



Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

Distr. general
25 de febrero de 2022
Español
Original: inglés

Grupo de Trabajo de Expertos Gubernamentales sobre Asistencia Técnica

Viena, 23 a 27 de mayo de 2022

Tema 3 del programa provisional*

**Estrategias eficaces para prevenir y combatir la
delincuencia organizada, incluida la incorporación
de perspectivas de género y de derechos humano**

Estrategias eficaces para prevenir y combatir la delincuencia organizada, incluida la incorporación de perspectivas de género y de derechos humanos

Documento de antecedentes preparado por la Secretaría

I. Introducción

1. La delincuencia organizada transnacional sigue siendo un fenómeno complejo y multidimensional que se adapta continuamente a los cambios estructurales a nivel local, nacional e internacional y los aprovecha. Sus efectos se sienten en todo el mundo, erosionando la gobernanza, infiltrándose en los procesos políticos, alimentando la corrupción y la violencia, explotando a las personas vulnerables, socavando los mercados legítimos y planteando una creciente amenaza medioambiental. De ello se desprende que toda respuesta a la delincuencia organizada debe ser inclusiva y abordar los numerosos factores que, de manera conjunta, fomentan y posibilitan la actividad delictiva. El reconocimiento del carácter transnacional de la delincuencia organizada y la necesidad de una mayor cooperación internacional fueron dos motivos clave de la adopción de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (en adelante, “la Convención contra la Delincuencia Organizada”).

2. Al mismo tiempo, la experiencia en la lucha contra la delincuencia organizada adquirida desde la adopción de la Convención contra la Delincuencia Organizada ha puesto de relieve la importancia de las estrategias integrales y multisectoriales que se basan en sólidos análisis y evaluaciones de la amenaza planteada por la delincuencia organizada transnacional e incorporan perspectivas de género y de derechos humanos. Esas estrategias brindan mecanismos no solo para lograr una mayor cooperación entre los distintos sectores de la sociedad, sino también una mejora de la colaboración internacional.

3. Por consiguiente, la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en su resolución 10/4, aprobada en octubre de 2020, solicitó a la Oficina de las Naciones Unidas contra la

* [CTOC/COP/WG.2/2022/1-CTOC/COP/WG.3/2022/1](#).



Droga y el Delito (UNODC) que siguiera prestando asistencia técnica a los Estados Miembros y fomentando su capacidad, cuando lo solicitaran, a fin de reforzar su capacidad para prevenir y combatir la delincuencia organizada transnacional, entre otras cosas, mediante la prestación de asistencia para la elaboración de estrategias nacionales de prevención y lucha contra dicha delincuencia.

4. En respuesta a esa solicitud, en el presente documento de antecedentes se ofrece una visión general de la función y los componentes de las estrategias con base empírica dirigidas a prevenir y combatir la delincuencia organizada, basándose para ello en la publicación de la UNODC titulada *Guía práctica para elaborar estrategias de alto impacto contra la delincuencia organizada*¹. En el presente documento de antecedentes se destacan las diferentes formas en que las estrategias y el análisis que las acompaña pueden brindar una ventaja decisiva en la lucha contra los grupos delictivos organizados que actúan en el mundo moderno.

II. Función de las estrategias de prevención y lucha contra la delincuencia organizada

5. En la actualidad, es cada vez más frecuente que los grupos delictivos organizados actúen fuera de las fronteras de sus respectivos países y en diversos sectores de la sociedad, utilizando a las comunidades marginadas con fines de captación de nuevos miembros, explotación y blanqueo del producto financiero de sus actividades por medio de la economía lícita. Las cadenas de suministro de las actividades delictivas comprenden, entre otras cosas, el abastecimiento, la extracción o la elaboración de productos; el transporte y la venta de bienes ilícitos; la trata y el tráfico de personas; la prestación de servicios clave, incluidos servicios basados en Internet; la toma de control de instituciones estatales, y la adquisición de activos. Ningún sector, parte interesada o Estado puede hacer frente a este problema de manera aislada. Bien al contrario, los enfoques matizados para los que se cuenta con la implicación de múltiples partes interesadas del conjunto de la sociedad son los únicos que, de forma realista, pueden lograr resultados frente a este problema.

