futuros seminarios, que podían rendir resultados prácticos valiosos en relación con una inversión relativamente modesta.

19. Aprovechando la experiencia obtenida con los seminarios sobre extradición, el Centro está estudiando la posibilidad de elaborar un manual de capacitación sobre este tema. El manual aprovechará el tratado modelo o modificado, de conformidad con la resolución 52/88 de la Asamblea General, y el material reunido o producido para los seminarios de capacitación, y seguirá el formato utilizado en los seminarios, incorporando el análisis de diversos estudios de casos para ilustrar mejor los problemas con que se tropieza en la práctica y las posibles soluciones. La elaboración del manual ha sido bien recibida por los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales, que han prometido su apoyo.

20. El Centro también ha iniciado el desarrollo de legislación modelo sobre extradición, utilizando el tratado modelo como base y teniendo en cuenta las recomendaciones de la reunión del grupo de expertos sobre extradición (E/CN.15/1997/6 y Corr.1). Luego del Seminario de capacitación mencionado en el párrafo 17 supra, el Instituto Internacional de Estudios Superiores en Ciencias Penales organizó en Siracusa un pequeño grupo de expertos informal que realizó un examen preliminar del proyecto de legislación modelo. El Centro prosigue su labor sobre la base de los resultados del examen preliminar. Se necesitarán recursos extrapresupuestarios para convocar a un grupo de expertos con el fin de finalizar el texto.

21. Además de las actividades sobre extradición, el Centro continuó la labor sobre el establecimiento del fondo central de información sobre la delincuencia organizada, de conformidad con la resolución 1996/27 del Consejo Económico y Social. El material existente está siendo organizado en forma sistemática de conformidad con las directrices establecidas en el anexo II, titulado "Puntos metodológicos y categorización de los datos", de la resolución 1997/22 del Consejo; la labor relativa al desarrollo de programas informáticos está casi terminada. Para que el fondo central sea lo más útil posible es fundamental contar con la plena cooperación de todos los gobiernos en su desarrollo y mantenimiento. Los datos y otra información recibida de Estados Miembros hasta la fecha no se ajusta a las directrices establecidas en el anexo II de la resolución 1997/22 del Consejo.

22. El PNUD indicó que está ejecutando varios programas por países en diferentes regiones y que apoya activamente las actividades del sistema de las Naciones Unidas sobre esta cuestión, particularmente las actividades del Centro.

II. PROPUESTAS SOMETIDAS A LA CONSIDERACIÓN DE LA COMISIÓN

23. El proceso para dar carácter operacional a las actividades del Centro de Prevención del Delito Internacional en materia de lucha contra la delincuencia transnacional organizada, que comenzó con la elaboración del manual de capacitación y el suministro de asistencia técnica a algunos Estados Miembros, ya ha producido resultados útiles. Por ejemplo, las misiones de evaluación de las necesidades y de asesoramiento y evaluación llevadas a cabo en relación con las actividades de cooperación técnica han demostrado que muchos países, particularmente los países en desarrollo y los países con economías en transición, requieren marcos legislativos actualizados para mantenerse a la par de los nuevos fenómenos delictivos. Con demasiada frecuencia, la necesidad de legislación va acompañada de una necesidad de reestructurar el sistema de justicia penal.

24. A fin de facilitar la labor del Centro de desarrollo y supervisión del fondo central, la Comisión quizá desee alentar a los Estados a que cooperen activamente con el Centro proporcionando y actualizando información y material legislativo. Además, la Comisión quizá desee estudiar medios para complementar el material proporcionado por los Estados a fin de ampliar el alcance y la utilidad del fondo central.

25. El Centro tiene el propósito de elaborar legislación modelo y proporcionar asistencia a los Estados Miembros que la soliciten, en la formulación de políticas de justicia penal encaminadas a prevenir y combatir la delincuencia transnacional organizada. El Centro proseguirá también su labor en las esferas de la extradición, la asistencia mutua en cuestiones penales y otras modalidades de cooperación internacional. A fin de obtener los mejores resultados posibles, será necesario realizar investigaciones aplicadas sobre cuestiones jurídicas y de política, administración de justicia penal y otras disciplinas pertinentes, teniendo en cuenta las diferencias entre los sistemas jurídicos y las culturas. Habrá que prestar especial atención al fortalecimiento de la experiencia interna mediante actividades de capacitación. La Comisión quizá desee examinar y seleccionar las cuestiones que habrá que tener en cuenta en estas actividades e identificar mecanismos para su aplicación, como la convocación de reuniones de grupos de expertos y la organización de la labor de expertos gubernamentales e independientes, o cualesquiera otras modalidades que los Estados Miembros consideren apropiado. Una cuestión clave que debe ser resuelta satisfactoriamente es la disponibilidad de recursos adecuados para el desarrollo y mantenimiento de la experiencia necesaria y el suministro de asistencia técnica.