



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

Distr. general  
15 de marzo de 2023  
Español  
Original: inglés

## Grupo de Trabajo de Expertos Gubernamentales sobre Asistencia Técnica

Viena, 29 y 30 de mayo de 2023  
Tema 3 del programa provisional\*

### **Necesidades de asistencia técnica para la prevención de la delincuencia organizada, entre otras cosas en relación con la recopilación de datos y los procesos analíticos para apoyar la incorporación de una perspectiva de género y de derechos humanos, así como la elaboración de estrategias nacionales para hacer frente a la delincuencia organizada transnacional**

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. Los efectos de este tipo de delincuencia se dejan sentir en toda la sociedad, ya que erosiona de diversos modos la gobernanza, se infiltra en los procesos políticos, alimenta la corrupción y la violencia, amplía las desigualdades de género, contribuye a la violación de los derechos humanos, impulsa la explotación de las personas vulnerables, socava los mercados legítimos y plantea una amenaza creciente para el medio ambiente. De ello se deduce que, en el caso de la delincuencia organizada, siempre es mejor prevenir que curar.

2. ¿Qué implica la prevención de la delincuencia organizada? En las Directrices para la Prevención del Delito, que definen la prevención del delito como “estrategias y medidas encaminadas a reducir el riesgo de que se produzcan delitos y sus posibles efectos perjudiciales para las personas y la sociedad, incluido el temor a la delincuencia, mediante la intervención para influir en sus múltiples causas” (resolución 2002/13 del Consejo Económico y Social, anexo, párr. 3)<sup>1</sup>, se da una respuesta conceptual a esa pregunta.

\* CTOC/COP/WG.2/2023/1.

<sup>1</sup> En el párrafo 27 de las Directrices se describen algunos enfoques específicos para la prevención de la delincuencia organizada: “Los Gobiernos y la sociedad civil deben esforzarse por analizar y abordar los vínculos entre la delincuencia organizada transnacional y los problemas nacionales y locales relativos a la delincuencia, entre otras cosas: a) Reduciendo las oportunidades actuales y futuras para que los grupos delictivos organizados participen en mercados lícitos con el producto del delito, mediante medidas legislativas, administrativas o de otro tipo que sean adecuadas; b) Elaborando medidas para prevenir la utilización indebida por parte de grupos delictivos organizados de licitaciones públicas y de subsidios y licencias concedidos por autoridades públicas



3. Desde la aprobación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional en 2000, se ha hecho evidente que las autoridades nacionales encargadas de hacer cumplir la ley no pueden por sí solas reducir el riesgo de las actividades de los grupos delictivos organizados y hacer frente a los efectos nocivos de la delincuencia organizada a nivel mundial, regional, nacional y local, incluidos sus efectos sobre las personas y la sociedad. En consecuencia, cada vez se hace más hincapié en la importancia de un enfoque multisectorial que implique a una amplia gama de agentes públicos y privados en la formulación de estrategias basadas en pruebas para prevenir y combatir la delincuencia organizada. Esto no permite únicamente una mayor cooperación a escala mundial, regional, nacional y local, sino también el desarrollo de enfoques que respeten las obligaciones en materia de derechos humanos, incorporen una perspectiva de género y sitúen a las alianzas en la vanguardia de las iniciativas para prevenir la delincuencia organizada y aplicar la Convención contra la Delincuencia Organizada en su conjunto.

4. El presente documento de antecedentes ofrece una visión general de la prevención de la delincuencia organizada, el papel de las estrategias basadas en datos empíricos y en la obtención y el análisis de datos, y la incorporación de consideraciones de género y derechos humanos en los esfuerzos por prevenir y abordar la delincuencia organizada transnacional. El documento se basa en los siguientes recursos y publicaciones de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC): módulo 12 de la serie de módulos de la UNODC sobre la delincuencia organizada, “Tipologías de prevención del delito y prevención de la delincuencia organizada”; Guía práctica para elaborar estrategias de alto impacto contra la delincuencia organizada; Delincuencia organizada y género: cuestiones relacionadas con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Organized Crime and Gender: Issues Relating to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime); y Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el derecho internacional de los derechos humanos (The United Nations Convention against Transnational Organized Crime and International Human Rights Law). El documento destaca cómo las estrategias basadas en la recopilación y el análisis de datos que tienen en cuenta las perspectivas de género y de derechos humanos pueden dar lugar a prácticas más eficaces y equitativas en la prevención de la delincuencia organizada.

