



NACIONES UNIDAS



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

La Habana (Cuba), 27 de agosto a 7 de septiembre de 1990

Distr. GENERAL

A/CONF.144/15
12 de julio de 1990

ESPAÑOL
Original: INGLES

Tema 5 del programa provisional*

MEDIDAS NACIONALES E INTERNACIONALES EFECTIVAS CONTRA:
a) LA DELINCUENCIA ORGANIZADA; b) LAS ACTIVIDADES
TERRORISTAS CRIMINALES

Documento de trabajo preparado por la Secretaría

* A/CONF.144/19.

INDICE

<u>Capítulo</u>	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1-15	3
I. DELINCUENCIA ORGANIZADA	16-55	7
A. Naturaleza de la delincuencia organizada	16-25	7
B. Blanqueo de dinero	26-31	9
C. Medidas contra la delincuencia organizada ...	32-55	11
II. ACTIVIDADES TERRORISTAS CRIMINALES	56-81	17
A. Naturaleza y alcance del terrorismo	56-59	17
B. Los esfuerzos internacionales contra el terrorismo	60-63	19
C. Convenciones internacionales contra el terrorismo	64-73	20
D. Estrategias de prevención y represión	74-78	23
E. Cooperación internacional	79-81	24
III. VINCULOS ENTRE EL TRAFICO ILICITO DE ESTUPEFACIENTES, LA DELINCUENCIA ORGANIZADA Y LAS ACTIVIDADES DELICTIVAS DE TIPO TERRORISTA	82-88	25
IV. CODIFICACION DEL DERECHO PENAL INTERNACIONAL Y ESTABLECIMIENTO DE UN TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL	89-107	27
A. Codificación del derecho penal internacional	89-96	27
B. Establecimiento de un tribunal penal internacional	97-107	29
V. NUEVOS MODELOS DE TRATADO	108-123	32
A. Tratados modelo de asistencia recíproca en asuntos penales	109-112	33
B. Modelo de Tratado de extradición	113-119	34
C. Modelo de Tratado de asistencia recíproca en asuntos penales	120-123	35
<u>Cuadro.</u> Actos perpetrados por el terrorismo internacional, 1968-1987		18

INTRODUCCION

A. La situación actual

1. En los últimos decenios, la delincuencia transnacional ha aumentado rápidamente. Esta tendencia alarmante se ha visto estimulada por los adelantos de la tecnología y las comunicaciones y por el crecimiento sin precedentes de la actividad comercial y económica, los transportes y el turismo internacionales. Las organizaciones transnacionales de delinquentes han explotado eficazmente este nuevo entorno internacional más fluido y, en consecuencia, la delincuencia no sólo se ha extendido sino también ha pasado a ser más rentable.
2. La internacionalización de la delincuencia organizada se refleja en la proliferación de los mercados mundiales ilícitos de drogas, bienes hurtados, armamentos y otros bienes y servicios ilícitos suministrados y manipulados mediante una red mundial de operaciones comerciales ilícitas. Se estima que el valor de tales operaciones asciende a cientos de miles de millones de dólares: es decir, sumas comparables a los presupuestos de algunas de las mayores empresas transnacionales y superiores a los presupuestos nacionales de muchos Estados.
3. Dado que los grupos de delinquentes organizados han desarrollado técnicas ilícitas cada vez más perfeccionadas, los patrones de su evolución y sus repercusiones han rebasado las actuales capacidades de los distintos países para luchar contra ellos. Por tanto, parece necesario examinar todas las estrategias encaminadas a combatir este fenómeno, sobre la base de un análisis a fondo de las formas en que se estructura la delincuencia organizada y teniendo en cuenta tanto la función de prevención como la de represión.
4. Las actividades ilícitas de la delincuencia organizada no sólo se desarrollan conforme a muchas de las técnicas modernas de la gestión comercial y se caracterizan por su alto grado de eficiencia y rentabilidad, sino que a menudo comprenden, como parte integrante de su modus operandi, tácticas de violencia, intimidación y corrupción. Las actividades ilícitas se integran con frecuencia en empresas legítimas (por ejemplo, hoteles, sociedades comerciales de importación y exportación). Los organismos encargados de hacer cumplir la ley se enfrentan con dificultades considerables al tratar de descubrir y enjuiciar a los delinquentes. Incluso cuando prosperan los procedimientos judiciales, rara vez tienen como resultado la destrucción de la propia organización, pues ésta siempre cuenta con personal de reemplazo.
5. También han aumentado en años recientes la frecuencia y las consecuencias mortales de los actos terroristas: las ventas competitivas de armamentos en el plano mundial pone las armas modernas a disposición de los grupos terroristas, los medios de comunicación de masas aseguran la publicidad instantánea de dichos actos y la liberalización de las condiciones de los viajes internacionales facilita la fuga y la impunidad de los delinquentes. En consecuencia, un sinnúmero de personas inocentes se ven expuestas al riesgo de la violencia indiscriminada. A menudo, esto conduce a la inseguridad y la

desmoralización de la población, así como a un profundo escepticismo con respecto a la capacidad de las autoridades gubernamentales de hacer frente a esa amenaza.

6. Las dimensiones internacionales del terrorismo contemporáneo se manifiestan de diversas formas. Los ataques terroristas pueden decidirse y prepararse en un país y llevarse a cabo en otro. En casos de apoderamiento ilícito de aeronaves, todo el drama puede desarrollarse en terceros países antes de concluir en forma violenta o negociada. El "terrorismo de Estado", en el cual los actos terroristas están organizados o fomentados por un Estado con el fin de intimidar a otro Estado, grupo u organización, crea obstáculos adicionales al logro de una prevención y represión eficaces. Estos factores han subrayado la necesidad de que la comunidad internacional responda en forma colectiva y los gobiernos realicen mayores esfuerzos de cooperación, pues ningún gobierno puede por sí solo resolver estas cuestiones.

B. La respuesta de las Naciones Unidas

7. En 1975, el Quinto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente hizo varias recomendaciones a fin de hacer frente a la delincuencia organizada y al terrorismo, incluida la formulación de una nueva convención contra el tráfico ilícito de drogas que contuviese procedimientos de extradición y arreglos de asistencia recíproca mejorados (véase A/CONF.56/10). El Consejo Económico y Social y la Asamblea General han estado de acuerdo con respecto al análisis de los problemas que plantean estos delitos y a la necesidad de adoptar medidas urgentes de conformidad con las recomendaciones del Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia y los congresos sobre el delito. En 1985, el Séptimo Congreso aprobó el Plan de Acción de Milán, en el que se estipula que "es imprescindible emprender una acción de gran envergadura para controlar y, en último término, erradicar los fenómenos destructivos del tráfico y el uso indebido de drogas y de la delincuencia organizada, que minan y desestabilizan la sociedad". Además, en el Plan se afirma la necesidad de dar prioridad a la lucha contra el terrorismo en todas sus formas 1/.

8. El Séptimo Congreso también aprobó tres resoluciones concretas en estas esferas. En su resolución 1, relativa a la delincuencia organizada, el Congreso recomendó que los Estados Miembros consideraran la posibilidad de adoptar medidas sobre cuestiones como la modernización de las leyes y procedimientos penales nacionales, así como de las leyes relativas a la extradición y la asistencia mutua; y la adopción de disposiciones para prescribir la pérdida de los bienes adquiridos ilegalmente. La resolución también recomendó el reforzamiento de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y la creación de instituciones nacionales con poderes suficientes para investigar a las personas que dirigían las actividades de la delincuencia organizada; y la revisión de las leyes sobre tributación y abuso del secreto bancario, o su promulgación, a fin de asegurar que fueran adecuadas para ayudar en la lucha contra la delincuencia organizada y contra la transferencia de fondos o del producto del delito a través de las fronteras nacionales. La resolución también recomendó la elaboración de tratados modelo relativos a la extradición y la asistencia jurídica mutua y de un marco amplio de directrices y normas para hacer frente a la delincuencia organizada en los planos nacional, regional e internacional.

9. En la resolución 2, relativa a la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, se invitó a los Estados Miembros, entre otras cosas, a introducir o reforzar todos los instrumentos jurídicos que pudieran facilitar la investigación sobre los beneficios procedentes del tráfico ilícito y a adoptar todas las medidas legislativas necesarias para aumentar al máximo la cooperación entre los Estados en lo relativo a la investigación de los beneficios ilícitos y la confiscación de los mismos.

10. En la resolución 23, relativa a los actos delictivos de carácter terrorista, se pidió a todos los Estados que adoptaran todas las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento pleno de las obligaciones contenidas en las convenciones pertinentes en que fueran partes. Además, se invitó a todos los Estados que aún no fueran partes en las convenciones multilaterales pertinentes a que estudiaran la posibilidad de adherirse rápidamente a ellas. También se instó a todos los Estados a que promulgaran una legislación que reforzara las medidas legales contra quienes cometiesen actos violentos de carácter terrorista y facilitaran el intercambio de información entre los Estados para mejorar la capacidad de los gobiernos de evitar la violencia, y facilitaran la aplicación eficaz de las medidas de represión con respecto a quienes cometiesen actos violentos de carácter terrorista, a que racionalizaran sus procedimientos y prácticas de extradición y a que evitaran las excepciones inapropiadas. Además, se pidió a los Estados que adoptaran las medidas necesarias para reforzar la cooperación, sobre todo en las esferas de la extradición y la asistencia judicial mutua. La resolución también pidió que se formularan recomendaciones para la adopción de medidas internacionales encaminadas a reforzar la ejecución de la ley con respecto a los delitos de carácter terrorista.

11. La Asamblea General, en su resolución 40/32, de 29 de noviembre de 1985, aprobó, entre otras cosas, el Plan de Acción de Milán e hizo suyas las resoluciones antes mencionadas aprobadas por el Séptimo Congreso, y en sus resoluciones 41/107 de 4 de diciembre de 1986, 42/59 de 30 de noviembre de 1987, 43/99 de 8 de diciembre de 1988 y 44/72 de 8 de diciembre de 1989, relativas a la prevención del delito y justicia penal, exhortó a la comunidad internacional a que aplicara las recomendaciones contenidas en el Plan de Acción de Milán; por su parte el Consejo Económico y Social, en su resolución 1986/10 de 21 de mayo de 1986, instó al Secretario General a que asignara prioridad a la elaboración de propuestas concretas para coordinar medidas internacionales concertadas contra las formas de delito definidas en el Plan de Acción de Milán.

12. El Consejo Económico y Social, en su resolución 1989/70 de 24 de mayo de 1989, y la Asamblea General, en su resolución 44/71 de 8 de diciembre de 1989, relativas a la cooperación internacional en la lucha contra la delincuencia organizada, pidieron, entre otras cosas, al Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia que examinara las formas de fortalecer la cooperación internacional en esta esfera, tomando debidamente en consideración las observaciones de los gobiernos, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales, así como las opiniones expresadas y decisiones tomadas en el Octavo Congreso.

13. Además, en su decimoséptimo período extraordinario de sesiones, la Asamblea General aprobó, en su resolución A/S-17/2 de 23 de febrero de 1990, la Declaración Política y Programa Mundial de Acción sobre la cuestión de la cooperación internacional contra la producción, la oferta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas. Entre otras cosas, en la Declaración se advierte que los pingües beneficios financieros derivados del tráfico ilícito de drogas y las actividades criminales conexas permiten que las organizaciones criminales transnacionales penetren en las actividades comerciales legítimas y en la sociedad a todos los niveles, y que las contaminen y corrompan, socavando los cimientos de los Estados. Muchas de las medidas recomendadas en el Programa Mundial de Acción, en particular en lo que se refiere al blanqueo de dinero y al fortalecimiento de los sistemas judicial y jurídico, en realidad tienen por objeto combatir el tráfico de drogas, que es un aspecto particular de la delincuencia organizada.

14. Con respecto al terrorismo, la Asamblea General aprobó las resoluciones 3034 (XXVII) de 18 de diciembre de 1972, 31/102 de 15 de diciembre de 1976, 32/147 de 16 de diciembre de 1977, 34/145 de 17 de diciembre de 1979, 36/109 de 10 de diciembre de 1981 y 38/130 de 19 de diciembre de 1983. La resolución 40/61 de la Asamblea General, de 9 de diciembre de 1985, en la que se condenaron inequívocamente todos los actos, métodos y prácticas de terrorismo, dondequiera y por quienquiera fueran cometidos y se deploró profundamente la pérdida de vidas humanas inocentes como consecuencia de esos actos de terrorismo, así como los efectos perniciosos de tales actos sobre las relaciones de cooperación entre los Estados, marcó un hito importante a este respecto.

