



NACIONES UNIDAS



**NOVENO CONGRESO
DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE PREVENCIÓN DEL DELITO
Y TRATAMIENTO DEL DELINCUENTE**

El Cairo (Egipto), 29 de abril a 8 de mayo de 1995

Distr. GENERAL

A/CONF.169/5
30 de marzo de 1995

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

Tema 4 del programa provisional*

**MEDIDAS CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA Y LA DELINCUENCIA ECONÓMICA
DE ÁMBITO NACIONAL Y TRANSNACIONAL, Y COMETIDO DEL DERECHO PENAL
EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE: EXPERIENCIAS NACIONALES
Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

Documento de trabajo preparado por la Secretaría

Resumen

En cumplimiento de las resoluciones 1993/32 y 1994/19 del Consejo Económico y Social y de la resolución 49/157 de la Asamblea General, en el presente documento de trabajo se hace un examen general de los peligros que representan la delincuencia organizada y la delincuencia económica de ámbito nacional y transnacional, describiendo sus principales tendencias y su evolución más importante. Se señalan también algunas actividades ilícitas que constituyen graves amenazas para el medio ambiente. Además, se hace un análisis del cometido que puede desempeñar el derecho penal en la protección del medio ambiente. Por último, se hace un examen de las iniciativas nacionales e internacionales actualmente adoptadas para combatir todas esas formas de delincuencia, ofreciendo así una base para el debate y la determinación de estrategias conexas de prevención del delito y lucha contra la delincuencia, que deben reforzar la cooperación internacional.

* A/CONF.169/1.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	1-6	3
I. ANTECEDENTES	7-32	4
II. DELINCUENCIA ORGANIZADA	33-83	8
A. Tendencias y evolución principales	37-57	9
B. Las organizaciones delictivas transnacionales y el terrorismo	58-69	13
C. Medidas contra la delincuencia transnacional	70-83	15
III. DELINCUENCIA ECONÓMICA	84-121	18
A. Formas de delincuencia económica	84-114	18
B. Lucha contra la delincuencia económica	115-121	23
IV. EL PAPEL DEL DERECHO PENAL EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE	122-152	24
A. Tendencias internacionales	122-131	24
B. Aplicación de la legislación penal de protección del medio ambiente	132-141	26
C. Directrices para medidas nacionales e internacionales	142-152	27

INTRODUCCIÓN

1. En unos momentos en que se están produciendo en el mundo cambios rápidos y espectaculares, la cuestión de la delincuencia transnacional, económica y organizada ha cobrado especial importancia. Está aumentando la conciencia de las repercusiones que tienen esas formas de delincuencia en los esfuerzos nacionales por crear economías de mercado libre y en las iniciativas internacionales orientadas a liberalizar el comercio mundial, lo que con frecuencia va acompañado de consternación, por la dificultad de reaccionar eficazmente. La preocupación por los actos delictivos y graves negligencias que se traducen en daños ambientales está creciendo, también especialmente en vista de las consecuencias a largo plazo que pueden tener esos daños.

2. La comprensión de los efectos y el costo de esas formas de comportamiento delictivo está llevando a un mayor deseo de la comunidad internacional de hacerles frente y adoptar medidas. Los Estados tropiezan con dificultades de amplitud y naturaleza variables, en función de su grado de desarrollo económico y de la capacidad de sus sistemas legislativos y de justicia penal. Las actividades de las Naciones Unidas y de otros órganos internacionales reflejan tanto el aumento de la preocupación por el problema como el interés de la comunidad internacional por superar las dificultades y trabajar de forma conjunta para la prevención y represión eficaces de esas formas de delincuencia.

3. Las "Medidas contra la delincuencia organizada y la delincuencia económica de ámbito nacional y transnacional, y cometido del derecho penal en la protección del medio ambiente: experiencias nacionales y cooperación internacional" se incluyeron como tema del programa provisional del Noveno Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, ultimado por la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en su segundo período de sesiones y aprobado por el Consejo Económico y Social en su resolución 1993/32. De esa forma, el Noveno Congreso aprovechará otras iniciativas importantes, como la Conferencia Internacional sobre la prevención y represión del blanqueo de dinero y el empleo del producto del delito: un enfoque mundial, celebrada en Courmayeur (Italia) del 18 al 20 de junio de 1994, y la Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada, celebrada en Nápoles (Italia) del 21 al 23 de noviembre de 1994. La corrupción es otra cuestión que está resurgiendo como preocupación prioritaria, tanto de los gobiernos como de las organizaciones internacionales. El Consejo, en su resolución 1993/32, decidió incluir en el programa de trabajo del Noveno Congreso un debate de sesión plenaria de un día de duración sobre experiencias y medidas prácticas dirigidas a combatir la corrupción que implica a funcionarios públicos. Ese debate de un día dedicado a la cuestión será un foro en el que los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, así como los expertos, podrán intercambiar experiencias y opiniones sobre medidas eficaces y concertadas. Estrechamente relacionado con el debate sobre las formas de combatir esa corrupción estará un período de sesiones introductorio sobre proyectos de cooperación técnica, que se celebrará en el Noveno Congreso antes de que comiencen los cursos prácticos. La comunidad internacional comprende cada vez mejor que una acción eficaz contra las formas de delincuencia no limitadas por fronteras nacionales debe ser una empresa conjunta. El éxito de los esfuerzos contra todas las formas de delincuencia transnacional depende, en gran medida, de la capacidad de todos los Estados para hacer frente a esas formas de delincuencia, capacidad que, a su vez, depende de la capacidad de sus sistemas de justicia penal y de sus mecanismos normativos. La cooperación y la asistencia técnicas para aumentar esa capacidad hasta niveles que permitan dar respuestas adecuadas a la delincuencia transnacional son requisitos previos para una cooperación internacional eficaz en todos los niveles. El debate sobre cooperación técnica se ocupará de la cuestión en todos sus aspectos. El examen que se hace en el presente documento se limita por ello a las formas de asistencia práctica necesarias para prevenir y reprimir la delincuencia organizada y económica y para aumentar la función del derecho penal en la protección del medio ambiente.

4. La delincuencia económica y organizada, así como las infracciones penales contra el medio ambiente, comparten algunos elementos fundamentales. Por ejemplo, sus efectos raras veces se limitan a zonas comprendidas dentro de fronteras nacionales, ni siquiera en los casos en que no hay aspectos transfronterizos en la comisión de las infracciones. Se trata siempre de esferas en que la tecnología desempeña hoy un papel importante. Las organizaciones delictivas transnacionales emplean la tecnología informática y de las comunicaciones para orquestar actividades ilícitas en el mundo entero. Esa tecnología se usa también en el fraude comercial o en gran escala y en la delincuencia informática. La tecnología supone asimismo un desafío constante para reglamentar la industria y disponer y tratar los subproductos de los procesos de fabricación de una forma que garantice la protección del medio ambiente. Otro elemento común es el hecho de que debe prestarse sin demora más atención internacional a esa delincuencia, por el continuo aumento de su frecuencia, importancia y gravedad.

5. El Noveno Congreso ofrecerá a los Estados una oportunidad única de compartir sus experiencias en esas esferas y de hacer progresos hacia una mayor cooperación internacional al actuar en ellas, manteniendo y aumentando el impulso adquirido en recientes iniciativas de las Naciones Unidas.

6. La finalidad del presente documento de trabajo es sentar las bases pertinentes para cada una de las cuestiones comprendidas en el tema 4 del programa provisional del Noveno Congreso, describir algunos de los acontecimientos recientes relacionados con ellas y ofrecer algunas observaciones sobre medidas que quizá deseen examinar los Estados como posibles medios para tratar tales cuestiones.

I. ANTECEDENTES

7. La primera intervención de las Naciones Unidas en la cuestión de las diversas formas de delincuencia transnacional se remonta al Quinto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra del 1 al 12 de septiembre de 1975. En el tema 5 de su programa, el Quinto Congreso examinó los cambios en las formas y dimensiones de la delincuencia transnacional y nacional. El centro de atención estuvo también entonces en el delito como negocio en los planos nacional y transnacional: delito organizado, delito financiero y corrupción. Se señaló que, además de los delincuentes ordinarios que no eran descubiertos, había poderosos autores de actos perjudiciales que ejercían su poder y su influencia con impunidad, en detrimento de la comunidad en su conjunto. Los delitos de las sociedades y la delincuencia "organizada" o sindicada tenían muchas similitudes; ambos podían implicar la corrupción de autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y de autoridades políticas. También solían caracterizarse por un alto grado de secreto y, como delitos "invisibles", eran difíciles de descubrir¹.

8. Se reconoció que "el delito como negocio" constituía una amenaza más grave para la sociedad y las economías nacionales que las formas tradicionales de delincuencia. Aunque el delito como negocio era un problema grave en muchos países desarrollados, en los países en desarrollo el bienestar nacional y el desarrollo económico de toda la sociedad podían verse radicalmente afectados por delitos como el cohecho, la imposición de precios, el contrabando y los delitos monetarios. Las definiciones de los términos relativos a ese tipo de delincuencia eran con frecuencia vagas y ambiguas, ya que la cuestión había sido descuidada por los penalistas².

9. El Sexto Congreso de las Naciones Unidas sobre Protección del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Caracas del 25 de agosto al 5 de septiembre de 1980, al examinar el tema 5 del programa, titulado "Delito y abuso de poder: delitos y delincuentes fuera del alcance de la ley", añadió nuevos elementos a la percepción internacional de la delincuencia organizada. El acento se puso en el concepto de abuso de poder en sus diversas formas: poder político, económico y social. Los abusos de poder económico, social y político estaban a menudo relacionados entre sí. Por ejemplo, el delito económico constituía un factor causal y agravante en la corrupción del proceso gubernamental y de los funcionarios públicos³.

10. Entre las infracciones fuera del alcance de la ley examinadas dentro del tema 5 del Sexto Congreso estaban las tipificadas legalmente como delitos pero respecto de las cuales los organismos encargados de hacer cumplir la ley eran relativamente impotentes debido a la elevada posición económica o política de quienes los cometían, o porque las circunstancias en que se cometían eran tales que disminuían las posibilidades de que los culpables fueran denunciados y enjuiciados. Entre los primeros ejemplos mencionados en el debate estuvieron la delincuencia organizada, el soborno y la corrupción.⁴

11. La cuestión siguió examinándose en el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, dentro del tema 1, titulado "Nuevas dimensiones de la criminalidad y de la prevención del delito en el contexto del desarrollo: desafíos para el futuro". Se subrayó que las múltiples operaciones ilícitas efectuadas por las redes delictivas internacionales constituían un grave desafío al orden público nacional y a la cooperación internacional. Las fronteras nacionales habían dejado de representar una barrera eficaz contra esas actividades delictivas. Aprovechando las discrepancias entre las legislaciones de los diversos países, la delincuencia organizada conseguía un grado notable de impunidad.⁵

12. El Séptimo Congreso aprobó el Plan de Acción de Milán⁶, en el que reconocía las dimensiones internacionales del delito y la necesidad de una respuesta concertada de la comunidad internacional para reducir las oportunidades de comisión de delitos. Subrayaba también cómo ciertas formas de delincuencia podían obstaculizar el progreso político, económico,

social y cultural de los pueblos y amenazar los derechos humanos, las libertades fundamentales y la paz, la estabilidad y la seguridad. Las Naciones Unidas tenían una importante función que desempeñar, y su contribución a la cooperación multilateral en esa esfera debía hacerse más eficaz. Se instaba a los Estados Miembros a que aplicaran el Plan de Acción de Milán, como empeño colectivo de la comunidad internacional para resolver un importante problema cuyas repercusiones desestabilizadoras o desquiciadoras de la sociedad se intensificarían necesariamente si no se tomaba, con carácter urgente y prioritario, medidas concretas y constructivas⁶.

13. En 1990, en el marco de su tema III, "Medidas nacionales e internacionales eficaces contra: a) la delincuencia organizada; b) las actividades delictivas de carácter terrorista", el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, examinó el problema de la delincuencia transnacional organizada a la luz de la última evolución histórica. El rápido aumento del número de países independientes, junto con la internacionalización incontestable de las actividades delictivas, había hecho sentir la necesidad de nuevas instituciones internacionales que introdujeran cierto orden y realzaran la eficacia de los esfuerzos encaminados a la prevención de la delincuencia⁷.

14. Era posible una cooperación más eficaz en la prevención del delito, como habían demostrado algunas iniciativas adoptadas en el plano subregional. La voluntad y el deseo políticos de revisar algunos métodos tradicionales eran necesarios, juntamente con aumentos sustanciales de la cooperación técnica en todos los niveles. Todos los países debían estar en una situación que les permitiera participar eficazmente en la red de cooperación. Debía reforzarse el programa de prevención del delito y justicia penal de las Naciones Unidas para que respondiera al creciente número de solicitudes de asistencia⁷.

15. Un paso considerable hacia la cooperación internacional se dio en 1990, cuando la Asamblea General aprobó el Tratado modelo de extradición (resolución 45/116, anexo), el Tratado modelo de asistencia recíproca en asuntos penales (resolución 45/117, anexo), el Tratado modelo sobre la remisión del proceso en materia penal (resolución 45/118, anexo) y el Tratado modelo sobre el traspaso de la vigilancia de los delincuentes bajo condena condicional o en libertad condicional (resolución 45/119, anexo). En sus resoluciones, la Asamblea General invitó a los Estados Miembros a que tuvieran en cuenta esos Tratados modelo al establecer relaciones con otros Estados y los instó a que fortalecieran la cooperación internacional en materia de justicia penal. La Asamblea General aprobó también la resolución 45/123, sobre cooperación internacional en la lucha contra la delincuencia organizada, en la que instó a los Estados Miembros a que examinaran favorablemente la aplicación de las Directrices para la prevención y la represión de la delincuencia organizada⁸, aprobadas por el Octavo Congreso, e invitó a los Estados Miembros a que, cuando así se les solicitara, pusieran en conocimiento del Secretario General las disposiciones contenidas en sus respectivas legislaciones relacionadas con el blanqueo de dinero, y el rastreo, la supervisión y el decomiso del producto del delito, así como con la vigilancia de las transacciones en efectivo en gran escala y otras medidas, de modo que pudieran facilitarse a los Estados Miembros que desearan promulgar legislación en esas esferas o desarrollar la legislación vigente.

16. Sobre la base de los mencionados llamamientos a la cooperación en la lucha contra la delincuencia transnacional, se celebró la Reunión del Grupo Ad Hoc de Expertos sobre estrategias para luchar contra la delincuencia transnacional en Smolenice (Checoslovaquia)^{*}, del 27 al 31 de mayo de 1991. En la reunión, a la que asistieron expertos que representaban las cinco regiones geográficas de las Naciones Unidas y representantes de la Organización Internacional de Policía Criminal (OIPC/Interpol) se subrayó con firmeza la urgente necesidad de responder más eficazmente a la delincuencia transnacional, ya que los instrumentos jurídicos de que disponían los gobiernos no eran a menudo apropiados para luchar eficazmente contra las nuevas manifestaciones transnacionales de delincuencia. La reunión aprobó algunas recomendaciones sobre medidas nacionales, regionales e internacionales para contribuir a una cooperación internacional más estrecha (véase la resolución 1992/23 del Consejo Económico y Social, anexo I). Del 21 al 25 de octubre de 1991, funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y expertos de 15 países y de la OIPC/Interpol asistieron a un Seminario Internacional sobre represión de la delincuencia organizada, celebrado en Suzdal (Federación de Rusia). Entre las medidas prácticas contra la delincuencia organizada formuladas durante el seminario había consideraciones sobre la naturaleza, la

^{*} Checoslovaquia fue Miembro original de las Naciones Unidas desde el 24 de octubre de 1945. En una carta de fecha 10 de diciembre de 1992, su Representante Permanente informó al Secretario General de que la República Federal Checa y Eslovaca dejaría de existir el 31 de diciembre de 1992, y la República Checa y la República Eslovaca, como Estados sucesores, solicitarían su ingreso en las Naciones Unidas. Después de recibir la solicitud, el Consejo de Seguridad, el 8 de enero de 1993, recomendó a la Asamblea General la admisión de la República Checa y la República Eslovaca como Miembros de las Naciones Unidas. En consecuencia, la República Checa y Eslovaquia fueron admitidas el 19 de enero de 1993 como Estados Miembros. Smolenice se encuentra hoy en Eslovaquia.

importancia y los efectos del problema. El Seminario pidió la adopción de medidas en las esferas de la legislación, los métodos para hacer cumplir la ley, las estructuras de organización, la cooperación internacional y la evaluación de la gravedad de la amenaza planteada por la delincuencia organizada (véase la resolución 1992/23 del Consejo Económico y Social, anexo II).