## II. Prevención de la delincuencia organizada

5. La importancia de prevenir la delincuencia organizada se reconoce explícitamente en el artículo 31 de la Convención contra la Delincuencia Organizada. Como único requisito obligatorio en virtud del artículo 31, los Estados partes deben proporcionar al Secretario General de las Naciones Unidas los detalles de las autoridades nacionales que puedan ayudar a otros Estados partes a elaborar medidas preventivas contra la delincuencia organizada transnacional (art. 31, párr. 6). En el artículo también se alienta a los Estados a adoptar una serie de medidas facultativas. Las principales disposiciones obligatorias y facultativas del artículo 31 se resumen en el cuadro 1.

Cuadro 1

### **Principales disposiciones del artículo 31 de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional**

En el párrafo 1 del artículo 31, se alienta a los Estados partes a formular y evaluar proyectos nacionales y a establecer y promover prácticas y políticas óptimas para la prevención de la delincuencia organizada transnacional.

para realizar actividades comerciales; c) Diseñando estrategias de prevención del delito, cuando proceda, para proteger a los grupos socialmente marginados, especialmente las mujeres y los niños, que son vulnerables a la acción de los grupos delictivos organizados, incluyendo la trata de personas y el tráfico de migrantes”.

En el párrafo 2 del artículo 31, se alienta a los Estados partes a que, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, procuren reducir las oportunidades actuales o futuras de que dispongan los grupos delictivos organizados para participar en mercados lícitos utilizando el producto del delito.
En el párrafo 3 del artículo 31, se alienta a los Estados partes a que promuevan la reintegración social de las personas condenadas por delitos comprendidos en la Convención.
En el párrafo 4 del artículo 31, se alienta a los Estados partes a evaluar periódicamente los instrumentos jurídicos y las prácticas administrativas pertinentes vigentes a fin de detectar si existe el peligro de que sean utilizados indebidamente por grupos delictivos organizados.
En el párrafo 5 del artículo 31, se alienta a los Estados partes a sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas, la gravedad de la delincuencia organizada transnacional y la amenaza que representa.
En el párrafo 6 del artículo 31, se pide a los Estados partes que proporcionen al Secretario General de las Naciones Unidas los detalles de las autoridades nacionales que puedan ayudar a otros Estados partes a elaborar medidas preventivas contra la delincuencia organizada transnacional.
En el párrafo 7 del artículo 31, se pide a los Estados partes que colaboren, según proceda, entre sí y con las organizaciones internacionales y regionales pertinentes en la promoción y elaboración de las medidas preventivas mencionadas.

6. Los principales requisitos establecidos en el artículo 31 de la Convención contra la Delincuencia Organizada y en las Directrices para la prevención del delito -en particular en su párrafo 27, relativo a la prevención de la delincuencia organizada, en el que se reconocen los vínculos entre la delincuencia organizada transnacional y los problemas delictivos nacionales y locales- se reflejan de diversas maneras en los marcos teóricos elaborados para sistematizar los enfoques de la prevención de la delincuencia organizada. Este documento de antecedentes se centra en los enfoques no tradicionales (también denominados enfoques no penales o administrativos) y reconoce el importante papel del sistema de justicia penal en la prevención a través de la derivación, las sanciones sustitutivas y los programas de reintegración social, así como la actuación policial orientada a la solución de problemas. Los enfoques no tradicionales (no penales o administrativos) se dividen en tres categorías principales: a) enfoques comunitarios; b) enfoques reguladores, de interrupción y fuera del sistema judicial; y c) participación del sector privado<sup>2</sup>. Algunas de las intervenciones que figuran en el cuadro 2 pueden pertenecer a varias categorías en función de la óptica utilizada para analizarlas. Por ejemplo, algunas políticas y programas adoptados para prevenir el blanqueo de dinero entran en la categoría de enfoques reguladores, de interrupción y fuera del sistema judicial, mientras que otros son ejemplos de participación del sector privado.