15. Más recientemente, la Asamblea General aprobó la resolución 44/29 de 4 de diciembre de 1989, en la que figuran elementos como el derecho a la libre determinación de los pueblos y a la lucha legítima para alcanzar esta meta, que constituye una cláusula de salvaguardia. La Asamblea, convencida de que es preciso adoptar una política de firmeza de conformidad con el derecho internacional con objeto de poner fin al terrorismo, reconoció que la lucha contra el terrorismo podría ser más eficaz si se llegara a una definición del terrorismo internacional sobre la que hubiera acuerdo general; condenó inequívocamente y calificó de criminales e injustificables los actos terroristas; y pidió al Secretario General que recabara las opiniones de los Estados Miembros sobre los medios y arbitrios de fortalecer el papel de las Naciones Unidas y de los organismos especializados pertinentes en la lucha contra el terrorismo internacional.

I. DELINCUENCIA ORGANIZADA

A. Naturaleza de la delincuencia organizada

1. Aspectos estructurales

16. Es imposible reagrupar en una sola definición los muy diversos tipos de delincuencia organizada, que varían según distintos factores, como los orígenes étnicos y las oportunidades de mercado 2/. No obstante, si se combinan diversos enfoques, es posible caracterizar el fenómeno como una serie de actividades delictivas complejas que llevan a cabo a gran escala organizaciones u otros grupos estructurados y que consisten en crear, mantener y explotar mercados de bienes y servicios ilegales con la principal finalidad de hacer beneficios económicos y adquirir poder. Estos delitos trascienden a menudo los ámbitos nacionales y no sólo consisten en la corrupción de personajes de la vida pública y política mediante sobornos o connivencias sino también en amenazas, intimidación y violencia 3/.

17. La evolución de la delincuencia organizada puede considerarse como un proceso de reorganización racional de la actividad delictiva de idénticas características al de empresas lícitas que operan en mercados lícitos y que refleja una tendencia a una mayor complejidad organizativa característica de las sociedades desarrolladas modernas 4/. No obstante, la empresa delictiva persigue sus objetivos mediante actividades ilícitas concretas, por ejemplo, haciendo negocios con bienes y servicios ilegales y recurriendo a la violencia contra los competidores para hacerse con el monopolio en el mercado, y a la corrupción e intimidación de los organismos encargados de hacer cumplir la ley para reducir el riesgo de acciones judiciales.

18. La estructura de estos grupos, de estudio frecuente en Norteamérica y Europa pero también presentes en otras regiones, varía considerablemente. Algunos de ellos consisten en una serie de "familias" o de organizaciones jerárquicas estrechamente vinculadas a una asociación delictiva 5/. Puede haber también otros grupos menos organizados, considerados sobre todo como redes delictivas 6/. Las estructuras varían con el tiempo y según las distintas industrias ilícitas y sus emplazamientos 7/. Por ejemplo, los grupos tradicionalmente vinculados a una zona geográfica y con actividades predominantemente locales han empezado a operar a nivel internacional movidos por las distintas necesidades del mercado de drogas ilícitas: producción, comercio, contrabando, distribución, blanqueo de dinero y su inversión en actividades lícitas e ilícitas. Puede observarse un fenómeno similar en el comercio ilícito de armas.

19. A raíz del aumento de la demanda de cocaína y del número limitado de zonas de cultivo de coca surgieron en Sudamérica numerosos grupos organizados o cárteles con bases en todo el mundo. Los cárteles pueden comprar la producción íntegra de hojas de coca de determinados países o zonas y fabricar cocaína y enviarla de contrabando por distintas rutas a redes organizadas en los países consumidores.

20. En la región de Asia existen organizaciones delictivas de orígenes mucho menos recientes, algunas de las cuales fueron en siglos anteriores sociedades secretas con fines políticos. Otras han ido adquiriendo estructuras jerárquicas similares a las de organizaciones delictivas de otras regiones.

2. Actividades de delincuencia organizada

21. Las actividades de delincuencia organizada comprenden diversos actos ilícitos como la malversación, la extorsión y la violencia física e incluso el asesinato y la mutilación. Si bien una gran parte de las operaciones punibles de la delincuencia organizada están relacionadas con el tráfico ilícito de drogas, las operaciones ilegales abarcan también el tráfico de armas, secretos industriales y demás información confidencial, obras de arte, oro, piedras preciosas, órganos humanos y mano de obra migrante así como la prostitución femenina e infantil, para citar sólo las más visibles.

22. Una tendencia crítica ha sido la rápida penetración de negocios lícitos para invertir fondos ilícitamente adquiridos y dar así una apariencia "limpia" a operaciones delictivas al tiempo que se reducen los riesgos comerciales diversificando las inversiones. Esta infiltración obedece a la urgente necesidad de blanquear por lo menos una parte de los ingentes beneficios reportados por las operaciones delictivas. Como para mantener en funcionamiento la empresa delictiva se precisa sólo una parte de dichos beneficios, es necesario camuflar el superávit invirtiéndolo en otra parte. Así pues, estos fondos pasan a través de centros financieros en el extranjero a sociedades de cartera ubicadas fuera del país y entran de este modo en el circuito internacional de capitales. A consecuencia de ello, puede ocurrir que todo el mercado legal dependa de este flujo ilegal de dinero y de los ingresos generados por actividades delictivas.

23. Una esfera muy importante en que tradicionalmente se ha infiltrado la delincuencia organizada es la de los contratos públicos ^{8/}. Otra actividad de la delincuencia organizada sumamente dañina es el vertido de desechos tóxicos o radiactivos. Otras formas de delincuencia organizada que últimamente se presentan, en particular en países desarrollados, son los fraudes relacionados con prestaciones, como las reclamaciones fraudulentas de subsidios de desempleo, el fraude en cuestiones de seguros, el fraude con tarjetas de crédito y los métodos fraudulentos de inmigración.

24. Las actividades de la delincuencia organizada tienden a ser aún más destructivas en los países en desarrollo, que a menudo son sumamente vulnerables. En algunos casos, la delincuencia organizada ha logrado infiltrarse profundamente en la administración pública y en las estructuras políticas, inclusive en las fuerzas armadas. La delincuencia organizada mina el proceso democrático, vulnera las normas de ética, empuja a la resignación y tiene efectos que inciden en todos los ámbitos de la sociedad. Los sobornos, las gratificaciones y las donaciones para financiar campañas políticas son los principales medios con que las organizaciones delictivas han tratado de lograr influencia política e inmunidad judicial. La corrupción general constituye un grave obstáculo para la cooperación internacional y el suministro de asistencia, ya que es posible que los funcionarios de importancia clave en esta esfera tengan vínculos de esa índole.

25. Es probable que la racionalización y la continua "tecnologización" de la delincuencia influya de modo decisivo en la evolución de la delincuencia en los años venideros. Se ha ido creando una interdependencia funcional entre ámbitos de delincuencia tradicionalmente independientes. La delincuencia común (violencia y robo), los delitos políticos, la delincuencia organizada y los delitos económicos experimentan cada vez más este proceso (véase el capítulo III infra).

B. Blanqueo de dinero

26. La necesidad de blanquear los fondos ilícitamente adquiridos representa el punto más vulnerable de la estructura y funcionamiento de la delincuencia organizada y constituye el principal motivo por el que se buscan paraísos fiscales. El secreto bancario facilita el blanqueo y añade una dificultad más a la localización de los haberes obtenidos por medios ilícitos.

27. Diversas organizaciones o grupos internacionales, como la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol), el Consejo de Europa, la Comisión de las Comunidades Europeas y el Grupo Especial de Expertos Financieros convocado por los gobiernos de los siete países industrializados más importantes, han examinado ya este problema. La cuestión se aborda también, aunque desde perspectivas distintas, en la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (véase el documento E/CONF.82/15 y Corr.1 a 3), la Convención europea sobre blanqueo, búsqueda, incautación y confiscación del producto de la delincuencia 9/, la propuesta de directiva del Consejo sobre prevención de consecuencias del blanqueo de dinero para el sistema financiero 10/ y la Declaración de Principios del Comité de Basilea sobre Reglamentación y Supervisión Bancaria 11/. Si bien la Convención se refiere principalmente al tráfico ilícito de drogas, representa un nuevo progreso, ya que, entre otras cosas, crea la obligación de penalizar el blanqueo de dinero procedente de drogas, facilita la cooperación judicial y la extradición y establece el principio de que el secreto bancario no debe interferir en las investigaciones penales.

28. En la Declaración de Principios de Basilea se reconoce que los bancos, al asociarse con delincuentes, pueden perder la confianza del público, y se esbozan algunos principios básicos encaminados a combatir las operaciones de blanqueo de dinero a través del sistema bancario con medidas consistentes en, por ejemplo, averiguar la identidad de los clientes; cumplir las leyes y reglamentos que rigen las operaciones financieras y negarse a colaborar en las que parezcan guardar relación con el blanqueo de dinero; y cooperar con las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, en la medida en que lo permitan las disposiciones que rigen el carácter confidencial de los datos del cliente. Si bien en muchos países ya se han adoptado medidas prácticas, como la designación de funcionarios encargados de velar por la aplicación en los bancos de programas internos de lucha contra el blanqueo de dinero, en muchos países existen todavía leyes sobre el secreto bancario y cuentas bancarias anónimas cuyos fines parecen ir más allá de lo que requieren las actividades comerciales lícitas. Esta situación facilita el blanqueo y dificulta la determinación de la procedencia de los haberes.

29. El Grupo Especial de Expertos Financieros acordó recientemente la siguiente definición de trabajo para describir el proceso de blanqueo de dinero y sus características:

- "- la conversión o la transferencia de bienes a sabiendas de que tales bienes proceden de un delito, con objeto de ocultar o encubrir el origen ilícito de los bienes o de ayudar a cualquier persona que participe en la comisión de tal delito o delitos a eludir las consecuencias jurídicas de sus acciones;
- la ocultación o el encubrimiento de la naturaleza, el origen, la ubicación, el destino, el movimiento o la propiedad reales de bienes, o de derechos relativos a tales bienes, a sabiendas de que proceden de un delito;
- la adquisición, la posesión o la utilización de bienes, a sabiendas, en el momento de recibirlos, de que tales bienes proceden de un delito o de un acto de participación en tal delito 12/."

30. El blanqueo de dinero puede ser un proceso complejo con dimensiones internacionales que requieren un detenido examen*. Las empresas comerciales y financieras pueden ser instituciones de depósitos, sociedades financieras, el mercado de títulos y empresas inmobiliarias. Se emplean diversos mecanismos, que consisten en hacer las operaciones de blanqueo utilizando más de una cuenta, filial bancaria o institución; emplear a correos de dinero con falsa identidad para abrir cuentas; utilizar sociedades financieras ficticias para depositar grandes cantidades en bancos sin levantar sospechas; crear empresas lícitas o empresas pantalla como sociedades interpuestas; comprar valores a través de cuentas de testaferros; utilizar certificados de acciones emitidos al portador; traspasar fondos a través de empresas en actividades comerciales con el consiguiente papeleo que dificulta las averiguaciones; transferir fondos ilícitos de un país a otro para ocultar sus verdaderos orígenes y obstaculizar las investigaciones financieras; y muchos otros métodos:

31. Las actividades de la delincuencia organizada se descubren e investigan a menudo al seguir operaciones financieras de una forma determinada. Como el objetivo de la delincuencia organizada es acumular dinero y poder, uno de los métodos más eficaces para identificar a los principales responsables de esta delincuencia y para hacerlos condenar por los tribunales consiste en "seguir la pista del dinero". Cuando el delincuente hace uso de sus beneficios o efectúa cualquier tipo de transacciones para blanquear dinero, suele dejar algún tipo de rastro. El dinero gastado puede localizarse utilizando datos pertinentes, como los generados por las operaciones bancarias y fiscales, los

* Sobre la base de pruebas cuantitativas derivadas de un análisis de casos de la policía canadiense, se estima que el 80% del dinero ilícito generado en el Canadá a través de actividades ilegales se saca del país para su blanqueo o se trae al Canadá con este mismo fin el dinero ilícito generado en otros países.

trámites de inmigración, pasaportes y aduanas y las operaciones de la policía secreta, así como comprando y vendiendo activos. Suele haber una autoridad legal que puede facilitar información sobre estas esferas, pero sus competencias están fragmentadas y divididas en varios estatutos y entre diversos organismos. En tales circunstancias, no resulta difícil ocultar actividades a los investigadores. Conviene por tanto mejorar los métodos de coordinación y recopilación de datos.

C. Medidas contra la delincuencia organizada

1. Marco general

32. Los enfoques tradicionales procuran combatir la delincuencia organizada acrecentando sobre todo la capacidad de los servicios encargados de hacer cumplir la ley. Este enfoque suele dar por resultado perturbaciones meramente superficiales de las operaciones delictivas, consiguiendo tan sólo una escasa reducción del volumen total de actividades ilegales. Las sanciones penales, si no van flanqueadas por otros conjuntos de medidas, tienen escaso efecto disuasivo y su repercusión en las actividades ilegales es solamente secundaria.