17. La Asamblea General, en su resolución 46/152, tomó nota del informe de la Reunión Ministerial relativa a la elaboración de un programa eficaz de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal (A/46/703 y Corr.1) y aprobó la Declaración de Principios y el Programa de Acción anexos a dicha resolución, en los que, entre otras cosas, se pedía el establecimiento de una Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal. El Consejo Económico y Social, por su resolución 1992/1 estableció la Comisión, como una de sus comisiones orgánicas. Por recomendación de la Comisión en su primer período de sesiones, el Consejo aprobó la resolución 1992/22. En la sección VI de esta resolución, el Consejo subrayó la importancia de la colaboración internacional para luchar contra el delito y determinó que uno de los temas prioritarios para orientar la labor de la Comisión en la elaboración de un programa detallado de las Naciones Unidas de prevención del delito y justicia penal debería ser la delincuencia nacional y transnacional y la delincuencia organizada, incluido el blanqueo de dinero y la función del derecho penal en la protección del medio ambiente.

18. Por recomendación de la Comisión en su primer período de sesiones, el Consejo Económico y Social aprobó la resolución 1992/23 en la que tomó nota de las recomendaciones de la Reunión del Grupo Ad Hoc de Expertos sobre estrategias para luchar contra la delincuencia transnacional y del Seminario Internacional sobre represión de la delincuencia organizada y pidió al Secretario General que continuara el análisis de la información sobre el impacto de las actividades de la delincuencia organizada sobre la sociedad en general. La Comisión, en su resolución 1/2 relativa al control del producto del delito, pidió al Secretario General, entre otras cosas, que examinara la posibilidad de coordinar los esfuerzos ya desplegados a nivel multilateral contra el blanqueo del producto del delito y los delitos conexos, y propusiera medios para prestar asistencia técnica, a los Estados Miembros que la solicitaran, en la elaboración de legislación, la capacitación de personal encargado de hacer cumplir la ley y la promoción de la cooperación regional, subregional o bilateral, así como en la prestación de asesoramiento sobre estrategias y técnicas pertinentes.

19. La Asamblea General, en su resolución 47/87, pidió a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal que organizara exámenes y análisis permanentes de la incidencia de las actividades transnacionales de la delincuencia organizada, y la difusión de la información que se obtuviera de esa forma, y exhortó a los Estados Miembros, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales interesadas a que cooperasen estrechamente con las Naciones Unidas en la organización de seminarios centrados en la práctica, proyectos de investigación y programas de capacitación para abordar aspectos concretos de las actividades de la delincuencia organizada.

20. El Consejo Económico y Social aprobó cierto número de resoluciones, por recomendación de la Comisión en su segundo período de sesiones. En su resolución 1993/29, el Consejo pidió al Secretario General que organizara una Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada, que se celebraría en Italia en 1994, al haberse ofrecido a acogerla el Gobierno de este país.

21. En su resolución 1993/30, el Consejo Económico y Social pidió a la Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal que, entre otras cosas, considerase la posibilidad de prestar asistencia a los gobiernos que la solicitaran en la elaboración de directrices para la detección, investigación y enjuiciamiento del blanqueo del producto del delito y brindara asistencia a los Estados Miembros que la solicitaran en la redacción, revisión y aplicación de la legislación pertinente, en la organización de equipos especiales de investigación y en la capacitación del personal de represión, investigación, fiscalía y tribunales. El Consejo, en su resolución 1993/31, y la Asamblea General, en su resolución 48/103, reafirmaron la importancia del programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal y la función decisiva que la Organización había de desempeñar en el fomento de la cooperación internacional en esa esfera y en la atención a las necesidades de la comunidad internacional frente a la delincuencia tanto nacional como transnacional.

22. La Comisión examinó también la delincuencia transnacional en su tercer período de sesiones. Por recomendación de la Comisión, el Consejo Económico y Social aprobó la resolución 1994/12, sobre la delincuencia transnacional organizada. En el anexo a esa resolución figuraba un documento de debate sobre la Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada, y se destacaba la importancia de esa Conferencia como medio de llegar a un acuerdo sobre la adopción de una serie de medidas contra la delincuencia organizada, entre ellas la creación de una percepción común de la delincuencia organizada en el seno de la comunidad internacional; la sanción penal, en los

derechos nacionales, de la participación en alguna organización delictiva; la confiscación del producto del delito; la introducción de métodos de investigación que hicieran posible infiltrarse en organizaciones delictivas, y de dependencias de investigación especializadas; la concertación de acuerdos internacionales sobre extradición, asistencia jurídica mutua y mejoramiento de la aplicación práctica de los tratados modelo existentes en esas esferas; el desarrollo de la cooperación técnica, incluido el intercambio internacional de información y la capacitación de personal encargado de hacer cumplir la ley; la indemnización económica de las víctimas; y la posibilidad de elaborar instrumentos internacionales, entre ellos convenios, contra la delincuencia transnacional.

23. Por recomendación de la Comisión en su tercer período de sesiones, el Consejo Económico y Social aprobó su resolución 1994/13 sobre control del producto del delito. En esa resolución, el Consejo recomendó que la Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada tuviera en cuenta las conclusiones y recomendaciones de la Conferencia Internacional sobre la prevención y represión del blanqueo del dinero y el empleo del producto del delito: un enfoque mundial. El Consejo pidió también al Secretario General que, teniendo en cuenta la labor ya realizada por los Estados Miembros y las organizaciones intergubernamentales, colaborase con ellos en la difusión de principios y cuestiones que hubieran de contemplarse en el derecho positivo y en la práctica procesal sobre prevención y control del blanqueo del producto del delito y el control de ese producto, para que los Estados Miembros que lo desearan los incorporasen en su código penal y de procedimiento.

24. Por recomendación de la Comisión en su tercer período de sesiones, el Consejo Económico y Social aprobó también su resolución 1994/14, sobre medidas de justicia penal para luchar contra el tráfico organizado de migrantes ilegales a través de las fronteras nacionales. En esa resolución, el Consejo expresó su preocupación por las crecientes actividades de las organizaciones delictivas internacionales que obtenían beneficios ilícitos del tráfico clandestino de personas. El Consejo exhortó a los Estados Miembros y organismos especializados y organizaciones internacionales pertinentes a que cooperasen en los planos bilateral y multilateral para ocuparse de todos los aspectos del problema del tráfico organizado de migrantes ilegales; e instó a los Estados a que tomaran medidas rápidas y eficaces para frustrar los objetivos y las actividades de quienes organizaban ese tráfico.

25. En su resolución 3/2, sobre el tráfico internacional de menores, la Comisión, advertida de que el tráfico internacional de menores era realizado por organizaciones delictivas con conexiones transnacionales y exhortando a los Estados Miembros que considerasen la manera de promulgar leyes para combatir ese tráfico y promover la cooperación entre los Estados, decidió examinar el tráfico internacional de menores en su cuarto período de sesiones, en el marco del debate sobre la cuestión de la delincuencia transnacional organizada.

26. La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988⁹ fue uno de los primeros instrumentos internacionales vinculantes elaborados para luchar contra las organizaciones delictivas y contra una de sus actividades más lucrativas. La Convención de 1988 contiene disposiciones sobre, entre otras cosas, el blanqueo del producto del tráfico de drogas, que constituye una infracción penal, y la cooperación y asistencia internacionales, incluida la extradición, la asistencia jurídica mutua y la transferencia de beneficios. La Asamblea General, en su resolución S-17/2 aprobó la Declaración Política y Programa Mundial de Acción sobre cooperación internacional contra la producción, la oferta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, actividades que reforzaban las organizaciones delictivas transnacionales.

27. En cuanto al cometido del derecho penal en la protección del medio ambiente, la evolución legislativa que ha llevado a que este tema se incluyera en el programa provisional del Noveno Congreso se remonta a los años de formación de las Naciones Unidas. En el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), se dice que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar.

28. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972, reconoció el derecho a un medio ambiente seguro y ecológicamente equilibrado y el deber de proteger y mejorar ese medio ambiente. La Conferencia de Estocolmo sirvió de catalizador para la elaboración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, con el fin de ayudar a dar sustancia y contenido a los principios adoptados por la Conferencia.

29. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, denominada también Cumbre de la Tierra, se celebró en Río de Janeiro (Brasil), del 3 al 14 de junio de 1992, dos decenios después de la Conferencia de

Estocolmo. Estuvieron representados más de 170 Estados, así como gran número de organizaciones no gubernamentales. Quedaron abiertos a la firma dos tratados: la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (A/AC.237/18 (Parte II)/Add.1 y Corr.1, anexo I) y el Convenio sobre la Diversidad Biológica¹⁰. Además, la Cumbre de la Tierra aprobó la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo¹¹ y el Programa 21¹², una guía para la futura adopción de medidas nacionales e internacionales en la esfera del medio ambiente y el desarrollo. La Cumbre de la Tierra convino asimismo en nuevos arreglos institucionales para investigar la medida en que los Estados cumplían sus obligaciones en virtud del Programa 21. El Consejo Económico y Social, en su decisión 1993/207, después de examinar la nota del Secretario General (E/1993/14) y de conformidad con la resolución 47/191 de la Asamblea General, decidió establecer la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, como comisión orgánica del Consejo, con las funciones descritas en los párrafos 3 a 5 de la resolución 47/191 de la Asamblea General.

30. La Declaración de Río contenía 27 principios sobre el comportamiento estatal e interestatal que no habían sido aceptados con anterioridad universalmente. El Programa 21 contenía objetivos y actividades específicos para la elaboración de medidas jurídicas y normativas apropiadas*.

31. Estos son los antecedentes de la participación de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal y de los Congresos de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente en los esfuerzos mundiales para proteger el medio ambiente. El Octavo Congreso aprobó una resolución titulada "La función del derecho penal en la protección de la naturaleza y el medio ambiente"¹³. Ulteriormente, en el marco del programa de prevención del delito y justicia penal de las Naciones Unidas, se han emprendido una serie de actividades para aumentar la protección que puede prestar el derecho penal en esa esfera. Como ya se ha dicho, por recomendación de la Comisión en su primer período de sesiones, el Consejo Económico y Social aprobó la resolución 1992/22, en cuya sección VI se determina que la delincuencia nacional y transnacional, la delincuencia organizada y económica, incluido el blanqueo de dinero, y la función del derecho penal en la protección del medio ambiente deben ser temas prioritarios para orientar la labor de la Comisión en la elaboración de un programa detallado.

32. El Consejo Económico y Social, en su resolución 1994/15, invitó a los Estados Miembros y a los órganos competentes a que tomaran en consideración las recomendaciones relativas a la función del derecho penal en la protección del medio ambiente, formuladas por el Grupo Especial de Expertos sobre las formas más eficaces de cooperación internacional contra la delincuencia internacional, incluida la delincuencia ambiental, que se reunió en Viena del 7 al 10 de diciembre de 1993¹⁴, contenidas en el anexo de dicha resolución. De conformidad con una de esas recomendaciones, el derecho penal ambiental debía orientarse a promover todos los componentes importantes del medio ambiente; en particular, debía orientarse a la reglamentación, el control y, en caso necesario, la prohibición completa de las actividades peligrosas, incluidos el establecimiento y explotación de instalaciones peligrosas, y la importación, exportación, movimiento y eliminación ilegales de materiales y desechos peligrosos.

II. DELINCUENCIA ORGANIZADA

33. En los últimos años ha aumentado la preocupación por el impacto y los efectos de la delincuencia organizada. Para ello hay tres razones principales. En primer lugar, se ha producido un aumento de la facilidad con que diversas actividades pueden realizarse a través de las fronteras. Esto se explica, en parte, por los adelantos tecnológicos en esferas como el transporte y las comunicaciones internacionales. Aunque esos adelantos han creado oportunidades para un crecimiento económico legítimo para el comercio y la cooperación internacional en muchas esferas, han facilitado también las actividades ilícitas.

* Véase el *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992* (A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. I y Vol. I/Corr.1, Vol. II, Vol. III y Vol. III/Corr.1)) (publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta S.93.1.8 y correcciones), vol. 1: *Resoluciones aprobadas por la Conferencia*, resolución 1, anexo II, cap. 39. Véase un análisis de los resultados de los debates en la Cumbre de la Tierra y las orientaciones futuras en L. Compiglio y otros, eds., *The Environment after Rio: International Law and Economics* (Londres, Graham and Trotman, 1994).

¹³ El presente documento de trabajo se basa en grado considerable en las deliberaciones del Grupo Especial de expertos y en las de la Reunión Internacional de Expertos sobre la aplicación de sanciones penales en la protección del medio ambiente, internacional, interna y regionalmente, celebrada en Portland, Oregón (Estados Unidos de América), del 19 al 23 de marzo de 1994.

34. En segundo lugar, las organizaciones delictivas transnacionales han aumentado en importancia, complejidad y poder económico en los últimos años. Muchas de ellas se asemejan a importantes sociedades multinacionales y a menudo tienen una estructura jerárquica similar. Sin embargo, al mismo tiempo, sus estructuras son normalmente fluidas, lo que les permite trasladarse de lugar o reaccionar rápidamente ante los esfuerzos por hacer cumplir la ley o ante la aparición de nuevas oportunidades de obtener ganancias ilícitas. En algunos casos, las organizaciones delictivas conciertan alianzas estratégicas con otras entidades, lo mismo que hacen las empresas o los gobiernos. Esto les da nuevas oportunidades de aprovechar economías de escala en sus operaciones, así como la flexibilidad necesaria para entrar y salir rápidamente de los mercados.

35. Por último, las organizaciones delinquentes transnacionales participan en actividades de naturaleza cada vez más peligrosa. La preocupación principal hace 20 años era el tráfico de drogas. En la actualidad las preocupaciones se refieren a actividades como el contrabando de materiales nucleares, la eliminación ilícita de desechos peligrosos y el tráfico de órganos humanos. Además la delincuencia organizada participa desde hace tiempo en otras actividades entre ellas la prostitución, el chantaje, sistemas de "protección", el juego ilegal, la extorsión, el préstamo de dinero a intereses exorbitantes y el tráfico de drogas.

36. Como consecuencia de la combinación de esos factores, el impacto general de la delincuencia transnacional en la sociedad ha ido creciendo y, si no se hacen firmes esfuerzos internacionales para contenerla, seguirá haciéndolo.

A. Tendencias y evolución principales

37. Sería imposible elaborar una lista de todas las actividades que comprende la delincuencia transnacional. Algunas de ellas, sin embargo, merecen especial atención.

38. Además de ser una fuente principal de ingresos para la mayoría de las organizaciones delictivas transnacionales, las actividades ilícitas relacionadas con las drogas pueden considerarse una verdadera industria, con distintas etapas de producción y distribución, tanto al por mayor como al por menor. Se trata de una industria lucrativa, en gran parte porque existe una competencia limitada entre las entidades de que se trata y escaso riesgo de que surjan productos sustitutivos, y también porque tanto quien ofrece la materia bruta como el consumidor del producto final tienen un poder limitado*. El dinero procedente de la industria del tráfico de drogas va a parar en gran parte a las organizaciones de tráfico. Los campesinos, que son los que cultivan los arbustos de coca y la adormidera opiácea, obtienen unos ingresos modestos, aunque superiores a los beneficios que obtendrían de otros cultivos. La aparición del tráfico de drogas como industria con beneficios anuales que se estiman en miles de millones de dólares de los Estados Unidos ha dado un gran impulso a la creación de organizaciones delictivas transnacionales y ha llevado también a la aparición del blanqueo de dinero. Hay signos cada vez más claros de una creciente vinculación con otras clases de tráfico, especialmente el de armas. Además, el dinero procedente de la droga se ha convertido en una importante fuente de corrupción gubernamental, lo que ayuda a las organizaciones delictivas transnacionales a disponer de refugios seguros.

39. Uno de los acontecimientos más graves en la delincuencia transnacional ha sido el aumento del tráfico de personas. Este tráfico presenta varias dimensiones, siendo la primera la cuestión de los migrantes ilegales. Se ha estimado que las organizaciones delictivas tratan de hacer pasar ilícitamente todos los años hasta un millón de personas de los países más pobres a los más ricos. Ello, no sólo amenaza a un elemento básico de la soberanía nacional sino que pone también en grave peligro a los propios emigrantes.