Cuadro 2

**Enfoques no tradicionales para la prevención de la delincuencia organizada<sup>a</sup>**

Enfoques comunitarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prevención comunitaria de la delincuencia</li> <li>• Participación pasiva de los ciudadanos</li> <li>• Participación activa de los ciudadanos</li> </ul>
-----------------------	---

<sup>2</sup> En particular, Levi y Maguire (2004) han presentado una visión general de algunos de los enfoques no tradicionales más significativos para la prevención de la delincuencia organizada, basándose en el trabajo de Schneider (2001) (Michael Levi y Mike Maguire, "Reducing and preventing organised crime: an evidence-based critique", *Crime, Law and Social Change*, vol. 41, núm. 5 (junio de 2004); y Stephen Schneider, "Alternative approaches to combating organized crime: a conceptual framework and empirical analysis", *International Journal of Comparative Criminology*, vol. 1, núm. 2 (enero de 2001)).

Enfoques reguladores, de interrupción y fuera del sistema judicial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas, programas y organismos reguladores (nacionales y extranjeros, como el Grupo de Acción Financiera)</li> <li>• Tratamiento de aduanas y otro tratamiento de regulación (por ejemplo, medidas contra el blanqueo de dinero, medidas de integridad de los contenedores)</li> <li>• Informes sobre actividades rutinarias y sospechosas que dan lugar a investigaciones</li> <li>• Política y programas fiscales</li> <li>• Requerimientos civiles y otras sanciones</li> <li>• Intervenciones de seguridad e inteligencia</li> <li>• Política exterior y programas de asistencia</li> </ul>
Participación del sector privado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respuestas de las empresas a título individual</li> <li>• Asociaciones profesionales y sectoriales</li> <li>• Programas informáticos contra el fraude, los ciberataques y el blanqueo de dinero</li> <li>• Vigilancia privada</li> <li>• Patrocinio privado de la policía pública</li> </ul>

<sup>a</sup> Este cuadro se basa en las conclusiones de Levi y Maguire, “Reducing and preventing organised crime”.

## A. Enfoques comunitarios

7. Los enfoques comunitarios para la prevención de la delincuencia se centran en el fortalecimiento de las comunidades mediante la prestación de servicios que establezcan vínculos entre los miembros de la comunidad y les permitan acceder a recursos y servicios externos que puedan ayudarlos a combatir la delincuencia en general, y la delincuencia organizada en particular. Esos enfoques se centran en las comunidades residenciales y los barrios y tratan de cambiar las condiciones sociales asociadas con la delincuencia. Por lo tanto, implican abordar todos los complejos factores que hacen que las personas recurran a la ilegalidad, incluidas las deficiencias en la aplicación de la ley, la inseguridad física y económica y la marginación social.

8. Aunque las estrategias de participación tanto activa como pasiva de los ciudadanos se basan en el papel que puede desempeñar la sociedad civil en la lucha contra la delincuencia organizada, estas difieren en el nivel de implicación que generalmente se requiere de los organismos gubernamentales y otros actores. Las estrategias de participación pasiva de los ciudadanos incluyen la concienciación del público sobre los peligros, las características y las manifestaciones de la delincuencia organizada transnacional, así como el establecimiento de líneas directas para recabar información sobre incidentes pertinentes. Estas iniciativas orientadas a la comunidad, que ocupan un lugar destacado en las estrategias nacionales de lucha contra este tipo de conductas delictivas, se caracterizan generalmente por un alto nivel de implicación de los organismos del Estado. Otros ejemplos son las campañas destinadas a formar al cuerpo de docentes y a los funcionarios de recursos escolares para reforzar la conciencia cívica y jurídica de los escolares como parte de una “cultura de la legalidad”, y las campañas para informar al público sobre las amenazas que plantea la delincuencia organizada transnacional y las consecuencias para los delincuentes. Estas iniciativas suelen destacar

los éxitos en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional, como la condena de delincuentes o la confiscación y/o el embargo de activos ilícitos, como forma de fomentar la confianza pública en las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y otras instituciones del Estado, promover las asociaciones intersectoriales y disuadir a posibles delincuentes.