33. La delincuencia organizada exige una vigorosa reacción de los Estados. Muchas medidas de lucha contra la misma pueden conllevar restricciones de los derechos civiles, tales como métodos especiales de investigación que acaso importen una intromisión en el derecho a la intimidad, restricciones de los derechos de índole procesal o una inversión de la carga de la prueba. Cada enfoque tendrá sus ventajas e inconvenientes. Los encargados de tomar decisiones, lo mismo que los que se dediquen a la práctica profesional, se verán bien a menudo ante situaciones de conflicto de intereses. Tendrán que evaluar las medidas para sopesar lo que se va a ganar en eficacia y lo que podría perderse en libertades personales. Toda solución para eludir esta doble vinculación tendría que llegar al equilibrio de la balanza poniendo en un platillo los derechos humanos, los derechos constitucionales y el imperio de la ley, y en el otro, la eficacia de las actividades de aplicación coercitiva de la ley. Esto lleva aparejados mecanismos de supervisión de tales actividades a diferentes niveles, por ejemplo, comisiones parlamentarias de control para ciertos tipos de medidas, y la vigilancia y aprobación judicial de esas medidas en cada caso.

2. Estrategias de prevención y lucha

34. En el plano nacional es posible diseñar estrategias óptimas integradas y coordinadas contra los grupos de delincuentes organizados y sus actividades. Las correspondientes medidas tendrían por objeto aspectos distintos, pero relacionados entre sí, como la prevención, la legislación penal, la investigación criminal, los servicios encargados de hacer cumplir la ley y la administración de la justicia penal, con el respaldo de medios eficaces de cooperación internacional basadas en el principio de la responsabilidad compartida.

a) Prevención

35. Es menester promover programas detallados de prevención con el fin de disuadir a los delincuentes potenciales, reducir las oportunidades de delito y hacer más evidente la comisión del mismo. Los programas de lucha contra el fraude en el sector público son un ejemplo de medida significativa en esta dirección. Además, cabría considerar la conveniencia de evaluar las repercusiones en materia delictiva que permitan apreciar el potencial criminógeno de los nuevos programas, pues esas evaluaciones brindan oportunidades de adoptar medidas correctivas y preventivas en la fase de planificación. Las comisiones de encuesta pueden ser mecanismos útiles para poner públicamente en evidencia la actividad delictiva organizada y centrar la atención en los programas de prevención.

36. Son elementos importantes de una estrategia concertada la sensibilización de la opinión pública ante las actividades y magnitud de la delincuencia organizada, y su movilización para que apoye la labor de prevención y lucha. Puede que sea necesario procurar que los medios de comunicación social participen decididamente en la promoción de los programas preventivos. Por ejemplo, las encuestas nacionales sobre el uso indebido de drogas y las campañas nacionales contra el mismo pueden servir, con el vigoroso apoyo de dichos medios, para conseguir la aceptación pública de programas de reducción de la demanda y control social de la toxicomanía. Es, pues, sumamente importante la movilización de esos medios, y debe motivarse y ayudarse a los periodistas en esta tarea.

37. Una estrategia preventiva importante consiste en examinar las características de los mercados lícitos e ilícitos servidos y explotados por grupos de delincuentes organizados y adoptar nuevas orientaciones normativas tendientes a aumentar la competencia. Estas orientaciones pueden modificar la conveniencia relativa de las oportunidades existentes en las industrias infiltradas o controladas por la delincuencia organizada. Pueden consistir en la legalización de los artículos vendidos en el mercado ilícito, como se ha hecho con el alcohol y los juegos de azar, y algunos proponen con frecuencia para las drogas, o bien pueden procurar ejercer un efecto antimonopolista en mercados sometidos al monopolio de grupos de delincuentes organizados, como sucede en la rama de la construcción, los transportes y otras. Cuando esas orientaciones exijan costos económicos y sociales elevados, será necesario juzgar, en cada situación, los diferentes resultados derivados de las opciones de regulación o de liberalización.

b) Enfoque integrado de la legislación penal

38. Son precisas medidas legislativas si se desea poner en práctica estrategias más eficaces contra la delincuencia organizada. La actuación legislativa debería abarcar una serie de cuestiones como la creación de nuevas figuras delictivas referentes al blanqueo de dinero y otras actividades. También puede que sea necesaria una legislación detallada sobre problemas concretos que surjan en determinadas ramas de la industria y determinados ámbitos de competencia. Además, cuando sea posible, deben estar sujetas a responsabilidad penal, con arreglo al principio de la responsabilidad de las sociedades, las propias empresas delictivas y no sólo sus empleados o miembros.

i) Creación de nuevas figuras delictivas

39. Puesto que no es posible hacer frente eficazmente a todas las actividades de la delincuencia organizada con los conceptos tradicionales en materia penal, merece la pena considerar la conveniencia de crear nuevas figuras delictivas*. La legislación en esta esfera se aplicaría a los delitos de tráfico de estupefacientes, fraude organizado y blanqueo de dinero, así como al producto de esos delitos. También puede que haya que promulgar leyes contra la corrupción. Estas leyes prescribirían, entre otras, la obligación para los funcionarios públicos, las administraciones locales y los políticos de declarar sus activos, y autorizaría a ciertos órganos a investigar casos de enriquecimiento súbito o de trenes de vida incompatibles con las fuentes de ingresos conocidas. Además convendría elaborar y aplicar disposiciones legales que penalicen ciertas conductas, por ejemplo, la realización de actos auxiliares, incluida la ayuda financiera a delincuentes organizados. Sería conveniente estudiar en algunos países las experiencias relativas a asociaciones para delinquir actos ordenados a la comisión de delitos o pertenencia a organizaciones de tipo mafioso, en la esfera de la legislación penal.

ii) Testigos cooperantes

40. En muchos países, los testigos cooperantes y los confidentes contribuyen con éxito a las actuaciones contra muchos miembros de la delincuencia organizada y a la condena de los mismos. Un testigo puede cooperar por hallarse en conflicto con la organización de delincuentes o por incitación de un organismo encargado de hacer cumplir la ley. La cooperación puede prestarse a cambio de la promesa de reducir la pena por los delitos cometidos o de otras ventajas. Es muy importante ofrecer protección suficiente a los testigos y a las víctimas directas de la delincuencia organizada. La cooperación podría estar explícitamente prevista (por ejemplo, en programas de seguridad) y ser permitida por el sistema y el procedimiento judiciales (por ejemplo, la negociación de cargos).

iii) Detección, vigilancia y decomiso del producto del delito

41. La legislación contemplaría la detección, la incautación y el decomiso del producto del delito, así como la notificación de las operaciones al contado. Se autorizaría a los tribunales a emitir mandamientos de embargo preventivo y decomiso de los bienes utilizados en actividades delictivas o derivados directa o indirectamente de las mismas. Además existirían disposiciones para la aplicación, en el territorio del Estado, de mandamientos exteriores de embargo preventivo y confiscación, conforme a tratados de asistencia recíproca. Los mandamientos de confiscación podrían revestir la forma de decomiso o de pena pecuniaria o, cuando procediere, una combinación de ambos. Cabría exonerar de responsabilidad a los terceros que pudieran demostrar no haber intervenido en la comisión del delito.

* Véase, por ejemplo, la Australian Proceeds of Crime Act 1987 (Ley sobre el producto del delito, Australia, 1987) en la que, entre otras innovaciones, se tipifican los nuevos delitos de blanqueo de dinero y fraude organizado.

42. Una legislación de esa naturaleza ha de conceder a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley facultades para acceder a la documentación requerida para seguir la pista del dinero... Podrían establecerse disposiciones que faculten a los jueces para dictar mandamientos de presentación, ordenando que se presente tal documentación, o mandamientos de vigilancia, ordenando a una institución financiera que facilite a los servicios encargados de hacer cumplir la ley, dentro de los plazos que se especifiquen, información sobre las operaciones realizadas por medio de las cuentas que en ella tenga un particular o una entidad. También podrían implantarse, como complemento de los preceptos relativos al producto del delito, disposiciones legislativas concernientes a las operaciones al contado, pues el dinero en efectivo es un elemento importante en la financiación de la actividad delictiva.

43. Dicha legislación obligaría a notificar ciertos tipos de operación a un organismo determinado. En esa categoría se incluirían las operaciones al contado en gran escala, las operaciones sospechosas y las exportaciones e importaciones de divisas que sobrepasaran una cuantía prescrita. Esa legislación se aplicaría a quienes realizan transacciones con dinero líquido, en particular a instituciones financieras, agencias de apuestas, casinos y otros negocios, que variarían de un país a otro. Requisito suplementario importante sería la verificación de la identidad de los titulares de las cuentas. Así se combatiría la proliferación de las cuentas abiertas anónimamente o a nombres falsos. Para hacer frente a este problema quizá sea precisa una disposición legislativa que declare delito punible la apertura y mantenimiento de cuentas bajo una identidad falsa.

iv) Penas pecuniarias

44. Se preverían mandamientos judiciales por los que se impusiera una pena pecuniaria a los delincuentes, con arreglo al siguiente esquema: el tribunal evaluaría el beneficio que el delincuente obtiene, directa o indirectamente, de la comisión del delito, asignaría un valor monetario a ese beneficio e impondría una pena pecuniaria equivalente, la cual sería ejecutoria como deuda de naturaleza civil y podría hacerse valer en el juicio de quiebra. La legislación debería facultar a los tribunales para dilucidar la situación real existente tras la propiedad legal de los bienes, a fin de determinar si efectivamente se hallan bajo el dominio del acusado. En caso de delitos graves con estupefacientes, fraude organizado o blanqueo de dinero en asociación, la legislación podría prever el decomiso y/o una pena pecuniaria. Estas disposiciones deberían tener en cuenta la gravedad de la conducta delictiva, sus repercusiones sociales y la necesidad de corregirla eficazmente. También abordarían el problema de las personas que tratan de trasladar los bienes fuera del ámbito de competencia de que se trate, una vez que se han percatado de que se van a presentar acusaciones contra ellas. Se concederían facultades para incautarse los bienes de proveniencia sospechosa y ponerlos temporalmente bajo custodia en espera de que se dicte mandamiento de embargo.

45. Sería necesario complementar el marco legislativo con textos legales que contemplen formas particulares de la delincuencia organizada en determinadas ramas de la industria. Por ejemplo, contra la extorsión y la corrupción en el sector laboral son menester disposiciones que proscriban la adquisición de una empresa con fondos derivados de esas actividades. Se podrían también prever sanciones civiles para obligar a las personas a ceder cualquier tipo de derechos que tengan en una empresa, o bien ordenar la disolución o la reorganización de la empresa.

c) Investigación criminal y servicios encargados de hacer cumplir la ley

46. Una estrategia fructífera de lucha no puede limitarse a conceder facultades y crear figuras delictivas. Es necesario aumentar la efectividad de la investigación y de la acción judicial, así como dar respaldo legislativo a nuevos modelos de obtención de información basados en la técnica de seguimiento de la pista del dinero. Son menester incentivos para inducir a los delinquentes organizados a la cooperación y para perfeccionar determinadas técnicas de actuación secreta.

47. Puesto que a menudo existe cierta parcelación en lo que respecta a las diferentes autoridades de regulación y de investigación, puede que la medida más eficaz sea garantizar la correcta coordinación de todas las actividades en el plano operativo, o bien crear un organismo especial encargado de la delincuencia organizada. Dicho organismo estaría facultado para obtener información, con sujeción a salvaguardias que garanticen los derechos fundamentales y una rendición de cuentas adecuada. Podría estar integrado por abogados, contadores, analistas financieros, expertos en informática e investigadores especializados en asuntos de sociedades, así como investigadores policiales experimentados. La salvaguardias deberían consistir, entre otras, en la fiscalización por parte de autoridades competentes, que confiarían los asuntos al organismo tras sopesar si los métodos de investigación de la policía corriente iban probablemente a resultar ineficaces; la condición de que el personal del organismo sea nombrado por plazos fijos sin derecho a nuevo nombramiento; la obligación de rendir cuentas a órganos legislativos; y la vigilancia y supervisión independientes por parte de un comité parlamentario, entre otras instancias. Otra opción es constituir equipos especiales de trabajo integrados por representantes de los servicios competentes encargados de hacer cumplir la ley, para que cooperen en proyectos operativos concretos.

48. Si se desea conseguir la eficacia en la lucha contra la delincuencia organizada, habrá que implantar métodos perfeccionados de acopio de datos. Esto exige la ampliación de los recursos de los servicios encargados de hacer cumplir la ley. Por ejemplo, en caso de delitos graves, son necesarias capacidades de tecnología informática e interceptación de telecomunicaciones, sujetas a rigurosas salvaguardias.