40. Además, los migrantes están expuestos a penalidades, privaciones y humillaciones. Los más vulnerables, especialmente las mujeres, se ven forzados con frecuencia a la esclavitud sexual. Incluso los que llegan a su destino adeudan dinero con frecuencia a quienes los introdujeron ilícitamente y se ven obligados a dedicarse a actividades delictivas para pagar esas deudas. Aunque en algunos países se ha prestado mucha atención a este problema, en gran

* Véase un análisis más completo de esta industria en Phil Williams, "International drug trafficking: an industry analysis" *Journal of Low Intensity Conflict and Law Enforcement*, en prensa.

parte en lo que se refiere a los migrantes chinos, no se trata de un problema que afecte sólo a los Estados Unidos de América o a países europeos, ni tampoco únicamente a los migrantes chinos.

41. Según algunas estimaciones, los migrantes procedentes de China constituyen sólo el 20% de los que se encuentran en un proceso que abarca la India, el Irán (República Islámica del), el Iraq, el Pakistán, Rumania, Sri Lanka y el Sudán. Los que se encuentran en tránsito comprenden 60.000 chinos en Moscú, 80.000 o más africanos y asiáticos en Rumania y un número importante de otros migrantes en zonas de escala como Guatemala, los Países Bajos y España. La importancia del problema puede verse también por el hecho de que en 1993 hubo 1,2 millones de tentativas de entrar ilegalmente en los Estados Unidos. Además, las organizaciones que se dedican a ese tráfico ofrecen a menudo sobornos considerables a los funcionarios y encuentran sin cesar nuevas rutas para el tráfico a través de México y del Caribe. Una estimación indica que ese tráfico rinde unos beneficios anuales de unos 3.500 millones de dólares de los Estados Unidos¹⁴.

42. Por lo que se refiere a los destinos, y a veces a los Estados de tránsito, ese tráfico exige sin embargo importantes gastos imprevistos de atención médica, alimentación, vivienda y transporte de los migrantes ilegales. El problema ha llegado a tales niveles que puede provocar un importante retroceso en la corriente de inmigrantes legales y refugiados legítimos.

43. La diferencia entre el suministro lícito e ilícito de armas no siempre es clara. Como ocurre con la capacidad de fabricar productos químicos y con la necesaria para fabricar armas nucleares, a menudo está más relacionada con el usuario final que con el producto en sí. En algunos casos, el usuario final puede ser un Estado indeseable al que la comunidad internacional esté tratando de aislar; en otras, un grupo étnico que esté tratando de eludir una prohibición de armarse. Sin embargo, cualquiera que sea el usuario final, los negocios de armas en el mercado negro tienen tres características: son ocultos, sus gastos guardan relación en gran parte con la naturaleza subrepticia de la transacción y los beneficios que rinden son luego blanqueados¹⁵.

44. Además de sus otras ramificaciones y de las ganancias considerables que producen, esas transacciones pueden tener efectos importantes en los conflictos regionales y locales y en la capacidad de los grupos terroristas para perseguir sus objetivos y amenazar la paz y la seguridad. La participación de grupos étnicos en el tráfico de drogas con el fin de adquirir armas parece estar aumentando. Como se dice en la guía de los debates para el Noveno Congreso (A/CONF.169/PM.1 y Corr.1, párr. 40):

"Hay pruebas abundantes de que la delincuencia organizada participa en el comercio ilícito de armas y en actividades subversivas que intentan socavar el imperio de la ley en diferentes partes del mundo. Hay pruebas también de que secunda las agitaciones y los trastornos políticos que se producen en todo el mundo. El canje de drogas por armas se ha convertido en cosa corriente en el mundo de la delincuencia organizada, y muchos conflictos políticos y étnicos se ven agravados por esta horrible alianza."

45. La importancia de esas actividades radica en su potencial para producir importantes perturbaciones y en la amenaza que suponen para la seguridad y la estabilidad en los niveles nacional e internacional. No se puede decir si los grupos delictivos organizados recurrirán a la creación de desórdenes políticos como defensa contra los esfuerzos con éxito de los organismos encargados de hacer cumplir la ley.

46. El tráfico ilícito de armas de fuego ha alcanzado también proporciones alarmantes. Las consecuencias de esas actividades son muchas, y van desde un aumento de la delincuencia violenta hasta la amenaza directa a la seguridad nacional, en función del volumen y de los usuarios finales de las armas de fuego. Los esfuerzos nacionales por reducir la producción y controlar la disponibilidad de armas de fuego se están haciendo cada vez más intensos en todo el mundo. Algunas iniciativas recientes han suscitado debates considerables y, en algunos casos, han comenzado a dar ya resultados positivos. En un número creciente de países parece haber un aumento constante de los delitos en que intervienen armas de fuego, lo que implica que los mecanismos de control orientados a la producción y la distribución internas de esas armas pueden no ser suficientes para hacer frente al movimiento de armas de fuego a través de las fronteras. Cada día se hace más necesario que la comunidad internacional centre su atención en el flujo de armas de

¹⁴ Véase un examen general de las medidas adoptadas para luchar contra la introducción ilícita de extranjeros en el informe del Secretario General (A/49/35).

fuego a través de las fronteras nacionales, a fin de aumentar y afianzar sus conocimientos de la cuestión y de considerar medidas concertadas contra el tráfico ilícito de esas armas.

47. El tráfico de materiales nucleares constituye un importante problema que ha suscitado alarma considerable. La posibilidad de que materiales nucleares de calidad militar puedan caer en manos de grupos terroristas o de Estados condenados al aislamiento que traten de adquirir algún tipo de capacidad nuclear estratégica preocupa considerablemente a la comunidad mundial. El Bundeskriminalamt de Alemania hizo un análisis detenido del problema, que se publicó en parte en una declaración del presidente de la policía federal alemana. Según esa declaración, en Alemania, en 1992, hubo 59 ofertas fraudulentas de materiales radiactivos, 99 casos de tráfico ilícito de esos materiales y 18 incautaciones. En 1993 hubo en Alemania 241 casos en total, que abarcaron 118 ofrecimientos fraudulentos de materiales radiactivos y 123 casos de tráfico ilícito de esos materiales, así como 21 incautaciones (3 de ellas relativas a materiales de Alemania y no procedentes de la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas). En 1993 se identificó a 545 sospechosos, de los cuales el 47% no eran alemanes sino, predominantemente, nacionales checos, polacos o rusos¹⁶.

48. La amenaza parece ser grave, como subrayan algunos acontecimientos recientes. Según informes de julio de 1994, la policía alemana, que buscaba falsificadores de moneda, encontró un quinto de onza de plutonio de calidad militar: el primer caso que afectaba a material fisible¹⁷. La incautación de plutonio en 1994, así como la de un emisor de neutrones, californio 252, en 1993 indica que el material con que se trafica se está diversificando. El 10 de agosto de 1994, la policía alemana se incautó de 350 gramos de materiales nucleares de calidad militar (combustible de mezcla de óxidos para reactores que contenía plutonio enriquecido al 87%) y detuvo a un colombiano y dos españoles. Otro incidente, relativo a una cantidad considerablemente menor de materiales nucleares pero de la misma calidad, se produjo dos días más tarde¹⁸. La presencia de personas de diferentes nacionalidades añade un elemento de alarma a la cuestión, y hace que las autoridades especulen sobre la participación de grupos delictivos organizados de diversos países y sobre la posibilidad de vinculaciones y acuerdos de cooperación entre ellos. El 29 de agosto de 1994, las autoridades de Hungría se incautaron de materiales nucleares en una habitación de hotel de Budapest, incidente que indica que el tráfico ilícito de materiales nucleares no se limita a determinados países. Las autoridades de Alemania y de Rusia reaccionaron al contrabando de materiales nucleares concertando un acuerdo de cooperación bilateral el 25 de agosto de 1994.

49. El tráfico de materiales nucleares tiene un potencial considerable para la extorsión, así como para causar daños ambientales importantes, aunque solo sea como consecuencia de una manipulación inadecuada de esos materiales. Aunque se plantean dudas sobre si existe realmente un mercado ilícito de usuarios finales, al menos en Alemania, hay peligro de que la organización responsable intente otra vía si no puede encontrar compradores y dispone del material; en esos casos, la extorsión puede resultar especialmente atractiva. El hecho de que los materiales nucleares se obtengan a menudo de instalaciones dependientes del Gobierno de la Federación de Rusia indica la participación de organizaciones delictivas en búsqueda de ganancias. Si no pueden obtener esas ganancias de una forma, les resultará muy fácil tratar de obtenerlas mediante otro tipo de chantaje nuclear. Como el desarme nuclear continúa, es probable que la disponibilidad de materiales nucleares aumente en lugar de disminuir.

50. La prostitución ha sido desde hace tiempo un elemento principal en las actividades de las organizaciones delictivas en el plano nacional, y no es sorprendente que tenga también importantes dimensiones internacionales. Tanto las triadas chinas como la Yakuza japonesa son especialmente activas en esta esfera y han mantenido mujeres en esclavitud en la industria del turismo sexual en Filipinas, la República de Corea y Tailandia. Ese tráfico trata a la mujer como un producto con un valor de mercado: "El trabajo sexual no es un accidente sino que desempeña un gran papel en la economía mundial en que se considera a las mujeres y los niños como fuentes de placer y de piezas de repuesto para el mundo desarrollado"¹⁹.

51. Una variante, que suele ser más tangencial a las organizaciones delictivas, afecta a los padres que venden a sus hijas como novias, a menudo a hombres acaudalados de otros países. También la adopción requiere un examen y reglamentación más detenidos, ya que, según varios informes, la adopción internacional se ha convertido en un negocio de millones de dólares, en el que corresponde a los niños de Centroamérica y América del Sur hasta 20.000 dólares de los Estados Unidos. En Guatemala, por ejemplo, ha habido unos 30 casos anuales de falsas madres que ofrecían sus hijos para adopción. La preocupación por el tráfico de niños de corta edad ha creado un ambiente de sospecha y de histeria en algunos países, llevando a ataques a extranjeros erróneamente sospechosos de secuestros.

52. Una de las razones de ese ambiente de sospecha por los secuestros ha sido la preocupación de que los niños secuestrados sean asesinados para obtener partes de su cuerpo. Aunque hay escasas pruebas de que haya sido así, existe un comercio lucrativo de partes del cuerpo humano en el mercado negro, especialmente en la Argentina y la Federación

de Rusia. En la Argentina, por ejemplo, ha habido graves abusos en materia de trasplantes, que han supuesto a menudo la extirpación de córneas a pacientes que habían sido declarado encefalográficamente muertos después de exploraciones cerebrales amañadas²⁰.

53. El problema del comercio de partes del cuerpo humano es quizá todavía mayor en la Federación de Rusia, especialmente porque ha llegado a haber hasta 4.000 cadáveres no reclamados en los depósitos de Moscú. Una investigación reveló que una sociedad había extraído 700 órganos, como riñones, corazones y pulmones, más de 1.400 trozos de hígado, 18.000 órganos del timo, 2.000 ojos y más de 3.000 pares de testículos. Además, un detective forense de Moscú ha considerado que esas actividades estaban bajo el firme control de la delincuencia organizada, que, según sugirió, disponía de estructuras penales complejas para raptar niños y adultos y utilizar sus órganos para trasplantes y experimentos médicos. Incluso ha sugerido que el trasplante de órganos humanos es el negocio más provechoso en la Federación de Rusia y que seguía creciendo²¹.

54. Ha habido también casos de órganos humanos exportados utilizando documentos falsos, y casos confirmados de tráfico de partes del cuerpo humano en la Argentina, el Brasil, Honduras, México y el Perú, en que participaron en gran parte compradores alemanes, italianos y suizos. El potencial para corromper las comunidades médicas es enorme y seguirá siéndolo hasta que se elaboren y apliquen sistemáticamente normas relativas a la compraventa de órganos humanos.

55. Otro problema importante afecta al robo y contrabando de vehículos de motor. El modelo predominante en el contrabando de vehículos es el opuesto al del tráfico ilícito de drogas, ya que los automóviles se roban en los países desarrollados y se envían a los países en desarrollo en transición. Ha resultado ser un gran problema en el territorio de Hong Kong, en donde se roban y transportan a China, en barcos sumamente rápidos, automóviles de lujo. También se ha convertido en un gran problema en Europa, en donde el número de robos de vehículos de motor se triplicó casi entre 1989 y 1993. La proporción de vehículos de motor robados que desaparecen definitivamente -en la actualidad más del 40%- es un índice del número de vehículos que son llevados a otros países. También constituye un grave problema en muchos países africanos.

56. La Europa oriental se ha convertido en una de las zonas principales para el movimiento de vehículos de motor, siendo Polonia el centro de la ruta de transportes internacionales. Desde allí, los vehículos de motor se llevan a Estonia, Kazajstán, Letonia, Lituania, la Federación de Rusia o Ucrania, o incluso al Cáucaso. Las agrupaciones de delincuentes búlgaras y rusas se han convertido en una fuerza importante en esa esfera de la delincuencia transnacional. El mismo problema existe en los Estados Unidos, en donde la baja tasa de captura, enjuiciamiento y condena de robos de automóviles hace que éstos constituyan una industria floreciente, de altos beneficios y escasos riesgos. Los resultados son evidentes en los países receptores: por ejemplo, en un país del Caribe, una encuesta realizada por diversos organismos encargados de hacer cumplir la ley reveló que aproximadamente uno de cada cinco vehículos de motor que había en los muelles esperando su despacho de aduanas mostraba signos claros de haber sido robado y transportado por vía marítima desde los Estados Unidos. En el caso de los vehículos de más de 15.000 dólares, la proporción aumentaba a casi cuatro de cada cinco²². Aunque menos grave que algunas de las restantes actividades de la delincuencia organizada, el robo de vehículos es otra fuente de ingresos que ayuda a las agrupaciones delictivas organizadas a reforzar sus posiciones en algunos países.

57. No se han mencionado todas las actividades que realizan las organizaciones delictivas transnacionales. Por ejemplo, se han omitido el comercio ilegal de animales, el robo y el tráfico de objetos culturales o artísticos, y el contrabando de metales preciosos, lo mismo que actividades como el secuestro de hombres de negocios o el robo de derechos de propiedad intelectual mediante la piratería en gran escala de programas informáticos. Otras esferas de actividades delictivas son la piratería tradicional en alta mar, por ejemplo en el estrecho de Malaca, la falsificación de moneda y actividades como el traslado de ganado robado a través de las fronteras nacionales en África. No se trata de disminuir la importancia de esas actividades, que merecen todas una atención mucho mayor. Sin embargo, la intención ha sido ofrecer aquí una muestra de la gama de importantes operaciones comprendidas en la categoría de delincuencia transnacional que realizan las organizaciones delictivas transnacionales.

B. Las organizaciones delictivas transnacionales y el terrorismo

58. Las operaciones terroristas, tanto en el nivel nacional como en el internacional, tratan de destruir las instituciones y de socavar la administración pública en todos los niveles. Los ataques terroristas parecen tener un elemento común: aprovechan el horror creado por esa violencia desproporcionada, organizada y extrema en un entorno en que, por sí mismas, crean una situación de impotencia. La pérdida indiscriminada de vidas humanas no es sólo algo subsidiario o incidental al logro del objetivo pretendido, sino un resultado calculado, intencional y previsto. Tiene por objeto hacer que el acto resulte suficientemente sensacional para atraer publicidad. Las ideas subyacentes son que la violencia y la muerte son el precio de las políticas de apoyo y que la responsabilidad de las medidas gubernamentales corresponde a todos los ciudadanos. Esa técnica se ha utilizado ampliamente por grupos terroristas en sus esfuerzos por movilizar apoyo y encontrar alguna justificación para sus acciones.

59. El problema de las actividades delictivas terroristas viene siendo centro de la atención y de debates internacionales desde hace decenios. Su complejidad política y la divergencia de opiniones sobre el tema ha impedido adoptar contramedidas eficaces. En los últimos años, los esfuerzos orientados a lograr un consenso se han visto frustrados por unas condiciones desfavorables en las relaciones internacionales y por la escisión causada por la guerra fría. A pesar de los esfuerzos realizados desde hace tiempo en diversos foros y de los intentos más serios por parte de muchos estudiosos para ayudar a ese proceso, la formulación de una definición de terrorismo que sea universalmente aceptable se ha escapado hasta la fecha a la comunidad internacional.