9. Una participación ciudadana activa abarca una amplia gama de actividades y organizaciones dirigidas por la sociedad civil y grupos relacionados con la lucha contra la delincuencia organizada. Las iniciativas de este tipo se han ocupado, entre otras cosas, de aumentar la transparencia en los procesos de toma de decisiones tanto en el sector público como en el privado, combatir la impunidad y prestar apoyo comunitario para la reintegración social de los delincuentes.

### **Reforzar la resiliencia de las comunidades frente a la delincuencia organizada**

En términos generales, la resiliencia es la capacidad para responder a perturbaciones y factores de estrés y para recuperarse de ellos. En el contexto específico de las comunidades, la resiliencia se ha descrito como la capacidad de una comunidad para responder a la adversidad al tiempo que mantiene sus capacidades funcionales. Se refiere a la competencia colectiva de una comunidad para absorber el cambio, transformarse y aprovechar las oportunidades para mejorar las condiciones. Incluye la capacidad de la comunidad para llevar a cabo acciones concertadas, así como su habilidad para resolver problemas y crear consenso con miras a dar respuestas coordinadas<sup>a</sup>. Para reforzar la resiliencia de las comunidades frente a la delincuencia organizada se requiere un enfoque polifacético, lo que incluye:

- a) Promover el desarrollo económico efectivo en las zonas tanto urbanas como rurales mediante programas debidamente financiados, duraderos e integrales centrados en la creación de puestos de trabajo legales;
- b) Abordar los factores estructurales que pueden llevar a las comunidades a participar en economías ilegales (como las deficiencias en la infraestructura y la falta de acceso a microcréditos) de forma integral, como parte de las iniciativas de desarrollo rural o planificación urbana;
- c) Hacer frente a la delincuencia callejera para restablecer la capacidad asociativa de las comunidades e impulsar las economías legales;
- d) Facilitar el acceso a mecanismos de solución de controversias y de justicia;
- e) Fomentar la protección de los derechos humanos, la reconciliación y los enfoques no violentos;
- f) Mejorar el acceso a una educación y una atención de la salud eficaces (una forma de inversión en capital humano);
- g) Aislar las economías informales de la absorción por parte del Estado y limitar la capacidad de los grupos delictivos para convertirse en “franquicias de policriminalidad” (es decir, organizaciones implicadas en una amplia gama de actividades delictivas y que se benefician de ellas);
- h) Crear espacios públicos libres de violencia y represión en los que la sociedad civil pueda recrear su capacidad asociativa y su capital social<sup>b</sup>.

<sup>a</sup> Brian Walker y otros, “Should enhanced resilience be an objective of natural resource management research for developing countries?”, *Crop Science*, vol. 50, núm. S1 (marzo de 2010).

<sup>b</sup> Vanda Felbab-Brown, “Human security and crime in Latin America: the political capital and political impact of criminal groups and belligerents involved in illicit economies” (Western Hemisphere Security Analysis Center, septiembre de 2011).

10. La reintegración en la sociedad de las personas condenadas por delitos previstos en la Convención contra la Delincuencia Organizada, como se pide en el párrafo 3 del artículo 31 de la Convención, es una medida preventiva importante, dado que los

condenados por delitos corren el mayor riesgo de reincidir porque ya han infringido la ley, pueden tener pocas oportunidades y aptitudes para seguir estilos de vida legítimos no delictivos y pueden tener fuertes vínculos con otros delincuentes y estilos de vida delictivos. Proporcionar a estas personas aptitudes para la vida y competencias laborales, capacitación, educación, estilos de vida alternativos y modelos de conducta, y garantizar que puedan acceder a apoyo y vivienda dentro de su comunidad son algunos ejemplos de formas de ayudar a su reintegración.

## **B. Enfoques reguladores, de interrupción y fuera del sistema judicial**

11. Los enfoques reguladores, de interrupción y fuera del sistema judicial incluyen una amplia gama de actividades, todas las cuales implican a organismos del Estado que no forman parte del sistema oficial de justicia penal. Pueden clasificarse en dos subcategorías que no se excluyen mutuamente: a) las centradas en estrategias fiscales y financieras; y b) las que implican el uso de facultades reguladoras para desbaratar las actividades delictivas.