3. Cooperación internacional

49. Hoy día la delincuencia organizada es en gran parte de carácter transnacional y exige una respuesta internacional proporcionada, respaldada por un vigoroso compromiso político y medios adecuados, en conformidad con los principios de la solidaridad internacional y la responsabilidad colectiva de los Estados. Parece vano tomar como objetivo sólo un sector o un país: cuando una institución o un país se cierra a los blanqueadores de dinero, éstos simplemente se dirigen a otro sector u otro país más accesible. La magnitud y ramificaciones de la delincuencia organizada, su creciente extensión y efectos perniciosos, sus lazos con otras formas de delincuencia, y sus conexiones con la acumulación de poder económico exigen nuevas estrategias globales que eleven estos problemas de la categoría de asuntos puramente internos a la de cuestiones fundamentales de principio en el plano internacional. Elemento importante de esa estrategia integrada son las medidas conjuntas de ámbito mundial, entre ellas las adoptadas por las Naciones Unidas.

50. Las Naciones Unidas podrían elaborar y promover un modelo de legislación nacional. Además los elementos básicos de la cooperación se desarrollarían para recogerlos en una convención; como ejemplo de tal instrumento cabe citar la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas. Se han presentado al Octavo Congreso, para su examen, proyectos de modelos de tratado de extradición y de asistencia recíproca en asuntos penales, instrumentos que pueden ser un primer paso hacia la elaboración de tal convención.

51. Otro aspecto de la cooperación internacional podría tener como meta la reducción progresiva del anonimato en las operaciones bancarias y, entre tanto, la obtención de un mínimo de información sobre las operaciones bancarias y financieras de gran envergadura, para centralizarla en bancos nacionales de datos, integrados en una red internacional de información. Para obviar a la dificultad de la aplicación a nivel internacional, las Naciones Unidas podrían estudiar la viabilidad de una cláusula de transparencia, cuya observancia fuese la condición mínima de participación en el sistema financiero internacional. Se podría pedir a otros organismos que den cabida, en sus programas, a las recomendaciones de las Naciones Unidas referentes a informes de certificación que den fe del cumplimiento de los instrumentos internacionales pertinentes.

52. Debería intensificarse la cooperación técnica a fin de compartir experiencias y de prestar asistencia a los países. Es indispensable la cooperación para el fortalecimiento de los controles y el registro de los movimientos a través de los puntos de entrada para hacerlos menos vulnerables a la penetración. Se precisa equipo apropiado para la detección de los estupefacientes poseídos ilícitamente, las armas tenidas ilegalmente y los documentos, por ejemplo pasaportes, falsificados. Podría considerarse la conveniencia de extender la competencia de los Estados a las actividades ilegales de las organizaciones de delincuentes en alta mar y en el espacio aéreo internacional. Deberían perfeccionarse los sistemas de control de la inmigración. La comunidad internacional debería instar a los países que otorgan pasaportes a extranjeros a cambio de inversiones, a reexaminar su legislación para disuadir de abusos. También es importante la plena aplicación de los convenios internacionales sobre el uso de los servicios postales por parte de la delincuencia organizada.

53. Otro servicio valioso se obtendría con la creación de un centro internacional de información encargado de difundir entre los gobiernos interesados información sobre las leyes o las medidas adoptadas para combatir la delincuencia organizada*. La Red de Información de las Naciones Unidas sobre Justicia Penal (UNCJIN) ofrece posibilidades al respecto.

* La Asamblea General dio un paso en este sentido en su resolución S-17/2 de 23 de febrero de 1990, cuyo párrafo 65 dice que se invitará a la División de Estupefacientes y a la Interpol a que preparen un registro de leyes y reglamentaciones sobre blanqueo de capitales, información sobre divisas, secreto bancario y confiscación de bienes y utilidades, y sobre procedimientos y prácticas encaminados a evitar que los sistemas bancarios y otras instituciones financieras blanqueen capitales.

54. Pueden ser de considerable utilidad para los países los manuales y boletines sobre la forma de poner en marcha programas multisectoriales de acción contra la delincuencia organizada, así como sobre las medidas para combatir el blanqueo de dinero y sobre las nuevas y fructíferas técnicas de investigación.

55. En lo que respecta a los servicios encargados de hacer cumplir la ley, la cooperación entre los países puede revestir múltiples formas en lo que atañe a las actividades de información e investigación, la policía y la judicatura. Un ejemplo sería la constitución de grupos de trabajo sobre la delincuencia organizada, integrados por miembros de los organismos competentes de los Estados que sean Partes en un tratado bilateral de asistencia recíproca. La delincuencia organizada se aprovecha de la parcelación existente en la labor de las autoridades nacionales; la puesta en común de la información y la investigación conjunta son dos elementos esenciales de las contramedidas eficaces.

II. ACTIVIDADES TERRORISTAS CRIMINALES

A. Naturaleza y alcance del terrorismo

56. Las actividades terroristas han aumentado en los últimos años y su impacto se ha hecho sentir ahora en países que con anterioridad no habían sufrido los efectos de este tipo de violencia. Los datos disponibles sobre incidentes terroristas internacionales desde finales de la década de los 60 revelan un incremento notable: de 126 en 1968 a 607 en 1980 y 856 en 1988. Tal vez como resultado de medidas más rigurosas para combatirlo, los incidentes disminuyeron hasta 528 en 1989. De manera semejante, el número de víctimas aumentó de 241 en 1968 a 1.569 en 1980, alcanzando la cifra de 2.905 en 1987, pero disminuyó a 1.790 en 1988 y a 1.079 en 1989. Este aumento, así como lo perfeccionado de los métodos y armas empleados, ha ocasionado que se hagan llamamientos a una acción internacional, ya que ha quedado patente que la estabilidad de los Estados se ve amenazada y que las medidas a escala nacional por sí solas han resultado ineficaces a la hora de hacer frente a la organización impenetrable y compleja de los que cometen estos delitos. En el cuadro figuran estimaciones del número total de actos terroristas internacionales, así como su desglose por zonas geográficas, tipos de ataque, objetivos y cantidad de víctimas, tanto muertos como heridos. Estas cifras se refieren únicamente a los actos terroristas de carácter internacional. No existen estadísticas sobre el terrorismo que sean de aceptación universal. Sin embargo, la visión que a grandes rasgos permiten vislumbrar estas estadísticas parece conformarse a la manera como generalmente se perciben la amplitud y la naturaleza del fenómeno.

57. Las personalidades internacionales, debido a su visibilidad e importancia, constituyen un blanco muy atractivo para los grupos terroristas. Sus víctimas son a menudo jefes de Estado y figuras influyentes en los círculos políticos o financieros. El objetivo consiste en sembrar la alarma y el pánico a fin de llamar la atención lo más posible hacia la causa que propugnan. De esta forma, el terrorismo introduce en las relaciones internacionales un elemento de azar muy peligroso.

Actos perpetrados por el terrorismo internacional, 1968-1987
(Porcentaje del total)

	1968	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Total	125	309	382	532	496	477	485	598	785	774	831
Por región											
Africa al sur del Sáhara	0,0	3,6	6,3	4,7	3,8	3,4	4,1	7,5	5,5	2,6	3,5
Asia/Pacífico	0,8	7,8	5,8	5,5	3,0	5,9	7,6	4,5	5,4	9,9	20,8
Europa oriental y URSS	0,0	0,3	0,5	0,6	1,4	1,0	0,4	0,2	0,3	0,0	0,1
América Latina	36,0	41,4	17,5	24,8	22,6	20,1	24,9	13,9	15,2	20,5	13,0
Oriente Medio	14,4	12,9	18,3	22,2	19,6	10,7	22,1	34,3	45,5	46,5	44,5
América del Norte	32,0	8,1	15,4	6,4	6,3	6,7	1,9	0,8	0,5	0,3	0,0
Europa occidental	16,8	25,9	36,1	35,9	43,3	52,2	39,0	38,8	27,8	20,2	18,1
Por tipo											
Bomba	66,4	40,5	51,0	42,3	50,8	55,3	51,2	50,7	48,4	59,2	56,9
Ataque armado	16,8	11,0	13,6	31,8	20,6	14,8	15,1	23,3	17,1	16,7	15,7
Incendios premeditados	9,6	18,1	11,3	8,6	9,4	15,2	9,5	9,7	12,4	14,3	18,0
Secuestro	0,8	13,9	14,7	3,0	4,9	6,5	8,1	7,7	10,6	6,1	6,4
Secuestro aéreo	2,4	5,8	1,0	1,5	2,4	1,0	1,2	1,7	0,7	0,2	0,1
Otros	4,0	10,7	8,4	12,8	12,0	7,1	14,9	7,0	10,8	3,4	2,9
Por objetivo											
Empresas	17,5	15,7	28,0	17,3	15,3	23,0	13,2	22,9	23,5	24,9	20,0
Diplomacia	31,7	29,5	28,0	36,4	38,3	33,8	33,5	18,5	9,4	10,1	7,6
Gobiernos	20,6	20,0	6,9	8,7	6,99	5,9	10,0	11,7	9,5	10,9	9,2
Militares	2,4	5,9	3,5	8,6	9,1	11,5	16,2	7,4	6,9	6,0	8,7
Otro	27,8	28,9	33,7	29,0	30,3	25,8	27,1	39,5	50,6	48,0	54,5
Cantidad de víctimas											
Total	241	336	782	1 569	972	883	1 904	1 279	2 042	2 321	2 905
Muertos	34	127	266	507	168	128	637	312	825	604	612
Heridos	207	209	516	1 062	804	755	1 267	967	1 217	1 717	2 293

Fuente: Informe sobre la situación social en el mundo (publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta: E.89.IV.1, 1989), pág. 79. Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, Oficina del Coordinador encargado de la lucha antiterrorista.

58. Otro objetivo del terrorismo es debilitar, mediante delitos violentos, el respeto de los gobiernos por los derechos humanos y el imperio del derecho, provocándolos de esta forma a la represión dura e indiscriminada. La presión ejercida sobre las autoridades para que procedan con rapidez y eficacia contra la amenaza terrorista puede llevar a una reacción precipitada. Como resultado de ello, y a la vista de la gravedad de la amenaza, pueden llegar a considerarse justificables la suspensión de las garantías constitucionales y las infracciones de la legalidad. Esta reacción es precisamente uno de los objetivos más perseguidos por las actividades terroristas.

59. Un elemento importante del terrorismo es la guerra psicológica. Puesto que tienen como objetivo último el hacerse con el poder, los terroristas conciben sus actividades de manera que puedan explotar al máximo las imperfecciones y deficiencias de los gobiernos. Las operaciones terroristas, tanto a escala nacional como internacional, tienen por objetivo las instituciones económicas, persiguiendo su destrucción o intentando minar a todos los niveles las administraciones públicas. Los sistemas de ataque parecen tener un elemento en común: aprovechar el horror ocasionado por actos de violencia desproporcionada, organizada y extrema en entornos que ya de por sí, inducen a una sensación de vulnerabilidad (por ejemplo, las aeronaves en vuelo). La pérdida indiscriminada de vidas humanas no es en todos los casos un efecto secundario o de carácter incidental para el logro del objetivo propuesto; se trata más bien de un resultado calculado, buscado intencionadamente y previsto. Con él se pretende que la acción sea lo suficientemente sensacional como para atraer publicidad. Es un acto de simbolismo atroz ligado al concepto subyacente de que la violencia y la muerte son el precio del apoyo a las políticas de que se trate, de que la responsabilidad de las acciones de los gobiernos recaerá colectivamente sobre todos los ciudadanos y de que, puesto que los pueblos a quienes los terroristas dicen representar sufren, los demás también deben sufrir. Esta técnica ha sido muy ampliamente utilizada por los terroristas en su afán de movilizar apoyos y de encontrar justificaciones plausibles para sus acciones.

B. Los esfuerzos internacionales contra el terrorismo

60. Durante décadas el problema de las actividades delictivas de tipo terrorista ha ocupado el centro de los debates internacionales. Su complejidad política y la gran divergencia de puntos de vista sobre este tema han obstaculizado una contraofensiva eficaz. Los esfuerzos encaminados al logro del consenso también se han visto frustrados por las desfavorables condiciones del clima internacional.

61. Desde la época de la Sociedad de las Naciones, la comunidad internacional y numerosos estudiosos han intentado formular una definición universalmente aceptable del terrorismo. No obstante, en el intento de definir este fenómeno intervienen inevitablemente no sólo consideraciones de orden político, sino también ético. Tal vez se facilite el hallazgo de una definición aceptable si se admitiera que los delitos cometidos por los terroristas no superan la prueba de la observancia de las leyes internacionales que rigen los conflictos armados. Esta prueba podría sentar las bases de un consenso mínimo.