60. Un método sugerido en el pasado y que se ha adoptado parcialmente en los esfuerzos para combatir el terrorismo se basa en el principio de que la violencia terrorista en todas sus formas y manifestaciones, cualesquiera que sean sus razones, objetivos o motivos, debe considerarse de naturaleza delictiva y ser condenada y enjuiciada como tal. El método consiste en señalar actos concretos de terrorismo sobre los que exista acuerdo en establecer medidas para combatirlos. Presenta la ventaja práctica de que, como consecuencia del impacto de determinados actos, los gobiernos acuerdan, o pueden estar dispuestos a acordar, la tipificación como delito en su legislación nacional de ciertas formas de comportamiento. Describir esos actos serviría de base para llegar al consenso y establecer mecanismos para la prevención y el control efectivos del fenómeno, mientras proseguían los intentos teóricos de formular una definición omnicompreensiva.

61. En vista de la dimensión crecientemente transnacional del fenómeno, hacen falta medidas contra el terrorismo, tanto nacional como internacionalmente. Los estudios de los modelos y métodos de actuación utilizados por los terroristas revelan cauces de cooperación bien establecidos y el intercambio de informaciones entre los grupos terroristas; esa cooperación incluye la prestación de refugio o de paso seguro, así como el apoyo financiero y en especie. Unas contramedidas efectivas requieren cierto grado de cooperación bilateral y multilateral en todos los casos. En algunas regiones, la cooperación bilateral y multilateral es todavía más importante, a causa de los esfuerzos por lograr la integración económica y política, que hacen más fácil atravesar las fronteras, o por los problemas relacionados con otras formas de delincuencia y con la capacidad relativa de los sistemas de justicia penal.

62. Hay que tener siempre presentes algunos principios ampliamente aceptables al proyectar medidas contra el terrorismo. Las garantías constitucionales y el respeto de los derechos individuales deben ser una preocupación principal. El compromiso inquebrantable de los gobiernos de proteger los derechos de sus ciudadanos es tan importante como la defensa contra la victimización. Los terroristas tratan de lograr publicidad y apoyo para sus acciones; por consiguiente, obtener el apoyo de la población debe ser preocupación esencial de los esfuerzos gubernamentales contra el terrorismo. La función de los medios de comunicación a ese respecto es decisiva. Además de utilizar una moderación razonable, los medios deben ayudar a educar al público y mantenerlo informado del problema y de las formas de resolverlo. Las atrocidades terroristas sitúan al terrorismo en su verdadera perspectiva.

63. La legislación es igualmente importante. Las actividades terroristas deben tipificarse como infracciones penales castigadas con graves penas, y se les debe dar publicidad apropiada a fin de que sus autores sean plenamente enjuiciados. La capacitación de personal encargado de hacer cumplir la ley o de unidades especiales es esencial, lo mismo que mejorar la respuesta judicial, permitiendo a los miembros de la judicatura la independencia y la protección necesarias para que ejerzan sus funciones sin temor a la violencia o a otras formas de intimidación.

64. Las medidas nacionales incluyen la capacitación especializada del personal al que se confía la tarea sumamente delicada de negociar con los terroristas, especialmente en situaciones en que haya rehenes. En la capacitación básica de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe destacarse el conocimiento y la flexibilidad necesarias para hacer frente a esas situaciones.

65. Los esfuerzos contra el terrorismo deben proteger a las víctimas. Las iniciativas de algunos países de incluir en su legislación disposiciones específicas que den a las víctimas de actos terroristas una protección especial y una indemnización adicional podrían servir de útiles modelos en otros países interesados. La aplicación de esas medidas aumentaría de forma importante el apoyo público.

66. Al considerar las actividades de las organizaciones delictivas transnacionales, tanto la utilización de tácticas de terror como las vinculaciones con las organizaciones terroristas y guerrilleras son temas que se repiten. Aunque las organizaciones delictivas transnacionales recurren a menudo al terror y establecen alianzas de conveniencia con las organizaciones terroristas, esas dos clases de organizaciones tienen objetivos diferentes. Las organizaciones delictivas transnacionales se dedican al terror simplemente para crear un ambiente más favorable para sus empresas delictivas. Por lo general, están dispuestas a trabajar dentro del sistema existente, siempre que puedan manipularlo. Cuando tienen objetivos políticos, se orientan contra políticas concretas de represión y no a desempeñar un papel en los esfuerzos por derribar la estructura de poder existente (que en gran parte pueden haber corrompido ya). En cambio los grupos terroristas persiguen objetivos políticos orientados a menudo a alterar el statu quo en el nivel nacional o internacional. Cuando los grupos terroristas se dedican a actividades delictivas como el tráfico de drogas o de armas, lo hacen normalmente para obtener recursos que les permitan perseguir más eficazmente sus programas políticos. Aunque los medios y los fines de las organizaciones delictivas y terroristas pueden ser diferentes en la actualidad, existe una tendencia creciente y quizás irreversible hacia la convergencia.

67. Un elemento de esa tendencia es la utilización directa de tácticas terroristas por las organizaciones delictivas transnacionales. Algunas de estas organizaciones, como la mafia italiana y los carteles colombianos, han utilizado los ataques terroristas contra el Estado y sus representantes, en un intento de perturbar las investigaciones, disuadir de la implantación o continuación de políticas oficiales vigorosas, eliminar a funcionarios eficaces encargados de hacer cumplir la ley, obligar a los jueces a dictar sentencias más suaves y crear un entorno más favorable para sus actividades criminales. Un segundo elemento es la disposición de las organizaciones delictivas transnacionales para establecer vínculos directos con grupos que utilizan ampliamente la violencia con fines políticos. En algunos casos, esto puede ser inevitable. Los traficantes de estupefacientes del Perú, por ejemplo, no tienen otra opción que tratar con las guerrillas de Sendero Luminoso. Y las guerrillas de Sendero Luminoso que operan en el valle del alto Huallaga han prestado protección a los cultivadores de arbustos de coca y los traficantes de estupefacientes a cambio de una exacción sobre los estupefacientes. En el caso de los traficantes, la participación de Sendero Luminoso ha hecho mucho más difícil una acción gubernamental decisiva. La exacción percibida ha suministrado fondos a Sendero Luminoso para su campaña encaminada a derribar al Gobierno. De hecho, la vinculación constituye una relación de negocios en la que cada una de las partes utiliza a la otra para alcanzar su propio objetivo²³. Hay otros ejemplos de esa simbiosis en otros lugares. En Colombia, por ejemplo, los carteles y los movimientos revolucionarios como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el M-19 han establecido complejos vínculos de cooperación, a pesar de su antipatía ideológica básica.

68. Otro factor que ha llevado a la convergencia entre el terrorismo internacional y las actividades delictivas transnacionales ha sido el cambio del contexto político. Al terminar la guerra fría, el terrorismo internacional ha perdido una gran parte del patrocinio de que disfrutaba anteriormente. El terrorismo patrocinado por los Estados existe aún, pero se ha vuelto menos importante. Como se señalaba en un informe de la Oficina Federal de Investigación de los Estados Unidos²⁴, los Estados patrocinadores del terrorismo están menos deseosos de que se los relacione con actos terroristas, y muchos países tratan de evitar que se les apliquen los criterios para su inclusión en la lista de Estados patrocinadores del terrorismo. Sin embargo, no habría que bajar la guardia. Cuando las organizaciones terroristas se den cuenta de que el apoyo financiero de los gobiernos se está acabando, es probable que se dediquen a actividades delictivas para obtener otra fuente de fondos. En esas circunstancias, es probable que se hagan más corrientes los tratos relativos al canje de armas por productos o servicios ilícitos. Casi sin lugar a dudas, los grupos terroristas se sentirán cada vez más dispuestos a dedicarse a actividades delictivas para financiar el terrorismo político.

69. Otra fuente de convergencia es la oportunidad tecnológica. El robo de materiales nucleares y su posible uso para la extorsión y el chantaje en gran escala indican que la distinción entre los delitos de extorsión y el terrorismo político se está borrando cada vez más. El robo de materiales nucleares por organizaciones delictivas transnacionales y su adquisición por

organizaciones terroristas es una posibilidad. Otra es que los grupos que roban plutonio lo utilicen por sí mismos para chantajear a los gobiernos. En pocas palabras, las motivaciones de los grupos terroristas y de las organizaciones delictivas pueden diferir, pero las estrategias que adoptan para alcanzar sus objetivos pueden ser indistinguibles, si es que no inseparables. Además, las vinculaciones entre esas organizaciones harán más difíciles tanto los esfuerzos tradicionales de represión como las estrategias antiterroristas. La perspectiva es formidable y los gobiernos deben centrar en ella su atención.

C. Medidas contra la delincuencia transnacional

1. Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada

70. Las actividades de las Naciones Unidas orientadas a luchar contra la delincuencia transnacional se han centrado en alentar a los Estados a que, tanto colectiva como individualmente, tomaran medidas contra esa clase de delincuencia. Teniendo en cuenta que los rápidos cambios de la tecnología y las comunicaciones seguirán facilitando la comisión de delitos transnacionales, la cooperación y la atención internacionales y la vigilancia de los distintos Estados deben aumentar en consecuencia.

71. La Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada, celebrada en Nápoles (Italia) del 21 al 23 de noviembre de 1994, fue organizada por el Gobierno de Italia y por el Consejo Consultivo Internacional Científico y Profesional, bajo los auspicios de la Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, en cumplimiento de las resoluciones 1993/29 y 1994/12 del Consejo Económico y Social. Esa conferencia fue un hito en la acción de las Naciones Unidas para fortalecer la cooperación internacional contra la delincuencia transnacional. Asistieron a la Conferencia Ministerial Mundial 142 Estados. Estuvieron presentes los Jefes de Estado de Chipre, Guinea Bissau e Italia, así como cierto número de jefes de Estados adjuntos, primeros ministros y primeros ministros adjuntos. La mayoría (86) de las delegaciones estuvieron encabezadas por algún ministro del gobierno. El número de Estados participantes, así como el nivel de la representación, fueron superiores a los de cualquier otra conferencia de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y justicia penal. El hecho refleja la importancia dada por los gobiernos a esa cuestión, así como su compromiso y la oportunidad de la reunión. Estuvieron bien representados tanto los países desarrollados como los países en desarrollo. Asistieron también organizaciones no gubernamentales y organizaciones intergubernamentales. Los medios de difusión de noticias (hubo 1.050 periodistas acreditados) prestaron amplia atención a la Conferencia Ministerial Mundial, lo que prueba que una atención pública considerable se centraba en el acontecimiento.

72. La mayoría de los participantes señalaron con alarma el rápido crecimiento de la delincuencia transnacional, desde el punto de vista de su amplitud, frecuencia y efectos. Se formularon algunas sugerencias prácticas, entre ellas la elaboración de un concepto común de delincuencia organizada; la armonización de las legislaciones; la introducción de reformas institucionales; el fortalecimiento de los arreglos de cooperación, como grupos de tareas conjuntos e intercambio de informaciones; la elaboración de estrategias comunes de investigación y enjuiciamiento; y la elaboración de nuevos instrumentos internacionales. Se destacó la importancia de utilizar plenamente los Tratados modelo existentes de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, especialmente el Tratado modelo de extradición (resolución 45/116 de la Asamblea General, anexo) y el Tratado modelo de asistencia recíproca en asuntos penales (resolución 45/117 de la Asamblea General, anexo).

73. La Declaración Política y el Plan de Acción Mundial contra la Delincuencia Transnacional Organizada (A/49/748, anexo, cap. I, subsec. A), aprobados unánimemente por la Conferencia Ministerial Mundial, fueron aprobados por la Asamblea General en su resolución 49/159. En esa resolución, la Asamblea General instó a los Estados a aplicar la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial con carácter urgente. La Asamblea General instó también a todas las entidades del sistema de las Naciones Unidas, entre ellas las comisiones regionales y los organismos especializados, y a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales competentes, a que prestaran al programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal su pleno apoyo en el cumplimiento de sus tareas. Invitó a los gobiernos a que contribuyeran al Fondo de las Naciones Unidas de Prevención del Delito y Justicia Penal, a fin de que el programa pudiera responder a las necesidades más urgentes de los Estados en la esfera de la prevención y represión de la delincuencia transnacional organizada. También pidió al Secretario General que transmitiera la Declaración Política y el Plan Mundial de Acción a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal para que adoptara las medidas apropiadas, al mismo tiempo que recomendaba que se diera al programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, una alta prioridad en el marco de las Naciones Unidas. La Asamblea General resolvió adoptar en su quincuagésimo período de sesiones decisiones sobre la asignación de más recursos al programa de las Naciones

Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, sobre la base de propuestas para la modificación del programa que le sometería el Secretario General, teniendo en cuenta las tareas confiadas a las Naciones Unidas en virtud de la Declaración Política y el Plan Mundial de Acción.

74. En la Declaración Política, los Jefes de Estado y de Gobierno, ministros encargados de los sistemas de justicia penal y demás representantes de alto nivel de los gobiernos manifestaron que, entre otras cosas, resolvían proteger a sus sociedades de la delincuencia organizada en todas sus formas, a través de medidas legislativas eficaces, y de instrumentos operacionales. Además, expresaron su decisión de aunar sus fuerzas y luchar juntos contra la expansión y diversificación de la delincuencia transnacional organizada, esforzándose de modo especial por abatir el poder económico de las organizaciones delictivas.

75. En la Declaración Política, los participantes en la Conferencia Ministerial Mundial recomendaron encarecidamente que, en el programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, se siguiera prestando una atención prioritaria al fortalecimiento de la cooperación internacional contra la delincuencia transnacional organizada, al tiempo que reconocieron que la limitación de recursos imponía ciertas restricciones al cumplimiento de sus mandatos. Instaron al Secretario General a que asignara recursos humanos y financieros adecuados para las actividades de las Naciones Unidas destinadas a la lucha contra la delincuencia transnacional organizada. Expresaron su deseo de potenciar y afianzar, cuando fuera posible, la capacidad de los Estados, así como de las Naciones Unidas, para el logro de una cooperación más eficaz contra la amenaza que planteaba la delincuencia transnacional organizada, particularmente en relación con una mayor armonización de los textos legislativos relativos a la delincuencia organizada; el fortalecimiento de la cooperación internacional en asuntos internacionales a nivel de instrucción de la causa, de la acusación y del juicio; el establecimiento de modalidades y de principios básicos para la cooperación internacional a nivel regional y mundial; la elaboración de acuerdos internacionales contra la delincuencia transnacional organizada; y la adopción de medidas y estrategias para prevenir y combatir el blanqueo de dinero y la utilización del producto del delito.

76. En la Declaración Política, los participantes manifestaron también que se esforzarían por mejorar la asistencia financiera y de otra índole prestada a los programas que se estaban llevando a cabo en los países en desarrollo y en los países en transición, y por movilizar fondos de la asistencia oficial para el desarrollo en general y de otras fuentes oficiales para programas destinados a combatir la delincuencia organizada.

77. En el Plan Mundial de Acción, los participantes señalaron las medidas que debían aplicar los Estados a fin de luchar contra la delincuencia transnacional organizada. Las Naciones Unidas tenían una función especialmente importante, al facilitar a los países que lo solicitaran el suministro de cooperación y asistencia técnicas, en particular en la preparación de leyes, la capacitación especializada de funcionarios de la justicia penal, la recopilación, el análisis y el intercambio de información, y como foro para el intercambio de experiencia y conocimientos especializados.

78. En el Plan Mundial de Acción se decía también que las Naciones Unidas debían elaborar modelos prácticos de normas sustantivas y procesales y directrices prácticas, basándose en la experiencia y en los conocimientos especializados de los Estados y aprovechando la labor de las organizaciones competentes. Para prevenir y luchar contra el blanqueo de dinero y del producto del delito, las Naciones Unidas debían prestar asistencia a los Estados en la evaluación de necesidades, la elaboración de tratados y la creación de infraestructuras de justicia penal y el desarrollo de recursos humanos. Para afianzar sus estrategias comunes de reglamentación y represión en esa esfera, debían aunar sus esfuerzos con otras organizaciones y mecanismos internacionales, como el Grupo Especial de Expertos Financieros, establecido por los Jefes de Estado o de Gobierno del Grupo de los Siete países industrializados principales y por el Presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas.