6. Las estrategias nacionales también constituyen un mecanismo fundamental para integrar y aplicar algunas de las principales disposiciones de la Convención contra la Delincuencia Organizada –principal instrumento internacional contra la delincuencia organizada transnacional– en el marco de un enfoque integral más amplio. Esas estrategias pueden ayudar a cumplir el objetivo general de la Convención contra la Delincuencia Organizada, que es promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional. También pueden brindar un mecanismo con el que eliminar los refugios seguros para la delincuencia organizada, proteger los mercados legales de la infiltración y, lo que es igual de importante, aplicar marcos legislativos que satisfagan los requisitos clave de la Convención. Esos requisitos incluyen la penalización de las siguientes conductas: la participación en un grupo delictivo organizado (art. 5), sobre la base de un delito de confabulación o bien como delito basado en una asociación para delinquir, o ambas cosas; el blanqueo de dinero (artículo 6); la corrupción (artículo 8), y la obstrucción de la justicia (art. 23). Asimismo, las estrategias pueden ayudar a alcanzar el objetivo de la Convención de promover la cooperación internacional a través de medidas como la extradición (artículo 16), el traslado de personas condenadas a cumplir una pena (artículo 17), la asistencia judicial recíproca (artículo 18), las investigaciones conjuntas (artículo 19), la remisión de actuaciones penales (artículo 21) y la cooperación en materia de cumplimiento de la ley (artículo 27).

7. Aunque los requisitos jurídicos específicos de la Convención contra la Delincuencia Organizada podrían satisfacerse sin formular estrategias nacionales de lucha contra la delincuencia organizada, la adopción de la perspectiva general de la Convención exige armonizar estrechamente los objetivos, las capacidades y los resortes

¹ La publicación puede consultarse en: <https://sherloc.unodc.org>.

nacionales de un modo que solo es posible si se aplica un marco estratégico integrado y claro. Las estrategias son, por tanto, herramientas útiles en la medida en que ofrecen un mecanismo para reunir a múltiples actores de toda la sociedad, inclusive a lo largo de las rutas y cadenas de suministro, así como capacidades dispares para alcanzar ideales y objetivos comunes. También constituyen una fuerte señal de voluntad política, tanto a nivel nacional como internacional, que justifica una mayor actuación y la movilización de esfuerzos y recursos. Al reunir a diferentes sectores y países, las estrategias nacionales y regionales pueden contribuir eficazmente a crear redes internacionales de resiliencia que puedan actuar como una defensa y una respuesta frente al problema a nivel local, regional y mundial. A continuación se describen a grandes rasgos los distintos componentes que conforman los enfoques estratégicos de la prevención y la lucha contra la delincuencia organizada.

III. Componentes de las estrategias para prevenir y luchar contra la delincuencia organizada

A. Investigación, recopilación de datos, análisis y evaluación de la amenaza

8. El análisis proporciona la base general de datos empíricos para la elaboración de estrategias e intervenciones de alto impacto. Puede revelar muchas de las características de la delincuencia organizada, incluidas sus manifestaciones, trayectorias, vulnerabilidades y efectos en la seguridad pública y humana, y también puede servir para evaluar la eficacia de la respuesta estatal actual, constituyendo el fundamento para la formulación de objetivos específicos, mensurables, aceptados, realistas y sujetos a plazos que estén adaptados al contexto. Los análisis realizados por equipos multidisciplinarios (por ejemplo, los formados por distintos académicos, investigadores, profesionales de la justicia penal y representantes del sector privado y de la sociedad civil) redundan en un aumento de la aceptación de las respuestas a nivel nacional y proporcionan un mandato más sólido para ulteriores respuestas de múltiples partes interesadas. También es posible incorporar los análisis estratégicos a las evaluaciones de la amenaza planteada por la delincuencia organizada transnacional, lo que permite contar con la opinión autorizada sobre la naturaleza de la delincuencia organizada en una jurisdicción o región determinada.