62. Un intento de definir el terrorismo se llevó a cabo ya en 1937 con la Convención de Ginebra para la prevención y castigo del terrorismo 13/, en la que se describían los actos terroristas como actos delictivos dirigidos contra un Estado y perpetrados con la intención de crear una situación de terror en el ánimo de determinadas personas o de un grupo de personas o en el público en general. La Convención no llegó a entrar en vigor, pero vale la pena estudiar sus elementos. Uno de ellos consiste en que si bien se enumeraron los actos en los que se consideraba que existía terrorismo, no se describió ninguno de ellos como de carácter político. Definir el terrorismo como actividad delictiva puede ser la clave para la superación del punto muerto que ha impedido una contraofensiva eficaz en el plano internacional. De esta forma se contribuiría a establecer la distinción entre el terrorismo y la lucha armada ordinaria e incluso la rebelión o la lucha de guerrillas. También se ha llegado al reconocimiento de que las luchas de liberación deben ajustarse a los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, la Convención de La Haya de 1907 sobre las leyes y costumbres que rigen la guerra en tierra firme, los Convenios de Ginebra de 1949 y Protocolos Adicionales a los mismos de 1977 14/, así como la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, adoptada por la Asamblea General en su resolución 2625 (XXV), anexo, de 24 de octubre de 1980.

63. También se ha sugerido, y se ha adoptado en parte, otro enfoque en el empeño de combatir el terrorismo. Basándose en el principio establecido de que la violencia terrorista en todas sus formas y manifestaciones, independientemente de las causas, objetivos o motivación, es de carácter delictivo y, como tal, ha de ser universalmente condenada y perseguida, este enfoque consiste en tipificar actos de terrorismo determinados y dictar medidas contra ellos. En este caso, el beneficio práctico consiste en el hecho de que los efectos de este tipo de actos es de tal índole que los gobiernos están o estarán dispuestos a tomar medidas contra ellos. Describir actos que los gobiernos estén de acuerdo en proscribir como delitos en su propia legislación nacional facilita el camino a la elaboración de un consenso que puede ser lento pero también eficaz, al tiempo que continúan los trabajos para lograr una definición global.

C. Convenciones internacionales contra el terrorismo

64. La Asamblea General, en su resolución 2625 (XXV), anexo, adoptó el principio de que todo Estado debe abstenerse de organizar, instigar, ayudar o participar en actos de guerra civil o en actos de terrorismo en otro Estado o de consentir actividades organizadas dentro de su territorio encaminadas a la comisión de dichos actos. Como resultado de ello se creó un Comité Especial sobre el Terrorismo Internacional, el cual presentó su primer informe a la Asamblea en 1979 15/. Además, se han alcanzado acuerdos que cubren delitos terroristas específicos. Entre ellos figuran el Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves, firmado en Tokio el 14 de septiembre de 1963 16/, el Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, firmado en La Haya el 16 de diciembre de 1970 17/, el Convenio para la represión de actos ilícitos dirigidos contra la seguridad de la aviación civil, firmado en Montreal el 23 de septiembre

de 1971 18/, la Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, adoptada por la Asamblea General en su resolución 3166 (XXVIII), anexo, de 14 de diciembre de 1973, la Convención internacional contra la toma de rehenes, adoptada por la Asamblea General en su resolución 34/146, anexo, de 17 de diciembre de 1979 y, la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares, firmada en Viena el 3 de marzo de 1980. En febrero de 1988, bajo los auspicios de la Organización de Aviación Civil Internacional, se adoptó un Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en aeropuertos que estén al servicio de la aviación civil internacional como suplemento al Convenio de Montreal de 1971. Finalmente, y bajo los auspicios de la Organización Marítima Internacional, en marzo de 1988 se adoptaron el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, y el Protocolo relativo a las plataformas emplazadas en la plataforma continental.

65. Aunque no están concebidas específicamente para la lucha contra el terrorismo, existen otras dos convenciones multilaterales con un propósito semejante. En la Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción, adoptada por la Asamblea General en su resolución 2826 (XXVI), anexo, de 16 de diciembre de 1971, se prohíbe el desarrollo, la producción o el almacenamiento de agentes (armas) microbiológicos y biológicos. De manera semejante, en la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares (Convención sobre Materiales Nucleares, 1980) se impide a las Partes la exportación o importación de materiales nucleares para usos pacíficos, o la autorización de exportar o importar, a menos que se haya recibido la seguridad de que los niveles de protección prescritos se aplicarán a esos materiales durante el transporte internacional. La Convención sobre Materiales Nucleares también proporciona un marco para la cooperación internacional en la recuperación y protección de los materiales nucleares robados y exige que los Estados Partes consideren como delitos punibles determinadas actividades en las que intervengan materiales nucleares y que conceda la extradición de los delincuentes o los procesen.

66. Con estas convenciones se pretende reprimir el terrorismo internacional mediante el establecimiento de un marco para la cooperación internacional entre los Estados. Por ejemplo, la Convención sobre personas protegidas exige de los Estados: a) que cooperen para prevenir que, dentro de sus territorios, se preparen ataques a personas internacionalmente protegidas dentro o fuera de sus territorios, y que intercambien información y coordinen medidas administrativas y de otro tipo contra tales ataques. Si se produce un ataque contra una persona internacionalmente protegida y el presunto culpable ha huido del país en el que se produjo el ataque, los Estados Partes cooperarán en el intercambio de información relativo a las circunstancias del delito y la identidad del presunto culpable. El Estado Parte en cuyo territorio se encuentre el presunto culpable adoptará las medidas adecuadas para asegurar su presencia a los fines de su proceso o extradición e informará, a través del Secretario General de las Naciones Unidas, a los Estados interesados y a las organizaciones internacionales de las medidas adoptadas. Las Partes se prestarán la mayor asistencia recíproca en relación con los procedimientos penales, incluida la aportación de todas las pruebas de que dispongan.

67. Un rasgo decisivo de estas convenciones es que imponen claramente a los Estados Partes la obligación de detener al presunto culpable en su territorio y, o bien conceder su extradición o bien someter el caso a sus propias autoridades a los fines de su proceso (aut dedere aut judicare). La obligación, sin embargo, no consiste en someter a juicio al acusado, sino en someter el caso a la autoridad judicial nacional competente para que considere si procede o no encausarlo. Si el sistema judicial penal del Estado en el que se inicia el proceso carece de integridad, el riesgo de intervención política puede impedir la celebración del juicio o que se declare culpable al acusado, o tal vez actuar como factor mitigante a la hora de dictar condena. En términos rigurosos, ninguna de estas convenciones por sí sola impone la obligación de conceder la extradición; pero, en lugar de ello, al exigir que puedan ser procesados los presuntos culpables si no se produce la extradición, inducen precisamente a concederla. Además, la base jurídica para la extradición está ya dada en la convención o puede sentarse mediante la incorporación de los delitos mencionados en la convención a los tratados de extradición existentes entre las Partes o a los que puedan firmar en el futuro. Las convenciones, también en diverso grado, obligan a las Partes a dar el paso, importante en la práctica, de intentar detener al acusado y mantenerlo en prisión preventiva.

68. Aun cuando el sistema de justicia penal del Estado en que se produce el procesamiento funcione con integridad, puede resultar difícil la obtención de las pruebas necesarias para poder declarar culpable al acusado si el presunto delito se cometió en otro país. Este impedimento práctico para la declaración de culpabilidad podría desaparecer mediante la ampliación de los arreglos de asistencia mutua y de otras formas de cooperación entre países, de conformidad con las recomendaciones del Consejo de Seguridad en su resolución 579 de 18 de diciembre de 1985. Cabe esperar que el nuevo Modelo de tratado de asistencia recíproca en asuntos penales, que tiene ante sí ahora el Octavo Congreso, ayudará a los Estados Miembros a desarrollar este tipo de cooperación.

69. La Convención internacional contra la toma de rehenes añade una nueva dimensión a las medidas jurídicas internacionales existentes para combatir el terrorismo. Con la Convención se pretende garantizar que los actos internacionales de toma de rehenes queden comprendidos bien en la Convención misma bien en otras convenciones pertinentes sobre las leyes que rigen los conflictos armados.

70. Cabe resaltar varias deficiencias relacionadas con las convenciones antiterroristas mencionadas en su conjunto, incluso con respecto a aquéllas que llevan ya vigentes cierto número de años. El número de Estados Partes que las han suscrito es desesperanzadoramente bajo. Además, en ninguna de ellas se incluye una de las tácticas a las que más a menudo recurren los terroristas, a saber, la elección deliberada de la población civil como blanco de las bombas o de la utilización de otras armas.

71. Todo ello no obstante, parece estarse produciendo un consenso creciente en que no se pueden tolerar los actos de violencia contra determinados objetivos, independientemente de la causa o motivos. De ahí que algunos expertos creen que la adopción de una convención internacional por la que se declare delito internacional la elección deliberada de la población civil como blanco de ataques constituya un paso indispensable.

72. Otro vacío existente en la legislación actual se refiere a la posibilidad del uso por los terroristas de armas de destrucción masiva. Se reconoce que este es un terreno difícil, pero el peligro del uso terrorista de este tipo de armas puede estimular una mayor cooperación internacional.

73. Un problema fundamental de las convenciones es que no se han aplicado con firmeza. Algunos expertos han recomendado que las Naciones Unidas cree un comité para supervisar el cumplimiento de la Convención internacional contra la toma de rehenes y se podría considerar la posibilidad de establecer comités del mismo tipo para supervisar el cumplimiento de otras convenciones antiterroristas.

D. Estrategias de prevención y represión

74. En vista de la creciente dimensión transnacional del fenómeno, es necesario tomar medidas contra el terrorismo tanto en el plano nacional como en el internacional. Los estudios sobre las modalidades y los métodos de las operaciones empleados por los terroristas revelan canales bien establecidos de cooperación e intercambio de información entre los grupos terroristas. Esa cooperación consiste entre otras cosas, en facilitar refugio o un paso seguro, así como apoyo financiero y en especie. Para una neutralización eficaz se requiere cierto grado de cooperación bilateral o multilateral en casi todos los casos. La importancia de esta cooperación está aumentando en ciertas regiones. En Europa, donde el control sobre las fronteras internacionales es cada vez más débil, ya no se dispone plenamente de los medios tradicionales para impedir el traslado de los terroristas. En otras regiones, como América Latina, cuando las medidas contra los terroristas se vuelven más eficaces en un país dado las operaciones simplemente se trasladan a otro país de la región. La nueva situación imperante en Europa oriental seguramente facilitará las acciones terroristas a través de las fronteras nacionales contra objetivos a los que no era tan fácil acceder anteriormente*.

75. Existen ciertos principios ampliamente aceptados cuando se proyectan medidas contra el terrorismo. Debe asignarse una importancia primordial a las garantías constitucionales y al respeto de los derechos humanos. El firme compromiso de los gobiernos para la protección de los derechos de sus ciudadanos es tan importante como las defensas contra la victimización. Los esfuerzos propagandísticos de los terroristas procuran publicidad y apoyo para sus acciones; por lo tanto, los esfuerzos realizados por los gobiernos contra el terrorismo deberían concentrarse en despertar un apoyo positivo del público. En este sentido, la función de los medios de comunicación es de suma importancia. Además de una razonable moderación en su labor, deberían contribuir a educar al público y mantenerlo informado sobre el problema y las

* Véase el informe del Séptimo Coloquio de cuatro importantes organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social, como parte de la preparación sustantiva de este tema, celebrado en Bellagio (Italia) entre el 4 y el 7 de mayo de 1990 (A/CONF.144/NGO.1); se presentará ante el Congreso un informe completo sobre las deliberaciones de ese Coloquio, con información sobre los debates teóricos referentes a este tema.

maneras de resolverlo. Las atrocidades cometidas por los terroristas, que sitúan al terrorismo en su justa perspectiva, facilitan la tarea de los gobiernos y de los medios de comunicación.

76. La legislación es igualmente importante. Deben penalizarse las actividades terroristas y preverse penas severas que deberán recibir suficiente publicidad para que estos actos sean debidamente enjuiciados. La capacitación del personal encargado de hacer cumplir la ley o de unidades especiales es tan importante como una mejor reacción de la judicatura en cuanto brinda las garantías de una protección eficaz contra las represalias a las personas implicadas. Las relaciones del terrorismo internacional con el poder político plantean a veces problemas importantes para la aplicación coercitiva de la ley y la administración de justicia. La independencia de los jueces es de suma importancia y puede resultar conveniente crear tribunales especializados.