79. La Conferencia Ministerial Mundial aprobó también una resolución (A/49/748, anexo, cap. I, secc. B), sobre el establecimiento de un grupo de tareas internacional con el fin de elaborar propuestas sobre la viabilidad de establecer un centro de capacitación internacional para el personal de los servicios de policía y de justicia penal. El Gobierno de Italia organizaría y acogería ese grupo de tareas, sin costo alguno para las Naciones Unidas, aprovechando la pericia técnica de los Estados Miembros, y en consulta con el programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal. En esa misma resolución, la Conferencia Ministerial Mundial invitaba al Gobierno de Italia a que presentara a la Comisión, en su próximo período de sesiones, los resultados de la labor del equipo de tareas.

2. Otras iniciativas en el plano internacional

80. La Asamblea General, en su resolución 49/53, sobre el establecimiento de una corte penal internacional, tomó nota de que la Comisión de Derecho Internacional, en su 46º período de sesiones, aprobó un proyecto de estatuto para una corte penal internacional. También en esa resolución, la Asamblea General decidió establecer un comité especial para que examinara las principales cuestiones sustantivas y administrativas derivadas del proyecto de estatuto preparado por la Comisión de Derecho Internacional y, a la luz de ese examen, considerara los arreglos necesarios para convocar una conferencia internacional de plenipotenciarios. De conformidad con el proyecto de estatuto, la corte penal internacional tendría competencia, entre otras cosas, sobre los delitos definidos en tratados, que eran delitos excepcionalmente graves de interés internacional.

81. La Asamblea General, en su resolución 49/60, aprobó la Declaración sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional, contenida en el anexo a dicha resolución. En esa Declaración, la Asamblea General manifestaba que los actos criminales con fines políticos concebidos o planeados para provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en personas determinadas eran injustificables en todas las circunstancias, cualesquiera que fueran las consideraciones políticas, filosóficas, ideológicas, raciales, étnicas, religiosas o de cualquier otra índole que se hicieran valer para justificarlos. Se instaba a los Estados a adoptar medidas eficaces y decididas para la eliminación pronta y definitiva del terrorismo internacional. La Asamblea General declaraba también que, con miras a combatir eficazmente el aumento del terrorismo y la internacionalización creciente de su carácter y sus efectos, los Estados debían intensificar su cooperación en esa esfera. Se instaba a los Estados que aún no lo habían hecho a que consideraran, con carácter prioritario, la posibilidad de hacerse partes en las convenciones y los protocolos internacionales relativos a los diversos aspectos del terrorismo internacional, a fin de asegurar la existencia de un marco jurídico global que abarcara todos los aspectos de la cuestión. La Asamblea General declaraba también que el Secretario General debía prestar asistencia en la aplicación de la Declaración, adoptando medidas prácticas a fin de aumentar la cooperación internacional, entre ellas un estudio de las posibilidades existentes en el sistema de las Naciones Unidas para ayudar a los Estados a organizar seminarios y cursos de capacitación a fin de combatir los delitos relacionados con el terrorismo internacional.

3. Orientaciones futuras

82. Se espera que, en su cuarto período de sesiones, la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal dé orientaciones sobre la aplicación en todos los niveles de las conclusiones y recomendaciones de la Conferencia Ministerial Mundial, sobre la base de las medidas adoptadas por la Asamblea General en su cuadragésimo noveno período de sesiones. En el mismo período de sesiones, la Comisión iniciará el proceso de recabar las opiniones de los gobiernos sobre los efectos de una o varias convenciones contra la delincuencia internacional organizada y sobre las cuestiones que podrían abarcar. En cumplimiento de la resolución 49/159 de la Asamblea General, se prevé que la Comisión examine regularmente los progresos realizados en la aplicación de la Declaración Política y del Plan Mundial de Acción. El Noveno Congreso ofrecerá oportunidad de examinar qué otras medidas puede adoptar la comunidad internacional para enfrentarse con el problema de la delincuencia transnacional.

83. El Consejo Económico y Social, en la sección III de su resolución 1994/19 sobre preparativos para el Noveno Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, invitó al Noveno Congreso a que elaborase más medidas de prevención y control de las nuevas formas de delincuencia económica y organizada nacional y transnacional, con inclusión del fortalecimiento y posible creación de departamentos especiales en los organismos de policía, para que se ocupasen de la delincuencia organizada y del establecimiento de relaciones entre departamentos especiales por conducto de una red internacional de comunicaciones. Esta cuestión es también esencial para el Plan Mundial de Acción, de conformidad con el cual los Estados deberán intensificar sus actividades de cooperación técnica con miras a prestar asistencia a los países en desarrollo y a los países en transición que lo soliciten para aumentar la capacidad de sus sistemas judicial y de orden público.

III. DELINCUENCIA ECONÓMICA

A. Formas de delincuencia económica

84. La delincuencia económica es una expresión que abarca diversas actividades ilícitas. Mientras que el fraude, en todas sus formas, figura entre sus manifestaciones más comunes, la delincuencia económica comprende el robo en gran escala, la malversación, las violaciones relacionadas con el comercio de títulos y mercancías, las actividades ilícitas que afectan a las instituciones de inversión y financieras, y los delitos fiscales. Se considera a menudo que el concepto de delincuencia económica incluye también el blanqueo del producto de la delincuencia y la corrupción. Muchos expertos definen estas actividades como delincuencia de oficinas, delincuencia comercial o delincuencia en los negocios, según quienes la protagonizan. Esta distinción se justifica por el hecho de que las personas involucradas en tales actividades ilícitas no son las mismas que las responsables de otras formas de delincuencia más tradicionales. Las primeras suelen ser miembros respetables de la sociedad o de la comunidad empresarial, "en la buena compañía de las personas en que implícitamente confiamos"²⁵. También se explica por el hecho de que esos delitos se cometen a veces en el contexto o en el curso de actividades lícitas sin que se recurra a la violencia física directa.

85. En general, a nivel nacional e internacional se ha prestado menos atención a la delincuencia económica que a otras formas de delincuencia. Ello obedece a dos razones. En primer lugar, muchas formas de delincuencia económica son relativamente invisibles en comparación con la delincuencia de carácter violento, por ejemplo. Aun si se compara la delincuencia económica con otras formas de delincuencia de carácter no violento, como los delitos relacionados con los estupefacientes, sus efectos en la sociedad no son visibles. El temor y la preocupación de la sociedad es mucho mayor cuando se trata de delitos que afectan más directamente a la seguridad de las personas y al bienestar de las comunidades. Es comprensible, pues, que en general la sociedad, los gobiernos y la comunidad internacional se hayan preocupado más por las formas más manifiestas de delincuencia que por la delincuencia económica.

86. En segundo lugar, la delincuencia económica en sus formas modernas plantea un reto enorme a las autoridades. La delincuencia económica recurre a tecnología cada vez más perfeccionada, como computadoras y equipo de telecomunicaciones (o ambas cosas), para llevar a cabo transacciones comerciales ilícitas, interferir en las bases de datos y sistemas informáticos y organizar fraudes masivos. Al mismo tiempo, esa tecnología permite a quienes la utilizan ocultar los medios de que se han servido para cometer los delitos. Las nuevas tecnologías crean nuevas oportunidades para conductas delictivas que, sin excesivos riesgos, pueden reportar pingües beneficios. La lucha contra esas formas de delincuencia económica requiere conocimientos especializados, notables recursos y un buen nivel de cooperación internacional.

87. Las medidas de ámbito internacional son indispensables para combatir la delincuencia económica. A continuación se examinan las formas más difundidas de delincuencia económica y su alcance. En algunas formas de delincuencia económica, como el soborno de funcionarios gubernamentales o la evasión fiscal, suelen estar implicadas, directa o indirectamente, las empresas que tratan de incrementar sus beneficios o de obtener ventajas en el mercado. El método seguido por las empresas en tales circunstancias puede contribuir a ocultar las actividades ilegales y a proteger a las personas de la empresa que las cometen y, al mismo tiempo, puede dificultar notablemente la disuasión de futuras actividades ilícitas. Así pues, la responsabilidad y la penalización de las empresas y de las personas que trabajan en ellas son los factores fundamentales para velar eficazmente por el cumplimiento de la ley en esta esfera.

88. Un notable porcentaje de los delitos económicos son cometidos por organizaciones a nivel transnacional y entran, por lo tanto, en el ámbito de la delincuencia transnacional, examinada en el capítulo anterior. Las medidas adoptadas por la comunidad internacional en relación con la delincuencia transnacional se han centrado en cuestiones relacionadas con la delincuencia económica, como la extradición y los acuerdos de asistencia judicial recíproca, disposiciones para la confiscación de activos adquiridos ilegalmente y la promulgación de leyes tributarias y del secreto bancario adecuadas. Estas medidas son también objeto de examen. Asimismo, merecen atención los delitos económicos que no entran en la categoría de delincuencia transnacional porque son cometidos por personas o empresas lícitas.

89. Al examinar la delincuencia económica debe prestarse atención a una serie de cuestiones. El modo de abordar este tipo de delincuencia y los mecanismos para prevenirla y combatirla deben formularse teniendo presente su complejidad y su grado de perfeccionamiento. Por ejemplo, es importante tener presente que las transacciones financieras, aun siendo perfectamente lícitas, son sumamente complejas y pasan por los sistemas financieros de muchos países. La complejidad de las transacciones y la velocidad con que se llevan a cabo crean dificultades a las autoridades normativas y a los

funcionarios gubernamentales, particularmente en países en desarrollo y países en transición, que todavía no disponen de los conocimientos y técnicas pertinentes. Los mercados financieros, alentados por las posibilidades que ofrecen las comunicaciones modernas y el procesamiento electrónico de datos, funcionan a veces de tal modo que parecen apartarse de las normas. Se requerirá siempre prudencia al regular las actividades financieras y económicas y al elaborar medidas legislativas y de otra índole para prevenir y combatir la delincuencia económica. Debe mantenerse un equilibrio apropiado; el sistema normativo y legislativo debe poder fomentar la libre competencia y estimular la actividad económica lícita y no ahogarla con un exceso de reglamentación. En suma, ese sistema debería crear condiciones en que la actividad ilícita resultara difícil y entrañara un alto riesgo y en que, al mismo tiempo, la actividad económica lícita estuviera protegida y pudiera expandirse.

90. Este es el objetivo que deberían tener unos mecanismos eficaces contra la delincuencia económica. La delincuencia económica no sólo tiene costos a corto plazo totalmente cuantificables, como la pérdida de ingresos públicos o el valor de la actividad ilícita en sí, sino que además tiene efectos a largo plazo que pueden ser mucho más devastadores. La delincuencia económica mina la confianza en las principales instituciones del mundo de los negocios y las finanzas; causa desempleo, infla artificialmente los precios, socava las normas; y cuando además no se inspecciona, no se informa ni se rinden cuentas, crea en la sociedad una ansiedad y un cinismo que minan los cimientos de todo buen gobierno. La delincuencia económica impone una enorme carga a la economía de un país, que en su mayor parte deberá ser soportada por los consumidores y contribuyentes; por ejemplo, según una estimación, la quiebra de las instituciones de crédito y ahorro en los Estados Unidos hace unos años llegó a costar 500.000 millones de dólares EE.UU.²⁵. Para que una economía pueda desplegar plenamente su capacidad, con su potencial de crecimiento y desarrollo, es indispensable prevenir y combatir eficazmente la delincuencia económica.

91. Las formas de delincuencia económica son demasiado numerosas para hacer una descripción detallada en el presente documento de trabajo. Algunas de las formas más preocupantes en la actualidad son el fraude masivo, la falsificación, el fraude con tarjetas de crédito, la delincuencia informática, el soborno y la evasión fiscal. Si bien esas actividades suelen afectar directamente a personas y empresas, tienen repercusiones de mayor trascendencia. Concretamente, pueden perjudicar el bienestar económico de un Estado, de una región o de un sector industrial; pueden privar a un Estado de una importante fuente de ingresos fiscales o restar atractivo al país como lugar de inversión y dañar así su posición económica.

1. Fraude masivo

92. El fraude cometido a través de la banca y de otras instituciones financieras es una forma de delincuencia económica con graves consecuencias para la sociedad en general, las economías nacionales y los mercados financieros internacionales, que han llegado a un nivel de interdependencia sin precedentes. Los ejemplos de fraude masivo abundan en la prensa internacional y la dificultad para analizar diversos casos con miras a presentar a los ciudadanos una imagen más general de los acontecimientos refleja sólo en parte los obstáculos con que tropiezan las autoridades normativas, judiciales y policiales al reunir, procesar, conservar y presentar las pruebas necesarias para el enjuiciamiento de tales casos. La quiebra de un gran banco de crédito y comercio en 1991 se consideró como uno de los mayores escándalos jamás registrados. Según informó la prensa internacional, los ejecutivos del banco estaban presuntamente involucrados en un gran número de actividades ilícitas, que iban desde la asistencia financiera a terroristas hasta el blanqueo de dinero y la corrupción. En el momento en que el banco quebró, se estimó que se habían gastado sus activos valorados en 20.000 millones de dólares EE.UU., a consecuencia de lo cual miles de inversionistas y depositantes desilusionados en los 72 países en que había operado el banco acudieron en masa a recuperar sus inversiones²⁶.

93. Más recientemente, los mercados financieros mundiales quedaron visiblemente consternados al anunciarse la quiebra de una de las instituciones bancarias más importantes de Gran Bretaña. A causa de uno de sus empleados, que realizó operaciones no autorizadas con derivados estimadas en 27.000 millones de dólares EE.UU., el banco sufrió pérdidas por valor de 900 millones de dólares, superiores a sus activos, y fue cerrado²⁷.

94. Otra manifestación de fraude masivo es la de los fondos de organizaciones regionales o internacionales y de asistencia para el desarrollo. Por ejemplo, en un caso ocurrido en 1994 que aún se está investigando, la Comunidad Europea fue víctima de un fraude por el que perdió unos 300 millones de dólares al desviarse 20.000 toneladas de carne de vaca que se habían adquirido con arreglo a la política agrícola común y que se habían sustituido por carne de inferior calidad durante la elaboración²⁸.

2. Falsificación

95. La falsificación es una forma muy extendida y costosa de delincuencia económica. La producción de papel moneda se ha visto facilitada por la mayor disponibilidad de máquinas fotocopadoras láser en color y de programas para gráficos informáticos. Los Estados se han visto obligados a adoptar medidas cada vez más complejas para proteger la integridad de sus monedas, recurriendo, por ejemplo, a diseños complejos, papel especial y holografías. Sin embargo, el problema no se limita ni mucho menos a la producción de moneda falsa. La falsificación ha afectado a casi todos los tipos de productos manufacturados: prendas de vestir, equipo audiovisual, discos compactos, relojes, licores, perfumes e incluso piezas de aeronaves y vehículos de motor. Los perjudicados son los fabricantes de los productos, sus empleados, las economías de los Estados en que se producen y los gobiernos que dejan de percibir así los ingresos fiscales generados por los beneficios o de la venta de los productos.

3. Fraude con tarjetas de crédito

96. Otra destacada modalidad de delincuencia económica es el fraude con tarjetas de crédito. Las pérdidas causadas por la utilización de tarjetas bancarias fraudulentas se han estimado en 1.250 millones de dólares EE.UU. al año²⁹. La tecnología también ha contribuido a este tipo de fraude al facilitar la elaboración de tarjetas falsas. Con cada innovación introducida por las instituciones financieras para evitar la falsificación y el fraude han ideado métodos cada vez más complejos para sacar provecho de esos instrumentos. Por ejemplo, cuando empezaron a introducirse los hologramas en las tarjetas de crédito, los falsificadores tuvieron dificultades para reproducirlos, pero actualmente en las tarjetas falsificadas ya se reproducen los hologramas con gran fidelidad. Lo mismo ocurre con las bandas magnéticas codificadas que figuran en las tarjetas. La tecnología también ha puesto en peligro ese sistema al permitir a los falsificadores codificar información falsa en las bandas. Los fabricantes legales de tarjetas recurren actualmente a otras medidas de seguridad. No obstante, dados los millones de tarjetas que circulan, estas nuevas medidas no pueden introducirse gradualmente; además, cuando las autoridades de una parte del mundo adoptan medidas contra los usuarios de tarjetas fraudulentas, éstos trasladan sus actividades a otras jurisdicciones que no disponen de medios tan perfeccionados para detectar las tarjetas falsificadas. Así pues, los problemas derivados de esta forma de delincuencia económica tardan años en erradicarse y las pérdidas que ocasionan se dejan sentir en todo el mundo. Si bien las partes del mundo más desarrolladas pueden tener una mayor actividad económica y ofrecen así mayores oportunidades de obtener beneficios con este tipo de delincuencia económica, es cierto también que los países desarrollados disponen de medidas de seguridad y de medios más avanzados para detectar las actividades ilícitas. A largo plazo, este tipo de delincuencia puede tener mayores repercusiones en los mercados nacientes y en los países en desarrollo que en los países desarrollados.