9. Un análisis eficaz debe abarcar diferentes dimensiones. Debe tratar de comprender los factores ambientales y estructurales que contribuyen a la delincuencia organizada (factores como la exclusión social, la desigualdad, las lagunas en el estado de derecho, la inseguridad, y las deficiencias del marco legislativo o administrativo y la corrupción que posibilitan que arraigue la delincuencia organizada en un contexto determinado) y el efecto que la delincuencia organizada tiene en el desarrollo sostenible, la paz y la seguridad. También debe cartografiar los mercados, incluidos los principales sectores, bienes, servicios, perfiles de autores y víctimas, zonas geográficas críticas y elementos facilitadores, que sustentan las economías delictivas y los mecanismos utilizados por los grupos delictivos organizados para infiltrarse en las economías legales. Por último, debe describir los tipos de grupos delictivos organizados que participan en actividades delictivas, comprendidas, cuando sea posible, tanto sus relaciones dentro del Estado como sus relaciones transfronterizas (dado que el análisis de esas relaciones transfronterizas ofrece un importante mecanismo para activar la cooperación internacional). Este enfoque integral del análisis también puede ayudar a detectar los riesgos que entrañan actividades concretas, como el riesgo de desplazar la actividad delictiva a otras zonas geográficas o el riesgo de que se produzcan vacíos de poder tras llevar a cabo operaciones de desarticulación.

B. Desarrollo de principios y objetivos estratégicos

10. La delincuencia organizada se manifiesta de muchas maneras diferentes y en múltiples niveles. Cada país y cada región del mundo es único a este respecto. Al mismo tiempo, el análisis de las estrategias y respuestas para combatir la delincuencia organizada apunta a cuatro principios generales que son lo suficientemente amplios para aplicarse a la mayoría de los contextos y que pueden actuar como pilares conceptuales generales dentro de los cuales es posible incluir posteriormente objetivos más específicos y adaptados. Esos principios son los siguientes:

a) Prevenir que la delincuencia organizada se infiltre o vuelva a infiltrarse en las comunidades, la economía o las instituciones políticas. Este principio busca crear resiliencia a la delincuencia organizada y privarla de la capacidad de penetrar en la sociedad.

b) Perseguir a los grupos delictivos organizados y sus ganancias ilícitas, ya que sus actividades provocan un incremento de los costos y los riesgos para los negocios. Este principio tiene como objetivo degradar y desbaratar la economía de la delincuencia organizada.

c) Proteger a las personas vulnerables y a las víctimas para que no sufran daños o continúen sufriendolos. Este principio reconoce los daños que la delincuencia organizada inflige a las personas y las comunidades, haciendo hincapié en un enfoque centrado en las víctimas que incorpora perspectivas de derechos humanos y de género, en consonancia con el principio de “no dejar a nadie atrás”².

d) Promover las asociaciones y la cooperación a todos los niveles, también a través de las fronteras internacionales, adoptando, de ese modo, un enfoque que abarque a toda la sociedad. Este principio, que se encuentra en el núcleo mismo de la Convención contra la Delincuencia Organizada, destaca la importancia de las asociaciones a nivel local, nacional e internacional y entre los sectores público, privado y de la sociedad civil.

11. Aunque el reconocimiento de esos principios es casi universal, su aplicación, así como el equilibrio entre ellos con respecto al esfuerzo y los recursos, puede variar en diferentes contextos. Además, los principios mencionados tienen la ventaja adicional de señalar los ámbitos clave en los que se pueden forjar nuevas asociaciones y alcanzar mayores niveles de integración. Por ejemplo, el principio de “prevenir” puede actuar como catalizador del estudio de nuevas oportunidades de colaboración entre los Gobiernos, los dirigentes de las comunidades locales y la sociedad civil con miras a abordar vulnerabilidades específicas dentro de la sociedad.