77. Entre las medidas nacionales debería figurar también la capacitación especializada del personal encargado de las difíciles tareas de la negociación con los terroristas, especialmente cuando se producen crisis con toma de rehenes. El conocimiento y la flexibilidad requeridos para el manejo de estas situaciones son especializaciones que no forman parte de la capacitación básica de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

78. Los esfuerzos dirigidos a combatir el terrorismo deben proteger también a sus víctimas. Las iniciativas de algunos países que han incorporado a su legislación disposiciones específicas que otorgan a las víctimas de actos terroristas protección especial y compensaciones adicionales podrían constituir modelos útiles para otros países interesados. La aplicación de medidas similares contribuiría en gran medida a conquistar el apoyo del público.

E. Cooperación internacional

79. La cooperación internacional es indispensable para una acción eficaz contra el terrorismo. La adhesión a los instrumentos internacionales existentes y su observancia son particularmente importantes. Los Estados deberían cooperar para garantizar que no exista un refugio seguro para los terroristas en ninguna parte del mundo y que sus demandas sean rechazadas con firmeza.

80. Los países que enfrentan problemas especialmente graves relacionados con el terrorismo han encarado medidas a nivel regional. El Consejo de Europa, cuyos Estados Miembros han estado particularmente expuestos a los ataques de los terroristas internacionales, ha aprobado una resolución con miras a la colaboración "en la adopción de medidas para contrarrestar el terrorismo que entrañe el abuso de privilegios e inmunidades diplomáticos o consulares y el terrorismo dirigido contra representantes diplomáticos o consulares"*.

* Resolución No. 3 de los Ministros de los Estados Miembros del Consejo de Europa que participaron en la Conferencia Europea de Ministros responsables de combatir el terrorismo (véase A/42/519, secc. III.B).

Se resolvió que si un miembro cualquiera del Consejo de Europa era víctima de un acto de terrorismo alentado por un Estado, los Estados Miembros determinarían qué medida debían tomar, ya fuera conjunta o individualmente, y de conformidad con el derecho internacional o nacional, para responder a dicho acto y, en particular, para expresar claramente al Estado delincuente que tal conducta era inaceptable. Del mismo modo, en 1987, la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional adoptó un Convenio Regional sobre la Represión del Terrorismo.

81. El Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, en su 11a. sesión, aprobó la decisión 11/111 en la que recomendaba al Consejo Económico y Social que transmitiera al Octavo Congreso un proyecto de resolución sobre actividades delictivas de tipo terrorista. Un anexo del proyecto de resolución contiene un conjunto de medidas contra el terrorismo internacional. Además de abarcar una amplia gama de posibles acciones de la comunidad internacional, estas recomendaciones contienen un nuevo Tratado Modelo de Asistencia Recíproca en Asuntos Penales que, junto con el nuevo Modelo de tratado de extradición, podría mejorar significativamente las respuestas de los Estados Miembros a las actividades terroristas.

III. VINCULOS ENTRE EL TRAFICO Ilicito DE ESTUPEFACIENTES, LA DELINCUENCIA ORGANIZADA Y LAS ACTIVIDADES DELICTIVAS DE TIPO TERRORISTA

82. En ciertas circunstancias, puede producirse una interacción de fuerzas entre la delincuencia organizada y los grupos terroristas. En algunas regiones, la estrecha alianza entre las organizaciones delictivas y los terroristas o los grupos guerrilleros insurgentes se ha desarrollado en un grado alarmante, especialmente en relación con el tráfico ilícito de estupefacientes. Antes, las organizaciones delictivas consideraban a menudo los éxitos de la represión que interrumpía sus actividades como parte del "costo del negocio", y aceptaban sus pérdidas para no provocar una exacerbación de las acciones de contención de los gobiernos. Ahora, con el desarrollo de medidas legislativas y de aplicación coercitiva del derecho más estrictas en todo el mundo, se han desbaratado las principales vías para el tráfico de mercaderías y servicios ilícitos como las drogas y las organizaciones delictivas están defendiendo su "territorio" con medios cada vez más violentos 19/.

83. El fenómeno del "narcoterrorismo" se debe, pues, en gran parte al deseo de los narcotraficantes de obtener beneficios de las estructuras disponibles, las armas de fuego y el entrenamiento de los grupos terroristas, que a su vez se sintieron atraídos por la disponibilidad de grandes sumas de dinero y de nuevas oportunidades de financiación y lucro derivadas de actividades que antes no eran financieramente rentables. Las organizaciones de narcotraficantes hicieron uso repetidas veces del terrorismo para intimidar a los gobiernos y a los jueces, la policía o los militares, con el fin de evitar que sus miembros fueran detenidos, enjuiciados y encarcelados o extraditados. El empleo cada vez mayor de la violencia por parte de los productores y de los traficantes de drogas para oponerse a los esfuerzos de fiscalización de estupefacientes, así como el tráfico de drogas con el fin de obtener armas y la financiación de los terroristas mediante el tráfico ilícito de

estupeficientes o los beneficios en efectivo derivados de ese tráfico, se consideran actualmente como serias amenazas para la seguridad y la estabilidad institucional de los países y el bienestar de sus pueblos*. En consecuencia, en la resolución 44/72 de 8 de diciembre de 1989, la Asamblea General pidió al Octavo Congreso, entre otras cosas, que prestara particular atención a los vínculos entre el tráfico ilícito de drogas, la delincuencia organizada y las actividades terroristas criminales, y propusiera medidas viables de lucha contra ellos.

84. Además, en la resolución S-17/2 de la Asamblea General, anexo, de 23 de febrero de 1990, se expresaba alarma por los crecientes vínculos existentes entre el tráfico ilícito de estupeficientes y las actividades terroristas, a los que se suman las transferencias ilícitas o encubiertas de armas, así como las actividades ilegales de mercenarios, y el Programa Mundial de Acción solicita la adopción de medidas para evitar la transferencia ilícita y encubierta de armas y explosivos y su desvío hacia actividades relacionadas con el tráfico ilícito de drogas.

85. Se realizó un intento de coordinar las actividades dentro del sistema de las Naciones Unidas en el informe del Secretario General sobre el Plan de Acción para todo el sistema de las Naciones Unidas sobre fiscalización del uso indebido de drogas (E/1990/39), presentado ante el Consejo Económico y Social durante su segundo período ordinario de sesiones de 1990. El Plan de Acción para todo el sistema establece en el párrafo 155, entre otras cosas, que es posible que el Octavo Congreso decida ampliar los mandatos de la Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal del Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios.

86. En el párrafo 60 del Programa Mundial de Acción, se solicita a las Naciones Unidas, en particular el Fondo de las Naciones Unidas para la fiscalización del uso indebido de drogas, que presten asistencia a los Estados, cuando lo soliciten, a fin de equipar y fortalecer sus servicios encargados de hacer cumplir la ley y sus sistemas de justicia penal en sus esfuerzos contra el tráfico ilícito de estupeficientes.

87. El Programa Mundial de Acción recomienda las medidas que han de adoptarse contra los efectos de los capitales procedentes del tráfico de drogas o que se utilicen o se tenga la intención de utilizar en dicho tráfico, de las corrientes financieras ilegales y de la utilización ilegal del sistema bancario, y hace un llamamiento para que las Naciones Unidas presten asesoramiento y asistencia jurídica y técnica, en coordinación con los institutos regionales de las Naciones Unidas, para que los Estados puedan adaptar su legislación a las convenciones y decisiones internacionales relativas a la fiscalización del uso indebido y el tráfico ilícito de drogas.

* Para la actual situación a nivel mundial, véase el informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupeficientes correspondiente a 1989 (E/INCB/1989/1). Véase también el informe de la Conferencia Internacional sobre el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas, Viena, del 17 al 26 de junio de 1987 (publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta: E.87.I.18).

Se invita a los Estados a que consideren los tratados modelo de asistencia mutua en asuntos penales y de extradición, presentados ante el Octavo Congreso y se solicita el estudio y la promoción de medidas para proteger al poder judicial de todo riesgo e intimidación que atente contra su independencia e integridad.

88. La Comisión de Derechos Humanos, en su resolución 1990/75 de 7 de marzo de 1990 sobre las consecuencias de actos de violencia perpetrados por grupos armados irregulares y narcotraficantes en el goce de los derechos humanos, tomó nota que tales actos impedían el ejercicio sin estorbo de los derechos civiles y políticos, así como el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, y pidió al Secretario General que recabara de todas las fuentes pertinentes información sobre este tema, como asunto de alta prioridad.

IV. CODIFICACION DEL DERECHO PENAL INTERNACIONAL Y ESTABLECIMIENTO DE UN TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL

A. Codificación del derecho penal internacional

89. Los juristas y expertos internacionales en la materia han propugnado reiteradamente la formulación de un enfoque internacional global que se ocupe de los delitos transnacionales. Se sostiene que la falta de un enfoque de este tipo ha dado lugar a medidas internacionales inconexas, descoordinadas e ineficaces.

90. Los esfuerzos desplegados por las Naciones Unidas para abordar esta cuestión se remontan a la Comisión de Derecho Internacional, en 1947. Se pretendía entonces elaborar un proyecto de código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad, pero esos esfuerzos no consiguieron el resultado esperado, debido en parte a cuestiones de definición respecto a qué es lo que constituye un delito internacional, pero sobre todo a causa del desfavorable ambiente de las relaciones internacionales en ese momento. Aun cuando en 1954 se había preparado ya un proyecto inicial, su ulterior elaboración se vio obstaculizada por motivos relacionados por la definición del término agresión. La cuestión se resolvió 20 años más tarde, es decir en 1974, coincidiendo con un período de relajamiento de las tensiones internacionales. En 1978, el proyecto del código fue incluido de nuevo como tema en el programa de la Asamblea General y, en 1981 se pidió a la Comisión de Derecho Internacional que reanudara su labor, suspendida desde 1954. De nuevo se debatió en 1988 el tema de la codificación y la Comisión concluyó que en el ámbito de aplicación del proyecto de código, ratione materiae, se debería englobar únicamente los delitos internacionales más graves, que se determinarían con arreglo a un criterio general y a los convenios pertinentes, y debería limitarse a la responsabilidad penal de los individuos 20/.

91. Hay todavía varias cuestiones pendientes de examen por la Comisión que parecen requerir una atención especial, como la atribución a un individuo de actos delictivos contra la paz y la seguridad de la humanidad, la aplicación del proyecto de código y, en particular, el posible establecimiento de una jurisdicción penal internacional.

92. Las opiniones de muchos expertos parecen converger en la necesidad de adoptar un nuevo enfoque en el plano internacional sobre política criminal y derecho penal. -- Ese enfoque se basaría en un conjunto de consideraciones, entre las que figurarían las siguientes:

a) Concreción del interés social internacional que se trata de proteger y el daño que se procura evitar a nivel internacional;

b) Valoración de la gravedad del comportamiento prohibido y su inherente peligrosidad;

c) Determinación del efecto disuasorio que se pretende infundir mediante la tipificación de nuevos delitos teniendo en cuenta el grado de certeza de que se efectuará el procesamiento.

93. Los defensores de este enfoque proponen que un delito internacional se debería definir como un comportamiento internacionalmente proscrito, frente al cual los Estados están obligados internacionalmente a tipificarlo, procesar al delincuente o conceder su extradición, y castigarlo y colaborar con otros Estados en la observancia de esa obligación. Los delitos internacionales se deberían clasificar teniendo en cuenta su gravedad internacional. Se sugieren las tres categorías siguientes: los delitos más graves, por lo general fruto de la acción del Estado (por ejemplo, crímenes de guerra); delitos que no son el resultado de la acción del Estado (por ejemplo, piratería, secuestro de aeronaves y delitos en materia de drogas); y otras infracciones internacionales relacionadas con esferas particulares (por ejemplo el soborno a funcionarios públicos extranjeros). Asimismo se indican también los principios de responsabilidad penal internacional, entre los que figura el principio de que no se debería considerar aceptable la defensa basada en la obediencia debida, a menos que el infractor fuere obligado mediante amenaza directa en grado proporcional o mayor que el daño realmente cometido. Análogamente, los jefes de Estado y los diplomáticos no deberían estar exentos de responsabilidad penal individual; y se deberían establecer normas de responsabilidad de los Estados, incluida la obligación de indemnizar cuando se cometa un acto en nombre o en beneficio de un Estado.

94. Estos expertos preconizan además la integración de modalidades de cooperación internacional, como por ejemplo las relacionadas con la extradición, la asistencia recíproca en cuestiones penales, y la remisión de procesos y reclusos. Se han promovido varios acuerdos regionales y subregionales de carácter multilateral, como los suscritos entre América Latina y los Estados Unidos de América, los Estados árabes, los países del Benelux, el Consejo de Europa, los países escandinavos y los países de la Commonwealth, pero en ninguno de ellos están integradas las diversas modalidades en una forma codificada global. Un enfoque de este tipo podría reducir las fisuras o lagunas existentes por causa de accidentes de la evolución histórica.