4. Delincuencia informática

97. Otro importante tipo de delincuencia económica es la cometida a través de computadoras o por medios informáticos. Sin embargo, no toda la delincuencia informática tiene causas o repercusiones económicas. En algunos casos se trata de tener acceso a datos o de manipularlos con algún otro fin, como el sabotaje o el terrorismo. Muchas de las otras formas de delincuencia económica examinadas en el presente documento de trabajo se basan total o parcialmente en la utilización de computadoras. Así pues, las medidas contra la delincuencia informática son particularmente importantes, ya que combaten al mismo tiempo muchos tipos distintos de delincuencia económica.

98. En muchos casos, la delincuencia informática puede clasificarse como delincuencia económica. Se utilizan computadoras para malversar fondos, cometer fraudes interfiriendo con datos, u obtener secretos comerciales u otra información confidencial económicamente valiosa. Otros tipos de delito informático son la reproducción y la venta de programas informáticos protegidos, lo cual es en realidad otra forma de falsificación*.

99. Para hacer frente a la delincuencia informática, los Estados deben empezar por modernizar su legislación penal sustantiva a fin de prohibir el fraude por manipulación de datos, la falsificación de información archivada por medios electrónicos y el robo o la alteración de esa información, así como la obtención de acceso no autorizado a ella. Se han hecho algunos progresos en la armonización de las legislaciones nacionales en esta materia. Además de las medidas de

* Para un examen detallado de la delincuencia informática y de los esfuerzos internacionales por combatirla, véase el *Manual de las Naciones Unidas sobre Prevención y Control de Delitos Informáticos*, en *Revista Internacional de Política Criminal*, Nos. 43 y 44 (publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta: S.94.IV.5).

ámbito nacional, se ha fomentado la cooperación internacional en algunas regiones del mundo, pero queda todavía mucho que hacer con los autores de los delitos informáticos.

100. El Octavo Congreso aprobó una resolución titulada "Delitos relacionados con la informática", en la que hizo un llamamiento a los Estados Miembros para que intensificaran sus esfuerzos a fin de combatir más eficazmente esos delitos, concretamente modernizando sus leyes y procedimientos penales nacionales, adoptando medidas como el mejoramiento de la seguridad de los sistemas informáticos y de la protección de la intimidad, sensibilizando a la opinión pública sobre el problema y elaborando un reglamento deontológico sobre el empleo de la informática³⁰. En esa solución, el Octavo Congreso recomendó que el Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia* fomentara los esfuerzos en el plano internacional para la elaboración de directrices y reglamentaciones generales para ayudar a los Estados Miembros a hacer frente a los delitos informáticos. Asimismo, el Octavo Congreso pidió al Secretario General que contemplara la posibilidad de publicar un documento técnico sobre la prevención y el enjuiciamiento de esos delitos.

101. De conformidad con la resolución del Octavo Congreso, el Gobierno del Canadá inició la preparación de una publicación técnica o manual sobre los delitos informáticos. El manual fue examinado por primera vez en una reunión de expertos convocada en relación con el Coloquio sobre delincuencia informática y otros delitos contra la tecnología informática. Este Coloquio, que se celebró en Würzburg (Alemania) del 5 al 8 de octubre de 1992, fue organizado por la Asociación Internacional de Derecho Penal, organización no gubernamental reconocida como entidad consultiva por el Consejo Económico y Social, con la participación conjunta de las Naciones Unidas, el Consejo de Europa y la Unión Europea. El "Manual de las Naciones Unidas sobre Prevención y Control de Delitos Informáticos", resultante del Coloquio, fue publicado en la *Revista Internacional de Política Criminal* en 1994³¹.

102. La finalidad del manual es ayudar a elaborar una actitud común para hacerse cargo de las implicaciones de la delincuencia informática para todo el mundo. En consecuencia, el Manual asesora a los Estados sobre la naturaleza del problema, sobre las deficiencias de que adolecen las leyes actuales y sobre las diversas soluciones o propuestas de acción que se han recomendado en todo el mundo. El manual es un documento de trabajo, un plan de acción que los Estados, frente a la delincuencia informática, pueden utilizar para entender mejor el problema y las diversas soluciones que se han recomendado, a fin de definir su propia reacción ante el problema y de promover la cooperación internacional. En el Manual se indican asimismo otras fuentes de información a las que pueden recurrir los Estados para obtener más detalles acerca de cuestiones concretas.

103. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)³² y el Consejo de Europa³³ han elaborado sendas directrices para encargados de formular políticas y legisladores sobre el tema de la delincuencia informática.

5. Soborno y corrupción

104. Las empresas, las asociaciones delictivas o las personas pueden tratar de sobornar a funcionarios por diversas razones, no siempre de índole económica. No obstante, en muchos casos, la finalidad del soborno es obtener una ventaja económica. Por lo general, el autor del soborno pretende que el funcionario le conceda algún tipo de trato preferencial, es decir, le adjudique un contrato, le otorgue una licencia, renuncie a aplicarle una reglamentación o haga la vista gorda si la incumple.

105. En muchas jurisdicciones, delinque tanto quien ofrece un soborno como quien lo recibe. En relación con las transacciones transnacionales, sin embargo, esta penalización no es siempre suficiente como disuasión de las prácticas corruptas. En primer lugar, la persona que paga el soborno se halla a menudo en otra jurisdicción, fuera del alcance del Estado en que está empleado el funcionario. En segundo lugar, puede ser sumamente difícil averiguar si se ha realizado efectivamente un pago, ya que puede haberse efectuado por transferencia electrónica o en especie. En tercer lugar, aunque la ley prohíba los sobornos, la cultura comercial imperante en el Estado del funcionario puede alentar explícita o implícitamente esas prácticas.

106. Los sobornos pueden tener elevados costos económicos y sociales en la jurisdicción afectada. El costo de los contratos gubernamentales puede aumentar si se adjudican a quienes pagan sobornos y no a quienes hacen la oferta más económica. En definitiva, esas prácticas ponen en peligro el equilibrio de las fuerzas del mercado en el Estado, ya que

* Posteriormente, el Consejo Económico y Social, en su resolución 1992/1, decidió disolver el Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia y establecer en su lugar la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal como comisión orgánica del Consejo.

benefician económicamente a las empresas menos productivas, propician un aumento de los gastos de orden público y hacen perder la confianza o el interés de los inversionistas en un determinado país.

107. Posiblemente, estos efectos se percibirán de modo distinto en los Estados con mercados nacientes y economías en desarrollo. En esos Estados, la tentación de los funcionarios de aceptar ofertas de pago hechas por representantes de empresas extranjeras puede ser mayor a causa del valor comparativo de los pagos y de un mayor deseo de fomentar la inversión. No obstante, los costos económicos y sociales a largo plazo de la corrupción en los Estados que tratan de establecer economías basadas en parte en la inversión de capital extranjero son elevados. Puede ocurrir que se desvíen los fondos para el desarrollo proporcionados por otros Estados o por órganos internacionales; puede ocurrir que algunas empresas y algunos gobiernos decidan no invertir en ese Estado; se puede propiciar una situación en que las personas antepongan el beneficio propio al bienestar de la economía y que se incumplan las reglamentaciones necesarias para mantener la salud y la seguridad y proteger el medio ambiente y, en definitiva, para garantizar la viabilidad de la economía en su conjunto.

108. Frente a los sobornos de los funcionarios en relación con transacciones internacionales, los Estados deben responder con legislación adecuada, particularmente en relación con los pagos efectuados a funcionarios extranjeros. Un país que ha adoptado medidas en la materia son los Estados Unidos. La *Ley de Foreign corrupt practices*³⁴, promulgada en 1977 y modificada en 1988, prohíbe sobornar a funcionarios extranjeros, directa o indirectamente, con el fin de obtener una ventaja comercial, y exige de las empresas públicas de los Estados Unidos que adopten medidas apropiadas de contabilidad para detectar los pagos pertinentes³⁵.

109. Convendría señalar que el Octavo Congreso aprobó una resolución titulada "Corrupción en la administración pública" en la que, entre otras cosas, pidió al Secretario General que publicara un manual de medidas prácticas contra la corrupción. El manual fue elaborado con la inestimable asistencia del Departamento de Justicia de los Estados Unidos y fue publicado en 1993 en la *Revista Internacional de Política Criminal*³⁶ con el título "Prevención del Delito y Justicia Penal en el contexto del Desarrollo: realidades y perspectivas de la cooperación internacional; medidas prácticas contra la corrupción". El tema de la corrupción se aborda más exhaustivamente en el documento de fondo sobre medidas internacionales contra la corrupción (A/CONF.169/14), preparado para el debate plenario de un día sobre experiencias y medidas prácticas para combatir la corrupción de funcionarios públicos, que se ha incluido en el programa de trabajo del Noveno Congreso, de conformidad con la resolución 1993/32 del Consejo Económico y Social.

110. El 27 de mayo de 1994, el Consejo de la OCDE aprobó una recomendación sobre el soborno en las transacciones comerciales internacionales. Se recomendó que los Estados Miembros de la OCDE adoptaran medidas para combatir el soborno de funcionarios públicos extranjeros en relación con transacciones internacionales por diversos medios, a saber, la legislación penal, la legislación fiscal, requisitos de contabilidad en las empresas y negocios, y leyes y reglamentaciones que permitan denegar la adjudicación de contratos gubernamentales para penalizar los sobornos. También se recomendó que los Estados Miembros de la OCDE cooperaran en las investigaciones de sobornos, por ejemplo, concediendo la extradición de sospechosos. El Simposio Internacional sobre la corrupción y el buen gobierno, celebrado en París del 13 al 14 de marzo de 1995, fue organizado por la OCDE. En el Simposio, organizado a raíz de la mencionada recomendación, se examinaron exhaustivamente la estrecha cooperación entre todas las organizaciones internacionales con competencia y mandatos al respecto y la posibilidad de prestar asistencia a países en desarrollo para reforzar sus instituciones y prevenir y combatir la corrupción y los sobornos.

6. Evasión fiscal

111. La evasión fiscal puede ser una forma sumamente grave de delincuencia económica que merma la capacidad de los Estados para generar ingresos suficientes para un gobierno adecuado y que, en algunos casos, desvirtúa los fines sociales por los que se ha introducido un impuesto o a los que se ha previsto destinar sus ingresos. Por ejemplo, cada vez es más frecuente que los impuestos se destinen a fomentar un objetivo social concreto, como la disuasión del consumo de productos perjudiciales, como el alcohol o el tabaco, o la utilización de productos nocivos para el medio ambiente. Asimismo, los impuestos pueden ser un instrumento del Estado para generar ingresos destinados a financiar gastos concretos, como la construcción de carreteras u otras infraestructuras. Así, con la evasión fiscal el Estado no sólo deja de obtener los ingresos que precisa, sino que además puede verse en la imposibilidad de lograr un objetivo social conveniente.

112. En algunos casos, las medidas adoptadas por organizaciones para eludir el pago de impuestos, particularmente de impuestos sobre productos básicos, son extraordinariamente complejas y vienen a representar un delito transnacional. Por

ejemplo, organizaciones delictivas han ideado estratagemas para eludir los impuestos estadounidenses sobre el fuel en que intervenían empresas con la finalidad de contribuir a crear múltiples transacciones de fuel al por mayor dejando unas pistas que resultarían imposibles de seguir por las autoridades fiscales de los Estados Unidos. Se estima que mediante esas estratagemas el tesoro federal de los Estados Unidos ha perdido al menos 1.000 millones de dólares en ingresos fiscales y que, del mismo modo, varios Estados de los Estados Unidos han perdido cada uno de ellos una cantidad similar⁷.

7. Blanqueo de dinero

113. A fin de obtener los recursos necesarios para financiar otras actividades, las organizaciones delictivas deben ocultar el origen ilícito del producto de sus diversas actividades y, por tanto, "blanquear" sus ingresos. Para ello, los fondos obtenidos ilícitamente se emplean inicialmente en una serie de complejas transacciones financieras transfronterizas y se introducen posteriormente en el circuito legal en forma de inversiones diversas. Así pues, el blanqueo de dinero requiere la explotación de mercados lícitos, de los bancos y de otros intermediarios financieros, y en ciertos casos existen vinculaciones peligrosas entre los superiores de los intermediarios financieros e intereses de carácter delictivo.

114. Al igual que otras actividades delictivas, el blanqueo del producto del delito ha adquirido dimensiones mundiales. Los grupos delictivos organizados se aprovechan de las deficiencias de las reglamentaciones nacionales, transfieren rápida y flexiblemente sus activos de un país a otro, explotan la diversidad de reglamentaciones comerciales en los sistemas nacionales entre ellos y se benefician de la asistencia de categorías profesionales no sujetas a reglamentación. Las personas que se dedican al blanqueo de dinero transfieren sus actividades de un país a otro o de un sector financiero a otro para eludir los intentos de reglamentación y los controles. Por consiguiente, es indispensable establecer una red amplia y eficaz de ámbito mundial contra el blanqueo de dinero^{*}.

B. Lucha contra la delincuencia económica

115. Los delitos económicos plantean un gran reto a los Estados y a la comunidad internacional. Las formas de delincuencia más perjudiciales son a menudo multijurisdiccionales, ya sea porque las transacciones tienen lugar en varias jurisdicciones o porque sus autores eluden legislaciones de más de un país. Lo importante consiste, pues, en crear la necesaria autoridad legal, normativa y de investigación que haga frente a este tipo de delincuencia económica en los distintos Estados, manteniéndose al corriente de las tecnologías que puedan emplear los delincuentes en sus operaciones, intercambiando información con otras jurisdicciones en relación con los delitos y cooperando con otros Estados en la investigación y el procesamiento de los delincuentes.

116. Con respecto al blanqueo de dinero, los participantes en la Conferencia Internacional sobre la prevención y represión del blanqueo de dinero y el empleo del producto del delito: un enfoque mundial, celebrada en Courmayeur (Italia) del 18 al 20 de junio de 1994, subrayaron la necesidad de colmar las lagunas de la red contra el blanqueo del dinero y de crear un sistema de defensa social con instrumentos administrativos y normativos, apuntalado por el derecho penal. En particular, era necesario penalizar el blanqueo del producto de delitos relacionados o no con las drogas, limitar el secreto bancario, aplicar la regla de "conozca usted a su cliente", identificar y denunciar operaciones sospechosas, reglamentar mejor las entidades comerciales o profesionales que efectúan operaciones financieras, incrementar los decomisos de activos y coordinar eficazmente a nivel regional e internacional las estrategias y los esfuerzos para promover medidas pertinentes a nivel nacional y la cooperación entre países (E/CONF.88/7, párrs. 13 a 23).

117. En la Declaración Política de Nápoles (A/49/748, anexo), los Estados que participaron en la Conferencia Ministerial Mundial expresaron su deseo de reforzar y consolidar la capacidad de los Estados para lograr una cooperación internacional más eficaz contra la delincuencia transnacional mediante medidas para prevenir y combatir el blanqueo de dinero y fiscalizar la utilización del producto del delito. Además, se instó a los Estados a que elaboraran instrumentos para hacer frente a la amplia gama de delitos transnacionales organizados, que iban más allá del tráfico de drogas. En el Plan de Acción Mundial contra la Delincuencia Transnacional Organizada, los Estados participantes en la Conferencia Ministerial

^{*} Para un examen general del problema del blanqueo de dinero y de los medios para prevenirlo, véase Consejo Consultivo Internacional Científico y Profesional, informes generales de la Conferencia Internacional sobre la prevención y represión del blanqueo de dinero y el empleo del producto del delito: un enfoque mundial, celebrada en Courmayeur (Italia) del 18 al 20 de junio de 1994; y la nota del Secretario General sobre el informe y las recomendaciones de la Conferencia Internacional (E/CONF.88/7).

Mundial recomendaron que los Estados examinaran la necesidad de tipificar como delito el blanqueo del producto de actividades delictivas para hacer frente al problema de la acumulación de cuantiosas sumas de dinero por grupos delictivos organizados.