12. Las operaciones de los mercados legítimos pueden verse socavadas por grupos delictivos organizados y sus actividades, como el blanqueo de dinero y la corrupción. Esos delitos interfieren en las políticas económicas y de otro tipo, distorsionan las condiciones del mercado y, en última instancia, producen graves riesgos sistémicos. La búsqueda proactiva de activos de origen delictivo es un componente decisivo de la lucha contra la delincuencia organizada y desempeña un papel importante en cualquier estrategia de prevención eficaz. La recuperación del producto del delito puede contribuir significativamente a la reducción de la delincuencia, ya que impide que los delincuentes financien nuevas operaciones y disuade a quienes de otro modo podrían tratar de participar en actividades delictivas organizadas. Sin embargo, puede ser difícil detectar y recuperar los activos de origen delictivo, ya que a menudo sus propietarios ilegítimos los ocultan, por ejemplo, en cuentas bancarias en el extranjero.

13. A pesar de las dificultades que ello entraña, las estrategias eficaces de prevención de la delincuencia organizada suelen incluir el decomiso del producto del delito. Concebido originalmente como un recurso posterior a la condena (es decir, el decomiso basado en una condena), el decomiso se considera también cada vez más una medida civil o administrativa, independiente del proceso penal (es decir, el decomiso sin que medie una condena). El decomiso sin que medie condena suele ser ejecutado por un investigador o un organismo autorizado y se basa en un procedimiento de decomiso de bienes utilizados o implicados en la comisión de un delito. El decomiso sin que medie condena suele realizarse de dos maneras. La primera es el decomiso en el contexto de actuaciones penales, pero sin necesidad de condena o declaración de culpabilidad. En estas situaciones, las leyes relativas al decomiso sin que medie condena suelen incorporarse en los códigos penales existentes, así como en la legislación contra el blanqueo de dinero o de lucha contra los estupefacientes, y se consideran procedimientos a los que se aplican las leyes procesales penales. La segunda manera consiste en el decomiso al margen de una actuación penal, por ejemplo en un procedimiento civil o administrativo. Se trata de un procedimiento separado que puede tener lugar independientemente o junto con cualquier otra actuación penal conexas.

14. A nivel internacional, se ha establecido un importante aparato de evaluación mutua para comprobar la calidad de las disposiciones contra el blanqueo de dinero, que incluye inspecciones periódicas por los miembros del Grupo de Acción Financiera. Cuando las disposiciones nacionales y la aplicación de las mismas no satisfacen las normas mundiales, pueden emitirse alertas a las instituciones financieras de todo el mundo pidiéndoles que actúen con especial precaución y la debida diligencia al gestionar transacciones procedentes de esas jurisdicciones. Esto hace que las transacciones financieras del país sean más lentas y costosas, con lo que también se reducen algunos

de los beneficios para los blanqueadores de dinero y los que ocultan ingresos procedentes de actividades delictivas<sup>3</sup>.

15. El refuerzo de la cooperación entre las autoridades nacionales competentes que intervienen en la lucha contra el producto del delito, como las autoridades policiales y fiscales, y las entidades privadas pertinentes constituye otro elemento importante de las estrategias de lucha contra el producto del delito. Además de reforzar los conocimientos interdisciplinarios y especializados en el marco de una única unidad de inteligencia financiera, deberían establecerse y utilizarse otras vías para mejorar la cooperación entre los organismos gubernamentales pertinentes y con entidades del sector privado. Por ejemplo, los esfuerzos para detectar y confiscar el producto del delito pueden requerir información relacionada con los impuestos, lo que exige la cooperación de las autoridades fiscales y policiales.

16. Las competencias de los organismos reguladores se utilizan ampliamente para hacer que a los grupos delictivos organizados les resulte más difícil establecerse y organizarse, así como operar en determinadas zonas. La amplia gama de medidas que pueden aplicarse a tal fin incluye una legislación especial y procedimientos de detección y/o supervisión.