95. En el supuesto de que exista consenso con respecto al carácter internacional de determinados delitos, el cumplimiento coercitivo de la ley en la fase actual depende de que se promulguen legislaciones nacionales que sancionen esos delitos y de que se preste apoyo a la puesta en práctica de acuerdos multilaterales y bilaterales de cooperación internacional, incluido

el principio de aut dedere aut judicare. El procedimiento normal consiste en que un Estado asuma la competencia para detener, procesar, enjuiciar y castigar o extraditar al presunto infractor de un delito, aun cuando la infracción no se hubiere cometido dentro de sus límites territoriales. Pero se plantea el problema de que la reivindicación de la jurisdicción extraterritorial no ha sido uniforme ni se ha basado en principios claramente definidos en las prácticas de los diferentes Estados, ni de los tribunales nacionales. El principio de hostis humani generis parece contar con una aceptación casi universal. Sin embargo, se piensa que su utilidad es limitada frente a nuevas formas de delincuencia, o cuando se hacen interpretaciones diferentes a determinadas actividades delictivas, por ejemplo, el recurrir a la excepción de delito político en relación con actividades delictivas de tipo terrorista en caso de extradición. Por el contrario, la reivindicación de la jurisdicción extraterritorial puede considerarse como una violación inadmisibles de la soberanía de un Estado.

96. La Comisión de Derecho Internacional, en su período de sesiones de 1989, debatió ampliamente el proyecto de código de crímenes contra la paz y la seguridad de la humanidad y examinó una propuesta en el sentido de que el tráfico ilícito de drogas debería incorporarse en ese proyecto de código como un delito contra la paz o contra la humanidad, o contra ambas. A este respecto, se pidió al Relator Especial que preparara para su próximo período de sesiones un proyecto de disposición sobre el tráfico internacional de drogas 21/.

B. Establecimiento de un tribunal penal internacional

97. La Asamblea General, en su resolución 44/39 de 4 de diciembre de 1989, pidió a la Comisión de Derecho Internacional que examinara la posibilidad de establecer un tribunal penal internacional, respondiendo a una iniciativa de Trinidad y Tabago. El tema del programa fue titulado "Responsabilidad penal internacional de las personas y entidades que participan en el tráfico ilícito de estupefacientes y en otras actividades delictivas transnacionales: creación de un tribunal penal internacional que tenga jurisdicción sobre esos delitos". Algunos Estados estimaron que era necesario adoptar con urgencia un enfoque internacional del problema penal mundial del tráfico ilícito de drogas que serviría para prestar asistencia a algunos ordenamientos jurídicos nacionales que soportan una parte de la carga realmente abrumadora del procesamiento de los traficantes internacionales de droga. Asimismo pensaron que este enfoque sería útil para combatir los ataques de los traficantes de droga contra el mecanismo judicial y legal de esos Estados, y evitaría los posibles efectos de que los grandes y poderosos países extendiesen su jurisdicción más allá de sus propias fronteras.

98. Un tribunal penal internacional podría proporcionar un mecanismo especializado que se ocupara de delitos internacionales de forma competente y expeditiva, tener ventajas sobre los tribunales nacionales de diferentes Estados en cuanto a imparcialidad, objetividad y coherencia, y atenuar el problema de la jurisdicción extraterritorial que con frecuencia se plantea en los acuerdos bilaterales. Este tribunal no sustituiría a la jurisdicción nacional, puesto que sería competente únicamente sobre una lista convenida de delitos internacionales y no obstaculizaría la soberanía de los Estados, ya que el consentimiento de éstos sería un requisito previo necesario.

99. Otros Estados eran escépticos y pensaban que era necesario que la Comisión de Derecho Internacional estudiara ulteriormente esta cuestión. Algunos países no se pronunciaron al respecto. Aunque aceptaban la necesidad de elaborar medios jurídicos internacionales para resolver el problema y reconocían que el establecimiento de un tribunal internacional, si fuera factible, aumentaría la eficiencia del sistema oficial penal internacional, señalaron asimismo la gran complejidad de las cuestiones que había que resolver. En el debate se dejó translucir que la mayoría estimaba que era un tema demasiado complicado para que la Asamblea General adoptara una decisión sustantiva sin contar antes con la opinión de la Comisión de Derecho Internacional. Por último, se decidió solicitar a la Comisión que examinara la cuestión de la competencia penal internacional en un sentido amplio, en relación con un tribunal penal internacional u otro mecanismo de justicia penal internacional. Durante el debate, uno de los posibles mecanismos indicados hacía referencia a la creación de una cámara especial de la Corte Internacional de Justicia con competencia penal que podría servir a los Estados como alternativa a la jurisdicción nacional.

100. Durante los últimos 50 años, se han propuesto diversos modelos para la creación de un tribunal penal internacional. Además de la ampliación indicada de las competencias de la Corte Internacional de Justicia, se propuso el establecimiento de una comisión internacional de investigación como organismo independiente y parte integrante del tribunal penal internacional, o como órgano de las Naciones Unidas. Esa comisión investigaría e informaría sobre infracciones de leyes penales internacionales, mediante órganos de indagación e investigación. Este sistema puramente instructorio fue descrito en un proyecto de estatuto para una comisión internacional de investigación penal y en un proyecto de estatuto para un tribunal penal internacional, elaborados por la Asociación de Derecho Internacional en su 60a. conferencia celebrada en Montreal en 1982.

101. Una tercera alternativa sería el establecimiento de un tribunal, con arreglo a un convenio multilateral, por el cual los Estados Miembros partes en ese convenio facultarían al tribunal para dictar sentencia contra determinados delitos específicos comprendidos en convenios internacionales, y le darían la autorización necesaria para detener a los acusados y los declarados culpables. En otra propuesta se pide el establecimiento de tribunales penales regionales.

102. Uno de los intereses primarios en el establecimiento de un tribunal penal internacional es su estatuto tanto por lo que se refiere a su contenido sustantivo y procesal como a la organización de las tareas y a su composición. Ha habido numerosas propuestas a este respecto y se han sugerido diversos modelos. Según uno de ellos, el tribunal tendría competencia universal para dictar sentencia y castigar a las personas y entidades jurídicas en relación con cualquiera de los delitos recogidos en un código penal internacional o con cualquier otro delito internacional que pudiere quedar incluido en un acuerdo adicional. Podría ejercer la competencia de conformidad con el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. El tribunal, al determinar la culpabilidad, tendría facultad para imponer una serie de sanciones, incluida la privación de libertad en el caso de personas naturales, o sancionar con multas, mandamientos con conminación de una pena y órdenes para indemnización y daños. El proceso penal se iniciaría

sobre la base de una demanda presentada ante la procuraduría establecida por el estatuto. Se adoptarían disposiciones sobre la presentación de recursos y el procedimiento de convocación del tribunal.

103. Según el sistema arriba mencionado, sobre la base del establecimiento de un tribunal mediante un convenio multilateral, la competencia se basaría en una forma de remisión de procesos penales y, a resultas de ello, el tribunal ejercería el derecho sustantivo del Estado que realizare las remisiones. Este enfoque atenuaría algunos problemas relacionados con la competencia y la soberanía. El procesamiento correría a cargo del fiscal del tribunal ayudado por los funcionarios fiscales del Estado que remitiere los procesos, cuya ley habría que aplicar, sobre la base de acusaciones penales formuladas por un Estado miembro. Cuando un Estado miembro no tuviera competencia ni por razón de la materia, ni por razón de la persona, o no deseara presentar acusaciones penales en el marco de su competencia, estaría en condiciones de pedir al fiscal que el tribunal iniciare el procesamiento directo.

104. Una variación de este sistema, que tiene también en cuenta algunas de las principales inquietudes expresadas recientemente, estriba en que la competencia del tribunal no sería universal, sino que la ejercería en nombre de los Estados que han firmado el instrumento de su establecimiento, mientras que la utilización del Tribunal sería opcional y no obligatoria. Su ámbito de actuación podría limitarse a nivel regional en lugar de ser mundial y su competencia excluiría específicamente a los Estados y se limitaría a las personas. Sin embargo esta competencia se extendería más allá de los delitos relacionados por la droga para incluir los actos terroristas según su definición en los convenios multilaterales ya en vigor. El tribunal formaría parte de un marco de cooperación internacional, incluida la extradición, la remisión de procesos penales, la asistencia recíproca en asuntos penales, el traslado de reclusos y el cumplimiento de sentencias penales. De esta forma, se podrían eliminar las lagunas existentes en el ejercicio de la jurisdicción como las que se plantean en casos de rechazo de extradición unido a la renuencia a incoar un proceso. Asimismo, la evolución de los hechos indicaría la ampliación de las competencias del tribunal 22/.

105. El Grupo de Trabajo establecido por la Comisión de Derecho Internacional en su 42º período de sesiones ha entregado recientemente su informe (A/CN.4/L.454 y Corr.1), que una vez aprobado por la Comisión formará parte de su informe a la Asamblea General. En él se declara que la evolución reciente de las relaciones internacionales y el derecho internacional han contribuido a aumentar la viabilidad del establecimiento de un tribunal penal internacional. Entre las razones de esta situación, el Grupo de Trabajo hizo notar que la delincuencia internacional organizada ha alcanzado dimensiones de tal calibre que pueden poner en peligro la misma existencia de los Estados y perturbar gravemente las relaciones internacionales. Aunque la aceptabilidad final del tribunal propuesto dependerá en gran parte de qué forma adoptará, se esbozaron varias alternativas.

106. Teniendo en cuenta de que una de las ventajas reconocidas de un tribunal penal internacional sería la aplicación uniforme y objetiva de la ley y la eliminación de ciertas formas de litigios entre los Estados, el Grupo de Trabajo llega a la conclusión de que existen al menos tres posibles sistemas, que varían principalmente con respecto a la competencia y jurisdicción del

tribunal. Según éstos, el tribunal podría tener competencia exclusiva, competencia concurrente con tribunales nacionales o únicamente una competencia en alzada. También se considera posible combinar elementos de los sistemas previstos, mientras que su competencia ratione materiae podría ampliarse o limitarse. La creación de un tribunal internacional se considera de esta forma una medida progresista hacia el desarrollo del derecho internacional, que ha de ser objeto de aceptación por parte de todos los Estados.

107. Del examen de las distintas propuestas antes citadas se desprende que las más recientes han sido adoptadas con un enfoque más pragmático. Por primera vez, se aborda la cuestión desde la perspectiva del cumplimiento coercitivo de la ley. Además de abordar las deficiencias intrínsecas del derecho internacional, la materia se examina desde el punto de vista de la responsabilidad penal en el sentido estricto del concepto de pena. Una de las propuestas relativas a la competencia del tribunal sostiene que éste se circunscriba a determinados delitos, lo que permitirá que quede en gran parte delimitado y de esa forma mejor definido. Se considera al tribunal como una parte integral de las medidas internacionales concertadas contra delitos tales como el terrorismo y el tráfico ilícito de drogas. Sin embargo, las cuestiones implicadas siguen siendo temas muy valiosos sujetos a polémicas. Además de las consideraciones políticas, asuntos como la competencia del tribunal propuesto podrían crear problemas jurídicos de carácter constitucional a algunas legislaciones nacionales, pero esos problemas se pueden resolver si existe la voluntad de hacerlo. Algunas de las propuestas se basan en el relajamiento de las tensiones internacionales y en el consiguiente acercamiento de actitudes anteriormente divergentes, lo que favorece que se puedan llevar a cabo con éxito delicadas negociaciones políticas. Actualmente el mundo es testigo de acontecimientos positivos sin precedentes en el ámbito internacional y debería aprovecharse esta oportunidad.

V. NUEVOS MODELOS DE TRATADO

108. Atendiendo a las resoluciones 1 y 23 del Séptimo Congreso, y previa recomendación del Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, el Consejo Económico y Social, por su resolución 1990/23, de 24 de mayo de 1990, transmitió al Octavo Congreso tres proyectos de tratados modelo y dos series de recomendaciones. Los tratados modelo, que se reseñan a continuación, se basan principalmente en los resultados de la reunión preparatoria interregional para el Octavo Congreso encargada de examinar el tema sustantivo III, que se celebró en Viena del 14 al 18 de marzo de 1988 (A/CONF.144/IPM.2). Fueron revisados ulteriormente por el Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia en su décimo período de sesiones, y el Consejo Económico y Social los hizo suyos en su resolución 1989/69 de 24 de mayo de 1989. Los textos que el Congreso tiene ante sí reflejan los comentarios formulados por el Comité en sus períodos de sesiones décimo y 11º, así como las observaciones hechas durante las cinco reuniones preparatorias regionales para el Octavo Congreso (A/CONF.144/RPM.1-5).