12. A su vez, los objetivos más específicos pueden clasificarse con arreglo a los cuatro principios generales de un modo que refleje los resultados del proceso de análisis estratégico ya descrito en el presente documento. A ese respecto, cabe señalar que los objetivos más específicos representan un puente entre las aspiraciones y los objetivos de nivel superior, por una parte, y los resultados y actividades tangibles del mundo real, por otra. Por regla general, será necesario que las estrategias dirigidas a prevenir y combatir la delincuencia organizada y los resultados que se especifican en ellas reflejen una perspectiva a largo plazo y tengan en cuenta la necesidad de ejercitar una paciencia estratégica. Sin embargo, para garantizar que los objetivos y los resultados puedan conducir al tipo de cambio sistémico necesario para hacer frente al fenómeno de la delincuencia organizada, es fundamental que unos y otros se formulen con claridad. Si bien los objetivos pueden ser de naturaleza muy diversa, a continuación se enumeran algunos ejemplos a título meramente ilustrativo:

a) En el marco del principio de “prevenir”: abordar los factores locales que impulsan la captación de personas para actividades de delincuencia organizada; dotar

² Véase también el examen del principio de “no dejar a nadie atrás”, uno de los compromisos fundamentales asumidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en el sitio web del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. Disponible en: <https://unsdg.un.org/2030-agenda/universal-values/leave-no-one-behind>.

de mayor resiliencia a las instituciones y las economías locales frente a la infiltración de grupos delictivos organizados, proporcionando, entre otras cosas, alternativas sostenibles de generación de ingresos; poner en entredicho los argumentos que aducen los grupos delictivos organizados; habilitar vías para que los miembros de los grupos delictivos organizados puedan abandonarlos, entre otras cosas, mediante la rehabilitación y la reintegración; y mantener la comunicación con las comunidades locales para sensibilizarlas sobre los riesgos.

b) En el marco del principio de “perseguir”: detectar las actividades de la delincuencia organizada; aumentar la capacidad de investigar, perseguir y juzgar los casos de delincuencia organizada; desbaratar los modelos de negocio de la delincuencia organizada y aumentar el nivel de riesgo que esos modelos entrañan; y privar a los grupos delictivos organizados de sus ganancias financieras por medio, entre otras cosas, de la incautación de sus activos y las intervenciones dirigidas contra las cadenas de suministro.

c) En el marco del principio de “proteger”: salvaguardar a las víctimas y a las personas vulnerables de los abusos y daños; apoyar e indemnizar a las víctimas de la delincuencia organizada; reparar el daño causado; proteger las cadenas de suministro de la injerencia de los grupos delictivos organizados; y proteger a las personas pertenecientes a sectores vulnerables de la explotación a manos de esos grupos.

d) En el marco del principio de “promover”: adoptar un enfoque multisectorial y de múltiples partes interesadas en la lucha contra la delincuencia organizada; compartir la responsabilidad y la implicación respecto del problema; y mejorar la cooperación a todos los niveles, incluido el internacional.

C. Aplicación y métodos de ejecución

13. Una vez aclarados los principios y objetivos generales, en las estrategias eficaces también pueden determinarse los medios para su aplicación, comprendidas las actividades, herramientas y tácticas, que son necesarios para hacer frente a la delincuencia organizada en los diferentes sectores. Cabe la posibilidad de que ello exija la aplicación y coordinación de los instrumentos y mecanismos disponibles, o bien la adquisición de nuevas capacidades adaptadas expresamente. A continuación se señalan algunos ejemplos ilustrativos de esos enfoques y herramientas:

a) En el marco del principio de “prevenir”: incorporar la sensibilización acerca de la delincuencia organizada en los planes de estudios escolares; proporcionar alternativas sostenibles para la generación de ingresos, la formación profesional y la prestación de asistencia en las comunidades en situación de riesgo; mejorar la gestión de las finanzas públicas y los procesos de contratación pública; establecer mecanismos que impidan la actividad delictiva en las cadenas de suministro del sector privado; establecer mecanismos para denunciar la corrupción a nivel local; promover y proteger el periodismo de investigación; organizar programas de rehabilitación para delinquentes, incluido en los centros penitenciarios; y realizar campañas de sensibilización sobre los riesgos, también en el plano comunitario y mediante la colaboración con personas que son modelos de conducta y con empresas locales.

b) En el marco del principio de “perseguir”: desarrollar nuevas capacidades basadas en la tecnología como, por ejemplo, las bases de datos y las aplicaciones; adoptar y aplicar legislación y regímenes de aplicación conexos en todos los sectores vulnerables; realizar investigaciones basadas en información de inteligencia, comprendidas las llevadas a cabo mediante el uso de técnicas especiales de investigación y procedimientos normalizados de trato con informantes; agrupar unidades y equipos de tareas interinstitucionales; y mejorar las competencias de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y de los miembros de la judicatura.

c) En el marco del principio de “proteger”: implantar mecanismos nacionales de derivación de víctimas y programas de protección de testigos que sean eficaces; formular estrategias centradas en las familias y enfoques con perspectiva de género con

objeto de identificar y proteger a las víctimas; y prestar apoyo psicológico y social a las víctimas e indemnizarlas.

d) En el marco del principio de “promover”: establecer marcos de cooperación, comprendida la asistencia judicial recíproca, a nivel internacional; ejecutar estrategias y realizar evaluaciones conjuntas de la amenaza planteada a nivel regional, entre otras cosas, en relación con los riesgos compartidos; elaborar acuerdos de prestación de servicios entre los sectores público y privado; y velar por una cooperación policial y judicial eficaz sobre la base de la Convención contra la Delincuencia Organizada.

14. A fin de garantizar una aplicación fructífera de las estrategias, es posible que también se necesiten nuevas estructuras en el plano nacional. Puede que esas nuevas estructuras incluyan dependencias de análisis estratégico, formadas por varios organismos, encargadas de profundizar en la comprensión del problema en su conjunto, y dependencias de políticas y planificación responsables de la coordinación y la ejecución general de las estrategias, así como de la presentación de los informes pertinentes. Por lo general, también será necesario demostrar una clara implicación política respecto de las políticas relativas a la delincuencia organizada mediante la rendición de cuentas al órgano ejecutivo pertinente.

15. Además, unos procesos de seguimiento y evaluación sólidos ayudan a medir el impacto global de la estrategia respecto de los resultados clave, así como a identificar posibles ámbitos susceptibles de mejora, más allá de los indicadores relacionados con la detección y la justicia penal. Aunque es difícil, el empleo tanto de indicadores cuantitativos como cualitativos relacionados con diferentes principios y objetivos puede poner de manifiesto tendencias estratégicas, ganancias o pérdidas, reflejando así el sentido y la repercusión generales de la estrategia.