17. Además de la aprobación de legislación que tipifica como delito la participación en un grupo delictivo organizado, los países también han introducido instrumentos específicos para detectar y vigilar a las personas físicas y jurídicas con miras a excluir a los delincuentes de la contratación pública y de contratos de construcción y, en algunos casos, para prevenir específicamente la infiltración de la delincuencia organizada en las empresas y el Gobierno. Estas medidas pueden incluir el cribado de solicitantes de licencias, subvenciones y licitaciones y, más ampliamente, todas las medidas que permiten a las autoridades administrativas detectar a las personas antes de que entren en los sectores regulados. Aparte de las leyes y políticas a nivel nacional, las autoridades locales también pueden tener sus propias directrices para una amplia comprobación de antecedentes. No obstante, hay que señalar que la facultad de detectar o controlar y, posteriormente, denegar o revocar licencias y permisos, o de excluir a las empresas de las licitaciones públicas, impone limitaciones considerables a la libertad de actividad económica. Por ello, siempre que se apliquen medidas de este tipo, es necesario contar con una legislación adecuada que regule estas facultades y proteja los intereses públicos, así como los derechos humanos de las personas.

18. Otros instrumentos adoptados para desbaratar las actividades delictivas abarcan el uso de las competencias de las autoridades administrativas para mantener el orden público. Por ejemplo, estas autoridades pueden inspeccionar empresas si hay sospechas razonables de que se utilizan para actividades delictivas organizadas, e imponer multas y cerrar locales cuando se infringen las normas administrativas. Esas infracciones pueden detectarse a través de inspecciones realizadas por su propio personal, pero también sobre la base de información suministrada por las fuerzas del orden o las autoridades financieras. A la hora de concebir un enfoque de este tipo, es fundamental asegurarse de que los propios administradores públicos no sean corruptos. De lo contrario, el propio sistema administrativo podría ser explotado por un grupo delictivo organizado para actuar contra el gobierno nacional o local<sup>4</sup>.

### **C. Participación del sector privado**

19. El sector privado puede desempeñar un papel fundamental en la prevención de la delincuencia organizada y la corrupción.

20. A pesar de la magnitud del problema, la cooperación entre los sectores público y privado en la prevención y lucha contra la delincuencia organizada sigue estando poco explorada. Las organizaciones del sector privado pueden encontrarse con que la

<sup>3</sup> Levi y Maguire, "Reducing and preventing organised crime" [Reducir y prevenir la delincuencia organizada].

<sup>4</sup> *Ibid.*

comunicación con las fuerzas del orden es a menudo unidireccional y que la carga de presentación de información realizada en cumplimiento de la normativa puede disuadir la cooperación en lugar de facilitarla. No obstante, se han logrado resultados tangibles cuando los sectores toman la iniciativa en las medidas de lucha contra la delincuencia organizada. La Transported Asset Protection Association es un ejemplo positivo en este sentido. Los miembros de esta coalición mundial de fabricantes, expedidores, transportistas, aseguradoras, proveedores de servicios logísticos, fuerzas del orden y organismos gubernamentales trabajan juntos, entre otras cosas, para prevenir los delitos relacionados con cargamentos y minimizar las pérdidas de cargamentos mediante el desarrollo y la aplicación de normas de seguridad mundiales, prácticas reconocidas en el sector, tecnología y colaboración en materia de reglamentación.

21. Dado el alto costo que supone la delincuencia organizada para el sector privado, no es de extrañar que empresas y organizaciones privadas de todo el mundo estén dispuestas a contribuir a hacer frente a este fenómeno. Muchas empresas ofrecen productos y servicios comerciales amplios diseñados para la seguridad y la prevención de la delincuencia organizada. Estas tendencias también se reflejan en la importancia cada vez mayor del mercado de las empresas de seguridad privada, que en las últimas décadas han asumido una parte sustancial de las responsabilidades del sector público y se han establecido como líderes en el análisis de la delincuencia organizada y el desarrollo de estrategias pertinentes. Las crecientes presiones sobre las fuerzas del orden han dado lugar a la “privatización” de algunas funciones policiales y el sector de la seguridad privada civil está llenando los vacíos que dejan unas fuerzas policiales sobrecargadas y desempeñando un papel cada vez más importante en la prevención del delito y la seguridad de la comunidad en general.