118. Toda esta evolución pone de manifiesto que la comunidad internacional tiende a adoptar medidas de mayor envergadura para hacer frente al producto de las actividades delictivas relacionadas con la delincuencia transnacional y con la delincuencia económica en general.

119. Un problema jurídico en esta esfera que afecta a muchos Estados es la responsabilidad empresarial, dado que muchos delitos económicos se cometen por conducto de la empresa. Este problema se plantea particularmente en los Estados que no han tenido que formular teorías de responsabilidad colectiva por no tener economías de mercado de corte occidental. China, por ejemplo, no tuvo legislación empresarial hasta 1993. Las organizaciones raras veces han sido procesadas como tales por comportamientos ilícitos. Más bien se ha inculcado y condenado a personas pertenecientes a la plantilla de empresas³⁸.

120. Si bien algunos Estados tendrán leyes y una jurisprudencia sobre la responsabilidad empresarial más desarrolladas que otros países, todos los Estados estarán ante el reto de elaborar un enfoque que permita imponer responsabilidad penal a las empresas en circunstancias apropiadas, así como sanciones significativas. Recientemente, algunos Estados como Australia y el Canadá han examinado la posibilidad de ampliar la base legal para la responsabilidad empresarial reconociendo una teoría de la responsabilidad basada en la "cultura empresarial" con miras a imponer la responsabilidad con un criterio acorde con la naturaleza del proceso decisorio y de las operaciones de las empresas modernas. La Octava Conferencia Internacional de la Sociedad para la Reforma del Derecho Penal: la empresa y la responsabilidad penal - víctima y culpable, celebrada en Hong Kong del 4 al 8 de diciembre de 1994, examinó las diversas dificultades que experimentaban los Estados al tratar de imponer la responsabilidad a las empresas y a las personas que trabajan en ellas.

121. El Noveno Congreso brindará la oportunidad de examinar estas cuestiones jurídicas y los medios para reforzar la cooperación internacional y la utilización conjunta de la información que sea de importancia crítica para hacer frente al problema de la delincuencia económica grave. Con respecto a esto último, convendría examinar las siguientes cuestiones: la necesidad de cooperación internacional en la lucha contra nuevas formas de fraude; la necesidad de asistencia internacional en la capacitación de investigadores para detectar estos tipos de delitos; la necesidad de fomentar asociaciones policiales e industriales para mantenerse al corriente de las novedades tecnológicas que puedan emplearse para cometer delitos económicos; y medidas de prevención que puede adoptar la industria, como códigos y prácticas voluntarias.

IV. EL PAPEL DEL DERECHO PENAL EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

A. Tendencias internacionales

122. Las investigaciones y consultas realizadas en el marco del programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal³⁹ y de las reuniones regionales preparatorias para el Noveno Congreso han puesto de relieve algunos problemas urgentes en relación con el papel del derecho penal en la protección del medio ambiente, entre ellos los que se examinan a continuación.

1. Material y productos peligrosos

123. El informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, titulado "Nuestro futuro común" (A/42/427, anexo, parte II, cap. 8, párrs 75 a 80), contiene una exposición detallada de los problemas ambientales que plantea el comercio lucrativo con residuos peligrosos. Tras la publicación del informe en 1987, los Estados adoptaron medidas para regular los vertederos de residuos peligrosos y limpiar los emplazamientos contaminados. No obstante, a consecuencia de ello ha aumentado la eliminación ilícita de residuos peligrosos y se han creado redes internacionales para el comercio con esos residuos. En algunos países se ha tenido constancia de que grupos delictivos organizados se dedicaban a la evacuación ilegal y al comercio de residuos y materiales peligrosos.

³⁸ Véase, por ejemplo, A. Alvazzi del Frate y Jennifer Norberry, editores, *Environmental Crime, Sanctioning Strategies and Sustainable Development* (publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta: E.93.III.N.4) y el documento de antecedentes sobre la protección del medio ambiente en el ámbito nacional y en el internacional: posibilidades y límites de la justicia penal (A/CONF.169/12).

124. El comercio ilícito de residuos peligrosos sigue siendo un importante problema internacional y nacional. Preocupan especialmente los crecientes indicios de suministro y transporte de sustancias peligrosas como los productos radiactivos derivados de la industria nuclear. Los grupos delictivos pueden servirse de acuerdos con funcionarios corruptos para facilitar el transporte de los materiales y eludir los controles fronterizos y de seguridad.

125. La floreciente demanda y utilización internacional de armas continúa causando estragos entre los ciudadanos y en el medio ambiente. Los conflictos bélicos en el mundo han tenido un efecto colateral: enormes extensiones de tierras ricas y fértiles han quedado inutilizables o inhabitables a causa de la aspersión de defoliantes tóxicos o de las mortíferas minas terrestres y otras armas letales colocadas por los beligerantes.

2. Flora y fauna

126. Otra actividad lucrativa de comercio ilícito que plantea una grave amenaza para el medio ambiente es el tráfico de especies vegetales y animales en vías de extinción. Si bien se desconocen las dimensiones exactas de este comercio, recientemente se ha estimado que su valor asciende a 5.000 millones de dólares EE.UU. al año³⁹, con lo cual representa uno de los negocios de contrabando más prósperos del mundo, después del de armas y drogas ilícitas. Ciudadanos indigentes de países en desarrollo sacan a muchos de los animales y de las plantas de su entorno y pasan a manos de traficantes bien organizados que los transportan a los mercados ilícitos del mundo desarrollado. El tráfico ilícito de fauna incluye el tráfico de órganos de animales. Por ejemplo, las matanzas de elefantes por sus colmillos y de rinocerontes negros por sus cuernos han diezmando estas especies en muchas partes de África.

3. Estupefacientes ilícitos

127. El cultivo de plantas empleadas para la producción de estupefacientes ilícitos no sólo da lugar a una creciente deforestación tropical sino que además causa algunos de los daños más graves al medio ambiente. Los cultivadores plantan a menudo sus cultivos en medios forestales frágiles situados en zonas remotas. Además, en algunos países, los cultivadores ilícitos son habitantes de ciudades que se han trasladado a las regiones de cultivo para aprovechar la oportunidad de hacer beneficios rápidos. Sus métodos de tala rápida y sistemática de árboles y de cultivo tienden a ser más devastadores para el medio ambiente que los de los agricultores tradicionales, más propensos por tendencia innata a respetar la tierra. Las técnicas de tala y quema para despejar tierras se utilizan para el cultivo ilícito y la construcción de pistas de aterrizaje y edificios. La utilización de máquinas que consumen petróleo y diesel puede acelerar la erosión del suelo en los medios montañosos frágiles⁴⁰.

128. Los productos químicos utilizados en todas las fases del cultivo y de producción ilícita de drogas repercuten negativamente en los ecosistemas. Los cultivadores utilizan a menudo grandes cantidades de fertilizantes, herbicidas y plaguicidas. Todos los años, los fabricantes de cocaína y heroína vierten en las tierras y en los ríos y otros medios acuáticos millones de toneladas de sustancias químicas tóxicas y residuos derivados del proceso de extracción. Entre esas sustancias figuran el éter etílico, la acetona, el amoníaco, el ácido sulfúrico y el ácido clorhídrico. Expertos en ecología han señalado que en muchos de los afluentes afectados muchas especies de animales y plantas han prácticamente desaparecido. El agua contaminada utilizada para regar cultivos de alimentos plantea también un peligro sustancial para la salud⁴⁰.

129. En el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas se tiene en cuenta esta cuestión al preparar planes para el desarrollo alternativo de las zonas de cultivo tradicionalmente ilícito. Además, las partes en la Convención de 1988 deben proteger el medio ambiente y adoptar medidas para prevenir o erradicar los cultivos ilícitos. Si bien estas medidas preparan el terreno para la actividad necesaria, se precisarán otras medidas para detener la degradación del medio ambiente causada por el cultivo y la producción ilícita de drogas.

4. Accidentes y actividades industriales

130. Los desastres ecológicos como los de Seveso, Bhopal, Chernobil y Basilea recuerdan a la comunidad internacional que las consecuencias de los procesos industriales fracasados trascienden las fronteras nacionales. Se producen accidentes industriales en plantas de todo el mundo. Todos los años ocurren más de mil accidentes de diversa gravedad.

131. Si bien los pequeños comercios son importantes para la mayoría de las economías, son también causantes de contaminación y de otros daños ecológicos, que a menudo son fruto de la negligencia o de prácticas imprudentes. Por ejemplo, los agricultores utilizan fertilizantes y plaguicidas que pueden contaminar el suelo y los recursos de agua. En los

comercios de lavado en seco se utilizan solventes y productos químicos que pueden ir a parar a los desagües y al sistema de alcantarillado. Las metalisterías y los talleres de construcción de carrocerías y de pintura pueden producir gases tóxicos y residuos peligrosos. Todas estas actividades pueden tener globalmente efectos muy importantes que pueden incluso traspasar las fronteras nacionales.

B. Aplicación de la legislación penal de protección del medio ambiente*

132. Los ciudadanos asocian el derecho penal a la censura oficial y al castigo de los delitos hasta tal punto que al calificar un acto de delictivo pueden llegarse a influenciar las actividades de personas y organizaciones, ya sea por disuasión, al poner de relieve el carácter reprobable e ilegal de ciertas actividades, o mediante el reconocimiento de la protección del medio ambiente como valor social fundamental. La inclusión de los delitos ecológicos en el código penal también desempeña una función educativa al hacer comprender a la sociedad que la protección del medio ambiente es un tema que debe tomarse en serio.

133. Si bien se reconoce en general que el derecho penal no debe utilizarse indiscriminadamente para castigar daños sociales de diversa gravedad, su aplicación puede estar justificada para juzgar conductas verdaderamente culpables que causen o amenacen con causar graves daños, cuando no proceda abordarlos de otro modo. Algunas actividades causan tan graves perjuicios al medio ambiente y perturban de tal modo el equilibrio ecológico que muchos Estados las consideran delitos cuando se llevan a cabo deliberadamente. Además, cuando estos delitos ponen en grave peligro a comunidades enteras, pueden considerarse crímenes contra la humanidad.

134. El sistema de justicia penal, al abordar los actos y omisiones que causan o que puede causar los daños más graves, puede al menos reducir el peligro de que entidades con mucho poder causen daños ecológicos con sus actividades ilegales. Además, las actividades sumamente perjudiciales pueden proceder no únicamente de grandes empresas públicas y privadas sino también de un gran número de personas en sus actividades cotidianas. Todas estas actividades individuales pueden contribuir y de hecho contribuyen conjuntamente a la destrucción o degradación del medio ambiente y a la reducción o incluso extinción de especies vivas, privando así a las generaciones actuales y venideras de los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades esenciales.

135. La mayoría de los actos ilegales contra el medio ambiente se cometen involuntariamente o inconscientemente y, por esta razón, no merecen la misma condena ni la misma estigmatización moral que los actos delictivos cometidos deliberadamente, temerariamente o con grave negligencia. Las infracciones leves pueden castigarse con penas y sanciones administrativas, especialmente cuando no se hayan ocasionado daños sustanciales. Ahora bien, es importante desalentar esas conductas, ya que globalmente pueden causar un notable perjuicio al medio ambiente. A este respecto, el derecho penal puede ser un complemento útil para apoyar las sanciones de derecho administrativo y civil.

136. Dado que tanto el código penal como las leyes de protección del medio ambiente tienen la finalidad de combatir y prohibir las conductas ilegales, es preciso velar de algún modo por su cumplimiento. En general, las leyes prevén diversos instrumentos y sanciones que, sin embargo, no siempre se utilizan. Si las leyes y el sistema que ha de asegurar su cumplimiento son débiles, es improbable que sean acatados. Por consiguiente, es indispensable reforzar esas leyes y esos sistemas poniendo a la disposición de las autoridades una amplia gama de sanciones y aplicando una estrategia que combata eficazmente el incumplimiento de la ley**.

137. Las dificultades basadas en la jurisprudencia de algunos ordenamientos jurídicos, especialmente del sistema de derecho de tradición romana, plantean problemas particularmente graves cuando se aplica el derecho penal a la delincuencia organizada. La mayoría de las operaciones industriales y comerciales de envergadura realizadas en un país

* Basado en el documento de la Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de la Secretaría y del Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia, titulado *Monograph on Capacity Building in Criminal Enforcement of Environmental Law*, de próxima publicación.

** Para ejemplos de respuestas legales eficaces ante los delitos contra el medio ambiente, véase J. Epstein y T. Hammett, *Law Enforcement Response to Environmental Crime* (Washington, D.C., National Institute of Justice, United States Department of Justice, enero de 1995). Para una descripción de las estrategias empleadas por los fiscales de distrito en la lucha contra la delincuencia ambiental, véase J. Epstein y T. Hammett, *Local Prosecution of Environmental Crime* (Washington, D.C., National Institute of Justice, United States Department of Justice, junio de 1993).

se llevan a cabo a través de empresas u otras entidades legales. Sus operaciones pueden causar enormes daños ecológicos y sufrimientos humanos. Los directores y los altos responsables de esas entidades logran no ser descubiertos ocultándose tras la condición jurídica independiente de las empresas; aun cuando estos agentes humanos son identificados y procesados, la pena que se les impone no siempre es suficiente incentivo para que las entidades legales cumplan la ley, a menos que sean ellas mismas inculpadas y sancionadas. Por consiguiente, los ordenamientos jurídicos deberían formular estrategias de derecho penal apropiadas que forzaran a las entidades legales a acatar la ley.

138. La formulación y aplicación de leyes de protección del medio ambiente plantean notables problemas a muchos países, especialmente a los países en desarrollo y los países en transición⁴¹. Los problemas más importantes son los que afectan a la formulación del régimen legal, y las graves limitaciones en la aplicación agravan las deficiencias en la formulación. La multiplicidad de leyes y la superposición de jurisdicciones, la ausencia de autoridad de ejecución con un mandato claro, la falta de apoyo político para los objetivos declarados, la insuficiencia de los recursos y la corrupción en el sector público son algunos de los problemas que también pueden experimentar esos países. También puede haber problemas jurídicos y económicos al tratar de lograr que las grandes empresas industriales y las entidades públicas respeten las leyes de protección del medio ambiente. Las cuestiones ecológicas tal vez no sean de alta prioridad cuando los países experimentan graves problemas sociales, económicos y políticos. Si el desarrollo industrial se logra gracias a la temeridad de las fábricas, minas y otras instalaciones de producción, es posible que en definitiva no haya crecimiento económico real ni prosperidad real a causa de las pérdidas humanas, de bienes y de servicios básicos o del desequilibrio ecológico resultante.

139. En muchos países en desarrollo y países en transición la eficacia de las autoridades también puede verse obstaculizada por la insuficiente atención prestada al derecho y a las prácticas consuetudinarias. Las personas no acatarán las leyes que no reflejen sus condiciones económicas, sus costumbres o sus valores. Por ejemplo, la ley que prohíba la tala de árboles (o la caza de pájaros o la pesca, etc.) no será respetada si la prohibición afecta a una práctica secular muy vinculada a las necesidades locales de subsistencia y si no se prevén fuentes alternativas. Por consiguiente, en la medida de lo posible, habría que concebir medios alternativos de subsistencia local.

140. No obstante, aun cuando las leyes estén bien redactadas y los mandatos jurisdiccionales sean claros, pueden surgir problemas de aplicación. Por ejemplo, los organismos ambientales de algunos países en desarrollo y países en transición raras veces tienen la capacidad técnica o la voluntad política de vigilar el cumplimiento de la ley y de corregir las transgresiones. Los problemas se agravan cuando los ciudadanos, las empresas y los organismos sujetos a reglamentaciones y leyes desconocen los requisitos aplicables o los consideran injustificados. La situación se exagera cuando las reglamentaciones ambientales afectan a actividades económicamente importantes, particularmente las actividades llevadas a cabo por el gobierno o por poderosas entidades industriales. Los gobiernos pueden temer que con una actitud estricta ante la ley se reduzcan los ingresos. Si bien las leyes ambientales no son las únicas que no se hacen cumplir debidamente, es indispensable velar por su acatamiento, ya que de lo contrario puede causarse un daño permanente al medio ambiente y a los recursos humanos.

141. Las soluciones de estos problemas no radican únicamente en la ley; al mismo tiempo, tampoco se pueden tratar de forma eficaz y sostenida sin recurrir a la ley en el sentido más amplio de la palabra: política inteligente, reglas, instituciones, procedimientos y responsabilidades. Ante todo, debe haber voluntad política para decidir aplicar plena y sistemáticamente las políticas y las leyes. La comunidad internacional puede contribuir a reforzar las capacidades institucionales nacionales para formular, aplicar y hacer cumplir políticas, leyes y reglamentaciones ambientales.