16. Por último, para ser eficaces, las estrategias de prevención y lucha contra la delincuencia organizada deben incorporar perspectivas de derechos humanos y de género en todos los niveles. Esto es imprescindible no solo como medio de adherirse a los tratados internacionales y las normas de derecho consuetudinario que sean pertinentes, sino también para prevenir daños, consecuencias negativas no deseadas y posibles agravios derivados de las diferentes intervenciones. La celebración de consultas con actores de distintos sectores de la sociedad, incluidos los grupos de promoción de la sociedad civil, puede ayudar a determinar posibles esferas de riesgo, así como posibles procesos de mitigación, además de ofrecer, al mismo tiempo, un medio para entender las distintas formas en que las estrategias que tienen en cuenta los derechos humanos y las cuestiones de género pueden servir para abordar las vulnerabilidades a la delincuencia organizada a nivel comunitario. Con objeto de equilibrar correctamente los derechos de las personas y cualquier iniciativa en materia de seguridad nacional o justicia penal, es fundamental llevar a cabo una serie de investigaciones para responder a diversas cuestiones, entre otras, las que figuran a continuación: ¿Es probable que la estrategia propuesta tenga efectos no deseados en uno o más sectores o grupos? ¿Es probable que las nuevas medidas y capacidades se usen en relación con grupos excluidos o marginados? En caso afirmativo, ¿a través de qué mecanismos pueden adoptarse medidas correctivas? ¿Se documentan las violaciones de los derechos humanos? ¿Se dispone de datos desglosados por sexo y edad y se utilizan esos datos? ¿Cuál es la composición por sexos del personal del sistema de justicia penal, incluidos todos sus elementos constitutivos? ¿Se puede detectar algún sesgo de género³?

³ En el momento de redactar el presente documento, la UNODC estaba preparando dos documentos temáticos pertinentes para el presente debate, uno sobre la Convención contra la Delincuencia Organizada y el derecho internacional de los derechos humanos y el otro sobre las cuestiones de género relacionadas con la Convención contra la Delincuencia Organizada.

IV. Cuestiones que se someten a la consideración del Grupo de Trabajo

17. El Grupo de Trabajo tal vez desee centrar sus deliberaciones en las cuestiones siguientes:

a) las actividades especialmente eficaces o las estrategias innovadoras para prevenir y combatir la delincuencia organizada que puedan integrarse en las mejores prácticas y en la prestación continuada de asistencia técnica.

b) los medios eficaces para la incorporación de perspectivas de género y de derechos humanos en las estrategias para prevenir y combatir la delincuencia organizada.

c) el intercambio de información obtenida de las evaluaciones nacionales de la amenaza planteada por las formas graves de delincuencia organizada, o bien de otros estudios empíricos o informes y documentos basados en el conocimiento de esta cuestión, relativos a la delincuencia organizada que sean sólidos y puedan utilizarse como fundamento empírico de esas estrategias.

d) el intercambio de opiniones sobre el tipo de análisis temático o geográfico de la amenaza planteada por la delincuencia organizada a nivel mundial que sería útil para los Estados Miembros en la prevención y la lucha contra la delincuencia organizada transnacional.

e) la determinación de las necesidades en materia de creación de capacidad al desarrollar estrategias de prevención y lucha contra la delincuencia organizada, incluida la incorporación de perspectivas de género y de derechos humanos en dichas estrategias.

V. Seguimiento y posibles recomendaciones

18. El Grupo de Trabajo tal vez desee formular las siguientes recomendaciones:

a) Los Estados deberían considerar la posibilidad de formular estrategias para prevenir y luchar contra la delincuencia organizada en las que se aplique un enfoque que abarque a toda la sociedad.

b) Los Estados deberían incorporar perspectivas de género y de derechos humanos en sus estrategias de prevención y lucha contra la delincuencia organizada.

c) Los Estados deberían considerar la posibilidad de elaborar análisis estratégicos por medio, entre otras cosas, de evaluaciones nacionales y regionales de las amenazas, como fundamento de estrategias de alto impacto para prevenir y combatir la delincuencia organizada.

d) Los Estados tal vez deseen considerar la posibilidad de solicitar asistencia técnica relacionada con la elaboración de estrategias de alto impacto para prevenir y combatir la delincuencia organizada.

e) La UNODC debería seguir prestando asistencia técnica en la elaboración de estrategias para prevenir y combatir la delincuencia organizada y en la incorporación de perspectivas de género y de derechos humanos en dichas estrategias.

f) La UNODC debería seguir elaborando evaluaciones mundiales y regionales de la amenaza planteada por la delincuencia organizada transnacional con objeto de orientar la elaboración de esas estrategias.