A. Tratados modelo de asistencia recíproca en asuntos penales

109. Se presentó al examen del Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, en su décimo período de sesiones, una versión revisada del Tratado Modelo de asistencia recíproca en asuntos penales, como documento de sesión E/AC.57/1988/CRP.4, para que el Comité diera orientación en cuanto a medidas complementarias. En cumplimiento de las directrices del Comité 23/, el Tratado Modelo se distribuyó profusamente entre gobiernos y expertos para que formularan sus observaciones y sugerencias; y la Secretaría celebró intensas consultas con representantes de gobiernos durante la Conferencia de las Naciones Unidas para la aprobación de una Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas celebrada en 1988. Se presentó un proyecto revisado a las cinco reuniones preparatorias regionales para el Octavo Congreso y al Séptimo Coloquio Conjunto de la Asociación Internacional de Derecho Penal, la Sociedad Internacional de Criminología, la Sociedad Internacional de Defensa Social y la Fundación Internacional Penal y Penitenciaria, que formularon observaciones sobre el proyecto de Tratado Modelo y expresaron su apoyo al mismo.

110. Se señaló el Tratado Modelo a la atención de los representantes de los gobiernos participantes en la Segunda Reunión Interregional de Jefes de los Organismos encargados de Combatir el Tráfico Ilícito de Drogas (HONLEA) 24/, que recomendó que todos los Estados apoyasen la elaboración de un tratado bilateral modelo de las Naciones Unidas sobre asistencia recíproca, compatible con la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (E/CONF.82/15 y Corr.1 a 3), aprobada en 1988. Posteriormente se ultimó el Tratado Modelo teniendo en cuenta los comentarios de un grupo de expertos que se reunió en Viena en octubre de 1989, con ocasión del XIV Congreso Internacional de Derecho Penal, así como las observaciones del Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia en su 11º período de sesiones.

111. Al elaborar el Tratado Modelo, se prestó especial atención a las siguientes cuestiones: ámbito de aplicación; denegación de asistencia; contenido y ejecución de una solicitud; carácter confidencial; toma de testimonios; acceso a personas detenidas y a otras personas para que presten testimonio o asistencia en las investigaciones; salvoconducto; traslado de documentos; y búsqueda e incautación 25/.

112. El Tratado Modelo pretende potenciar la asistencia recíproca en asuntos penales entre Estados Miembros para poder hacer frente a la delincuencia transnacional grave. La asistencia puede entrañar arreglos, sujetos a las salvaguardias oportunas, para el traslado de reclusos y otras personas de un Estado a un país extranjero, a petición de ese país, y viceversa, para prestar testimonio en actuaciones penales o para asistir en una investigación criminal. Con arreglo al Tratado Modelo y su Protocolo de Firma Facultativo, los Estados podrían también ampliar la asistencia recíproca en relación con la incautación del producto de delitos, el registro de decomisos en el extranjero, mandamientos con imposición de penas pecuniarias y de carácter prohibitivo; mandamientos relacionados con bienes derivados del producto del delito; solicitudes de mandamientos prohibitivos provisionales mientras se registran los correspondientes mandamientos extranjeros; y solicitudes de mandamientos de vigilancia y comparecencia en relación con cuentas en instituciones financieras y documentos referentes al curso seguido por el dinero.

B. Modelo de Tratado de extradición

113. Se adoptaron procedimientos análogos para ultimar el Modelo de Tratado de extradición. Se presentó en versión revisada al Comité, en su décimo período de sesiones, como documento de sesión E/AC.57/1988/CRP.3.

114. El Modelo de Tratado se centra, entre otras cosas, en las siguientes cuestiones: delitos que dan lugar a extradición; motivos para denegar obligatoria y facultativamente la extradición; entrega aplazada o condicional de la persona y de bienes; principio de especialidad; y entrega a un tercer Estado.

115. Además de recurrir a los tratados vigentes, la preparación del Modelo de Tratado se inspiró en las nuevas tendencias en materia de extradición. Entre ellas, cabe citar una base más amplia para las medidas de extradición, la supresión del requisito de aportar pruebas suficientes para que la solicitud sea estimada en principio, el abandono del enfoque basado en una lista de delitos a favor de referirse a delitos con una pena mínima y la posibilidad de que un Estado procese a sus propios ciudadanos por delitos cometidos en otro país al que no se les puede extraditar. Otro ejemplo es la necesidad de establecer disposiciones relativas a la entrega temporal para que un recluso pueda ser juzgado en otro país y regresar después a su país de origen para cumplir la pena. De este modo tal vez se pueda hacer frente de manera más eficaz a los grupos organizados de traficantes de drogas.

116. Una vez que se ha demostrado que una solicitud de extradición y la documentación justificativa cumplen los requisitos del Modelo de Tratado y que el delito da lugar a la extradición, el Estado requerido está obligado en principio a conceder la extradición de la persona reclamada al Estado requirente; es decir, salvo que el Estado requerido pueda invocar una razón válida para denegar la extradición.

117. Para tratar de contribuir a la clasificación de los distintos motivos para denegar la tradición que pueden encontrarse en el derecho internacional consuetudinario y en las leyes nacionales, el Modelo de Tratado distingue cinco categorías de excepciones relacionadas con los siguientes aspectos:

- a) la naturaleza del delito;
- b) la condición jurídica o la situación personal del delincuente;
- c) la protección de la persona contra un juicio injusto o contra penas inhumanas o degradantes en el Estado requirente;
- d) la prioridad de la jurisdicción del Estado requerido en los casos en que el delito constituye también una infracción de la ley de este Estado;
- e) el mantenimiento de la reciprocidad en las relaciones de extradición.

118. En concreto, el Modelo de Tratado pretende imponer límites a la excepción del delito político, lo que se consigue excluyendo de la excepción los delitos que la comunidad internacional reconoce en tratados multilaterales como especialmente graves. Se prevé que las partes contratantes puedan convenir en otros motivos que limiten la excepción de delito político.

119. Las consecuencias de la denegación de la extradición pueden paliarse cuando el Estado requerido está dispuesto a aceptar la remisión de las actuaciones o el traslado de la ejecución de una sentencia penal. Tal vez el Estado requerido se decida en ciertos casos contra la extradición porque prefiere otra forma de cooperación internacional. En otros casos, la existencia de opciones podrá eliminar las objeciones tradicionales contra la extradición: en lugar de denegar la extradición atendiendo a la nacionalidad del delincuente, el Estado requerido podría concederla a condición de que, de producirse una sentencia condenatoria en el Estado requirente, se trasladaría a la persona al Estado requerido para que cumpliera su pena.

C. Modelo de Tratado de asistencia recíproca en asuntos penales

120. El Consejo Económico y Social, en la sección VII de su resolución 1986/10, de 21 de mayo de 1986, pidió al Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia que formulara un modelo de tratado sobre la remisión del proceso penal para su posible examen durante el Octavo Congreso. La petición se basó en la resolución 12 del Séptimo Congreso, en la que se pidió al Comité que estudiara esa cuestión y examinara la posibilidad de elaborar un acuerdo modelo.

121. Inspirándose en la experiencia obtenida con los acuerdos bilaterales y multilaterales vigentes en esta esfera, como se indica en el documento E/AC.57/1988/6, el Modelo de Tratado otorga principal importancia a los intereses de los Estados implicados 26/. No obstante, en el Modelo de Tratado se toman en consideración y se plasman los intereses tanto de los presuntos delincuentes como de las víctimas. El campo de aplicación más probable de un tratado de esa índole sería cuando un acusado ha regresado al Estado de su nacionalidad y una solicitud de extradición resultaría inútil porque ese Estado no concede la extradición de sus nacionales.

122. En la medida de lo posible, el Modelo de Tratado evita las normas imperativas, ya que los ordenamientos jurídicos y administrativos y la filosofía penal de Estados que pertenecen a regiones, así como a tradiciones culturales y jurídicas, diferentes son muy distintos. La mayoría de las cuestiones se reglamentan mediante normas facultativas y se deja a acuerdos bilaterales concretos o a convenciones multilaterales su transformación en normas imperativas de conformidad con las necesidades y posibilidades de las relaciones interestatales.

123. Un aspecto importante de todo esto es que, según el Modelo de Tratado, la residencia ordinaria o la nacionalidad de los presuntos delincuentes no es condición previa para la remisión del proceso, pero su ausencia podría constituir motivo opcional para denegar la incoación del proceso en el Estado requerido. Ahora bien, los acuerdos bilaterales o multilaterales podrán estipular que la residencia ordinaria o la nacionalidad constituyen una condición previa para la remisión.

Notas

1/ Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Milán, 26 de agosto a 6 de septiembre de 1985 (publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta: S.86.IV.1), cap. I, secc. A.

2/ El fenómeno de la delincuencia organizada se examina en el informe del United States Advisory Committee on Criminal Justice and Goals, en Organized Crime Report of the Task Force on Organized Crime 7-8 (1976).

3/ R. Reuter, "Methodological problems of organized crime research", en Major Issues on Organized Crime Control, H. Edelhertz, editor, (Washington, D.C., National Institute of Justice, 1987).

4/ E. U. Savona, "Crime and its organization, hypotheses and strategies", documento presentado en la Reunión Preparatoria Interregional del Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, tema III, celebrada en Viena del 14 al 18 de marzo de 1988.

5/ D. R. Cressey, Theft of the Nations: The Structure and the Operation of Organized Crime in America (Nueva York, Harper and Row, 1969).

6/ F. A. J. Ianni, Black Mafia: Ethnic Succession in Organized Crime (Nueva York, Simon and Schuster, 1974).

7/ Véase A. Anderson, The Business of Organized Crime (Stanford, California, Hoovers Institution Press, 1979).

8/ Véase P. Reuter, Racketeering in Legitimate Industries, Rand Corporation - National Institute of Justice, Washington D.C., 1987 y New York SOCTF, Corruption and Racketeering in the New York City Construction Industry, Interim Report, junio de 1987.

9/ Consejo de Europa, Draft Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime (Estrasburgo, 25 de abril de 1990), y proyecto de informe explicativo de dicha Convención (Estrasburgo, 26 de abril de 1990).

10/ Comisión de las Comunidades Europeas, Council Directive on Prevention of the Financial System for the Purpose of Money Laundering (Bruselas, 23 de marzo de 1990) (COM (90) 106 final - SYN 254).

11/ "Prevention of criminal use of the banking system for the purpose of money-laundering" (Basilea, Suiza, Comité de Reglamentación y Supervisión Bancaria, diciembre de 1988).

12/ Report of the Financial Action Task Force on Money Laundering (mayo de 1990), pág. 11; es evidente que esta definición se ha extraído del artículo 3 de la Convención de Viena. El Grupo Especial recomendó que los países estudiaran la posibilidad de ampliar el alcance del delito de blanqueo de dinero de drogas para que abarcara otros delitos.

- 13/ Véase A/C.6/418, anexo I.
- 14/ Véanse los textos de los Convenios de Ginebra de 1949 en Naciones Unidas, Recueil des Traités, vol. 75, Nos. 970-973, y de los Protocolos adicionales en A/32/144, anexos I y III.
- 15/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimocuarto período de sesiones, Suplemento No. 37 (A/34/37).
- 16/ Naciones Unidas, Recueil des Traités, vol. 704, No. 10106, pág. 219.
- 17/ Idem., vol. 860, No. 12325, pág. 106.
- 18/ Estados Unidos, Treaties and Other International Agreements, vol. 24 (1973), pág. 268.
- 19/ Narcotics Control Digest, vol. 20, No. 10 (9 de mayo de 1990), pág. 1.
- 20/ Informe de la Comisión de Derecho Internacional, cuadragésimo primer período de sesiones, 2 mayo a 21 julio 1989, Suplemento No. 10 (A/44/10), cap. III.
- 21/ Ibid., págs. 170 y 171.
- 22/ Véase Congressional Record, Proceedings and Debates of the 101st Congress, Second Session, vol. 136, No. 77 (Washington, D.C., 18 de junio de 1990), S 8080-89.
- 23/ Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1988, Suplemento No. 10 (E/1988/20), cap. I.
- 24/ "Elaboración y promoción de medidas más eficaces contra el tráfico ilícito de drogas mediante la cooperación regional en actividades de represión: Segunda Reunión Internacional de Jefes de los Organismos encargados de Combatir el Tráfico Ilícito de Drogas" (HONLEA Interregional), Viena, 11 a 15 de septiembre de 1989 - Informe (E/CN.7/1990/2).
- 25/ Véase también Ekkehart Muller, "Judicial assistance and mutual cooperation in penal matters: the European system", en International Criminal Law, vol. II, M. Cherif Bassiouni, coordinador (Nueva York, Dobbs Ferry, 1986), págs. 93 a 119.
- 26/ Véase también Julian Schutte, Transfer of Proceedings, the European System, ibid., págs. 319 a 335.

17

18

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.