C. Directrices para medidas nacionales e internacionales

1. Medidas nacionales para la protección del medio ambiente

142. La comunidad internacional y los Estados que la componen no han permanecido inactivos ante las amenazas para el medio ambiente. Se han concertado más de 900 tratados y convenios internacionales sobre cuestiones ambientales, la mayoría de los cuales se refieren a temas concretos y tratan únicamente de ciertos aspectos de actividades contaminantes. No existe todavía ningún convenio amplio que trate sobre el medio ambiente en general. El hecho de que la inmensa mayoría de los Estados aceptan los principios y deberes enunciados en los tratados y convenios existentes es un signo alentador que denota el deseo de la comunidad internacional de proteger el medio ambiente. Ahora bien, la eficacia de estas medidas depende de que los Estados las ratifiquen o de que promulguen legislación nacional análoga. La experiencia ha demostrado que la introducción de legislación interna en función de los instrumentos internacionales es un proceso lento y que aunque el proceso se concluya, quedan pendientes las cuestiones del *locus standi*, las medidas para hacer cumplir

la ley y la jurisdicción de los tribunales. La cuestión del *locus standi* (en este caso, el derecho a comparecer ante un tribunal por una determinada cuestión) consiste en decidir quién puede iniciar una acción judicial por delitos contra el medio ambiente. Si bien en muchos ordenamientos jurídicos sólo el Estado puede iniciar acciones judiciales penales, algunas jurisdicciones permiten también ejercer esta facultad a personas y organizaciones no gubernamentales. Se plantea también un problema cuando el responsable de la actividad contaminante es el propio Estado que, en virtud del derecho internacional, no está sujeto a ninguna jurisdicción penal.

143. Como ya se ha señalado en párrafos anteriores, puede ser muy problemático hacer cumplir la ley. Por ejemplo, en virtud de la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres⁴², se prohíbe el comercio de animales que están en peligro inminente de extinción, como las tortugas de mar, los pandas gigantes y los leopardos cazadores. Aun disponiendo de tales garantías internacionales de protección, en la práctica aún puede resultar difícil garantizar esta protección, lo cual debería declararse prioritario tanto a nivel nacional como internacional.

144. En el plano nacional, la aplicación del derecho penal tropieza con otros obstáculos. Si bien la mayoría de las jurisdicciones disponen de leyes generales para la protección de los recursos en la tierra, el aire y el agua, pocas han sido las que han creado figuras delictivas contra el medio ambiente o que han consolidado sistemáticamente su legislación de protección del medio ambiente. En muchas jurisdicciones, están todavía por resolver las cuestiones relativas al requisito de la falta aplicable a los delitos ambientales y las respectivas funciones de las penas civiles y administrativas. Los beneficios del derecho penal pueden verse contrarrestados por las dificultades que plantea la carga de la prueba en casos penales y por la demora y el costo de las acciones judiciales.

145. La elaboración y aplicación de programas de creación de capacidades para la supervisión penal del cumplimiento de la legislación ambiental concierne a muchos agentes: el gobierno y las instituciones gubernamentales y sus autoridades normativas, los encargados de adoptar decisiones, los oficiales jurídicos y encargados de redactar documentos jurídicos, los inspectores de organismos y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; los fiscales y el poder judicial; el sector privado y el sector público, cuyas actividades están reguladas por la reglamentación ambiental y son supervisadas por las autoridades, incluidas las empresas y otras entidades legales, pequeños comercios y particulares; los medios de comunicación; y las organizaciones no gubernamentales. El nivel aceptable de cumplimiento de las leyes ambientales para un desarrollo sostenible dependerá en gran medida de si los intereses, las perspectivas y los derechos de todos estos agentes pueden reconocerse y armonizarse en el marco de unos objetivos amplios y mutuamente aceptables sobre las medidas que quepa adoptar.

146. Los requisitos para lograr la protección del medio ambiente en aras de un desarrollo sostenible deberían depender de una evaluación cuidadosa de las necesidades de un determinado país y de sus condiciones sociales y económicas, sus tradiciones jurídicas y sus requisitos constitucionales. La primera medida práctica podría ser la recopilación de todas las leyes pertinentes existentes, con las disposiciones nacionales, provinciales y municipales, que a veces son excesivamente numerosas, se superponen y son contradictorias. Estas disposiciones podrán examinarse y consolidarse y, cuando proceda, fundirse en disposiciones claras y coherentes, sin perjuicio de las competencias de reglamentación delegadas a las provincias o a otras subdivisiones políticas del país, a los municipios y a las autoridades locales.

2. Perspectivas internacionales de la protección del medio ambiente

147. En las Naciones Unidas se han hecho notables progresos en la mundialización de la protección del medio ambiente. En particular, conviene destacar el Programa 21 y el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (A/CONF.171/13, cap. I, resolución 1), que aportan un marco para lograr un equilibrio entre el desarrollo sostenible y la supervivencia de la población mundial. Aun así, a nivel internacional, varias cuestiones fundamentales requieren la atención inmediata del Noveno Congreso.

148. Quedan por resolver notables problemas de cumplimiento de la ley en relación con delitos transfronterizos y transnacionales contra el medio ambiente regulados en tratados existentes o futuros*. Potencialmente, la detección, la investigación y el enjuiciamiento de esos delitos podría pasar a ser responsabilidad de un órgano internacional creado bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Pero aun sin ese órgano podría hacerse mucho por mejorar el nivel de cumplimiento internacional de las medidas de protección del medio ambiente. La investigación y el enjuiciamiento de los delitos podría

* Para un examen de la contaminación transfronteriza, véase el documento A/CONF.169/12, párrs. 60 a 80.

facilitarse mediante acuerdos de cooperación técnica internacional, concretamente con la elaboración de listas de expertos disponibles¹, la preparación de manuales que fijaran las normas para los profesionales, y el intercambio periódico de experiencias entre profesionales.

149. La Comisión de Derecho Internacional ha realizado notables progresos con la elaboración de un proyecto de código de delitos contra la paz y la seguridad de la humanidad, que contiene delitos básicos contra el medio ambiente y reconoce los principios enunciados en la Declaración de Río por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. El Consejo Económico y Social, en su resolución 1994/15, tomó nota de las recomendaciones relativas al papel del derecho penal en la protección del medio ambiente, formuladas por el Grupo Especial de Expertos sobre las formas más eficaces de cooperación internacional contra la delincuencia transnacional, incluida la delincuencia ambiental, en su reunión celebrada en Viena del 7 al 10 de diciembre de 1993.

150. A nivel regional pueden realizarse valiosas reformas, tal como reconocieron el mencionado Grupo Especial de Expertos y la Reunión Internacional de Expertos sobre la aplicación de las sanciones penales para la protección del medio ambiente en los planos nacional, regional e internacional, celebrada del 19 al 23 de marzo de 1994 en Portland, Oregón (Estados Unidos). Resulta más fácil llegar a acuerdos de ámbito regional que de ámbito interregional, a causa de los problemas comunes derivados de la proximidad geográfica y debido también a las posibles afinidades jurídicas y políticas. Por ejemplo, el Consejo de Europa ha preparado un proyecto de convenio sobre la protección del medio ambiente mediante el derecho penal, y el Canadá, México y los Estados Unidos han concertado un acuerdo paralelo al Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

151. Todas las entidades de las Naciones Unidas tienen un papel que desempeñar en la aplicación del Programa 21⁴³. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible tienen destacadas funciones que desempeñar en esta materia. La comunidad internacional puede hacer mucho para facilitar los cambios a nivel nacional, como por ejemplo la creación de capacidades institucionales y la coordinación, la capacitación y el asesoramiento y la asistencia en relación con la reforma legislativa, la educación pública y la investigación.

152. No cabe duda de que no tardarán en introducirse nuevas iniciativas encaminadas a proteger los recursos ambientales menudantes de los que depende el mundo. El Noveno Congreso brinda la importante oportunidad de potenciar los medios de los Estados para prevenir, detectar, investigar, enjuiciar y condenar los delitos contra el medio ambiente. A medida que los valores nacionales e internacionales y las necesidades y expectativas de los Estados Miembros en esta esfera van evolucionando, debería hacerse un examen continuo del papel del derecho penal en la protección del medio ambiente. Habría que buscar los medios para mejorar la integración del derecho penal en los conjuntos de medidas de creación de capacidades nacionales y regionales, a fin de respaldar enérgicamente la aplicación de las leyes y reglamentaciones ambientales, cuando sea necesario. Con tal fin, es conveniente intensificar la cooperación entre la Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal y otras entidades de las Naciones Unidas con responsabilidades en esta esfera. El programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal puede contribuir en gran medida a facilitar la aplicación de las iniciativas propuestas por el Noveno Congreso y a prestar asistencia a nivel internacional, regional y nacional mediante capacitación, servicios de asesoramiento y programas de investigación y evaluación.

Notas

¹ Véase *Quinto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Ginebra, 1 a 12 de septiembre de 1975: informe preparado por la Secretaría* (publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta S.76.IV.2), párr. 52.

² *Ibid.*, párrs. 51 y 52.

^{*} De conformidad con la resolución 1993/28 del Consejo Económico y Social, la Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal mantiene una lista de expertos de todas las regiones en materia de delincuencia contra el medio ambiente. Cuando fue preparada, la lista contenía los nombres de 188 expertos de 49 países.

³ Véase *Sexto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Caracas (Venezuela), 25 de agosto a 5 de septiembre de 1980: informe preparado por la Secretaría* (publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta S.81.IV.4), párr. 158.

⁴ *Ibid*, párr. 159.

⁵ Véase *Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Milán, 26 de agosto a 6 de septiembre de 1985: informe preparado por la Secretaría* (publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta S.86.IV.1), cap. IV, sec. A, párr. 66.

⁶ *Ibid*, cap. I, sec. A.

⁷ Véase *Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, 27 de agosto a 7 de septiembre de 1990: informe preparado por la Secretaría* (publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta S.91.IV.2), cap. IV, sec. C, párrs. 249 y 265.

⁸ *Ibid*, cap. I, sec. C.24, anexo.

⁹ *Documentos oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas para la Aprobación de una Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, Viena, 25 de noviembre a 20 de diciembre de 1988*, vol. I (publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta S.94.XI.5).

¹⁰ Véase Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Convenio sobre la Diversidad Biológica* (Centro de Actividad del Programa para el Derecho y las Instituciones Ambientales), junio de 1992.

¹¹ *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Rio de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992* (A/CONF.151/26/Rev.1 (vol. I y vol. I/Corr.1, vol. II, vol. III y vol.III/Corr.1)) (publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta S.93.I.8 y corrigenda), vol. I: *Resoluciones aprobadas por la Conferencia*, resolución I, anexo I.

¹² *Ibid*, anexo II.

¹³ *Octavo Congreso de las Naciones Unidas...*, cap. I, sec. C.2.

¹⁴ Josh Friedman, "Smugglers move 1 million yearly to industrial world", *Houston Chronicle*, 12 de junio de 1994, pág. A 31.

¹⁵ R.T. Naylor, "Covert commerce and underground financing in the modern arms black market", documento presentado al Comité de Estudios de Seguridad Internacional de la Academia de Artes y Ciencias de los Estados Unidos, 24 de febrero de 1994, pág. 6.

¹⁶ Declaración de Hans-Ludwig Zachert ante el Subcomité Permanente de Investigaciones del Comité de Asuntos Gubernamentales, Senado de los Estados Unidos, 25 de mayo de 1994.

¹⁷ Ferdinand Protzman, "Germany reaffirms origin of seized plutonium in Russia", *New York Times*, 21 de julio de 1994, pág. A 6.

¹⁸ Véase *Time*, No. 35, 29 de agosto de 1994; y *Newsweek*, 29 de agosto de 1994.

¹⁹ John Krenuske, citado en Marilyn Goldstein, "Human rights, if you're the right sex", *Newsday*, 13 de diciembre de 1993, pág. 8.

²⁰ Reuters, "Organ trafficking a reality, says Argentine diplomat", 22 de noviembre de 1993.

²¹ Citado en "The organ theft scandal", *Times*, 18 de noviembre de 1993; véase también Reuters, "Film exposes black market in human body parts", 12 de noviembre de 1993.

²² M.E. Beekman y M.R. Daly, "Motor vehicle theft investigations: emerging international trends", *FBI Law Enforcement Bulletin*, vol. 69, No. 9 (septiembre de 1990), págs. 14 a 19.

²³ Gabriela Tarazona-Sevillano, *Sendero Luminoso and the Threat of Narcoterrorism* (Nueva York, Praeger, 1990), pág. 100.

²⁴ Véase, Estados Unidos de América, Departamento de Justicia, Terrorist Research and Analytical Center, Counterterrorism Section, Intelligence Division, *Terrorism in the United States, 1982-1992* (Washington, D.C., 1993), pág. 13.

²⁵ Richard L. Thornburgh, *American Criminal Law Review*, No. 28, 1991.

²⁶ Véase "BCCI roadblocks", *Newsweek*, 2 de diciembre de 1991.

²⁷ Véase *International Herald Tribune*, 28 de febrero de 1995. En el momento de redactar este documento, tres países habían iniciado procedimientos de extradición y se desconocía el resultado de las subsiguientes actuaciones judiciales.

²⁸ Véase *EuroBusiness*, febrero de 1995.

²⁹ Véase M.E.P. Ballard, "A crisis in counterfeits", presentado en la Octava Conferencia Internacional de la Sociedad para la Reforma del Derecho Penal: la empresa y el derecho penal - víctima y culpable, Hong Kong, 4 a 8 de diciembre de 1994.

³⁰ Véase *Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, 27 de agosto a 7 de septiembre de 1990: informe preparado por la Secretaría* (publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta S.91.IV.2), cap. I, secc. C.9.

³¹ *Revista Internacional de Política Criminal*, Nos. 43 y 44 (publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta S.94.IV.5).

³² Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *Computer-Related Crime: Analysis of Legal Policy* (París, 1986); Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *Recommendation of the Council concerning Guidelines for the Security of Information Systems* (París, 1992).

³³ Consejo de Europa, *Computer-Related Crime: Recommendation No. R(89)9 on Computer-Related Crime and Final Report of the European Committee on Crime Problems* (Estrasburgo, 1990).

³⁴ 15 United States Code, § 78, ff.

³⁵ Véase J.C. Nobles Jr. y C. Maistrellis, "The foreign corrupt practices act: a systemic solution for the U.S. multinational", presentado en la Octava Conferencia Internacional de la Sociedad para la Reforma del Derecho Penal: la empresa y el derecho penal - víctima y culpable, Hong Kong, 4 a 8 de diciembre de 1994.

³⁶ *Revista Internacional de Política Criminal*, Nos. 41 y 42 (publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta S.93.IV.4).

³⁷ Véase A.A. Block, "Petroleum rackets, racketeers, and the underground economy" presentado en la Octava Conferencia Internacional de la Sociedad para la Reforma del Derecho Penal: la empresa y el derecho penal - víctima y culpable, Hong Kong, 4 a 8 de diciembre de 1994.

³⁸ Véase V.C. Yang, "Corporate liability: the state and the enterprise", documento presentado en la Octava Conferencia Internacional de la Sociedad para la Reforma del Derecho Penal: la empresa y el derecho penal - víctima y culpable, Hong Kong, 4 a 8 de diciembre de 1994.

³⁹ Sarah Fitzgerald, *International Wildlife Trade: Whose Business Is It?* (Washington, D.C., World Wildlife Fund, 1989), pág. 3.

⁴⁰ L. Armstead, "Illicit narcotics cultivation and processing: the ignored environmental drama", *Boletín de Estupefacientes*, vol. XLIV, No. 2 (1992), págs. 10-11.

⁴¹ Véase A. Alvazzi del Frate y J. Norberry (editores), "Rounding up: themes and issues", *Environmental Crime, Sanctioning Strategies and Sustainable Developmen*

⁴² Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 993, No. 14537.

⁴³ *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo ...*, anexo II, párr. 38.5.

This archiving project is a collaborative effort between the United Nations Office on Drugs and Crime and the American Society of Criminology, Division of International Criminology. Any comments or questions should be directed to Cindy J. Smith at cjsmithphd@comcast.net or Emil Wandzilak at emil.wandzilak@unodc.org.