22. Sin embargo, en un documento de antecedentes publicado en agosto de 2011, el Grupo de Expertos sobre Servicios de Seguridad Privada Civil de la UNODC destacó que, en algunos Estados, se habían observado problemas relacionados con la ampliación del tamaño y la función del sector de seguridad privada. Aunque varían de un Estado a otro, estos problemas incluyen la infiltración delictiva y la participación de la delincuencia organizada en el sector; la corrupción; la escasa capacitación o la falta de ella para los guardias civiles de seguridad privada; el abuso de autoridad y el uso excesivo de la fuerza por parte del personal; mecanismos jurídicos de rendición de cuentas inadecuados; y el incumplimiento de la ley. Muchos Estados han respondido al crecimiento del sector de seguridad privada civil promulgando leyes para regularlo. Por ejemplo, en algunos países se habían otorgado al personal de seguridad privada derechos y facultades especiales, como el derecho a portar armas de fuego o armas no letales y facultades para solicitar identificación, hacer uso de la fuerza, realizar registros y detener a personas. Sin embargo, es igualmente importante disponer de una legislación que establezca lo que se prohíbe hacer a los servicios de seguridad privada, con el fin de evitar abusos y proteger los derechos de los demás ciudadanos. Ello podría incluir prohibiciones de interceptar comunicaciones, intervenir en conflictos políticos y laborales y, más en general, actuar de manera que pueda menoscabar los derechos y libertades, la vida, la salud, la reputación, la dignidad, los bienes o los legítimos intereses de las personas. En su documento de antecedentes de 2011, el Grupo de Expertos recomendó que se considerara la posibilidad de adoptar un código de conducta o ética para los proveedores de servicios de seguridad privada civil, así como sanciones por incumplimiento, a fin de regular de manera efectiva la conducta de su personal (UNODC/CCPCJ/EG.5/2011/CRP.1, párr. 19).

23. En lo que respecta a la autorregulación, es conveniente elaborar normas a las que deban atenerse determinadas categorías de profesionales, como abogados y contadores. En el mundo empresarial, esto incluiría la integración de la inversión y el comportamiento socialmente responsables en la cultura de una empresa. La responsabilidad social empresarial -un concepto bastante reciente tanto en el desarrollo social como en la cultura organizativa institucional- se centra en el importante papel que las empresas pueden desempeñar en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y las comunidades y podría tener un apreciable impacto en la prevención eficaz de la delincuencia organizada.



*Responsabilidad social empresarial*

Según la definición del Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible, la responsabilidad social empresarial se refiere al “compromiso continuado de las empresas de comportarse éticamente y contribuir al desarrollo económico, mejorando al mismo tiempo la calidad de vida de los trabajadores y sus familias, así como de la comunidad local y la sociedad en general”<sup>a</sup>.

<sup>a</sup> Richard Holme y Phil Watts, *Corporate Social Responsibility: Making Good Business Sense* (Ginebra, Consejo Empresarial Mundial de Desarrollo Sostenible, 2000).

24. Además de las medidas adoptadas de forma voluntaria por el sector privado, también hay un considerable número de ejemplos de legislación para responsabilizar a las empresas privadas por la vigilancia y la reducción de la delincuencia organizada. La mayoría de estas iniciativas consisten en alentar o exigir a las empresas que ejerzan una “vigilancia” sistemática de las actividades empresariales normales para detectar y notificar indicios de actividades ilegales o transacciones sospechosas<sup>5</sup>. Otro importante ámbito de actuación del sector privado es la ciberseguridad y la protección de las personas frente a la ciberdelincuencia. Las conexiones entre personas y empresas a través de Internet se ven facilitadas por una compleja cadena de intermediarios en línea, como proveedores de acceso a Internet, proveedores de servicios de alojamiento, servicios de medios sociales y proveedores de servicios de pago. Los enfoques de prevención deben tratar de ofrecer a los intermediarios en línea el equilibrio adecuado de incentivos para que apoyen eficazmente los esfuerzos de los Estados por prevenir y combatir la delincuencia de una manera que sea proporcionada, no vulnere el ejercicio de los derechos de los usuarios y permita el florecimiento de las actividades legítimas en línea<sup>6</sup>.

25. Al mismo tiempo, no hay que olvidar que el sector privado puede ser parte del problema, en lugar de la solución, por ejemplo, cuando los delitos de trata y los delitos graves conexos se cometen a sabiendas a través o al amparo de entidades jurídicas. Por este motivo, en el artículo 10 de la Convención contra la Delincuencia Organizada se exige que los Estados partes “adopten las medidas que sean necesarias ... a fin de establecer la responsabilidad de las personas jurídicas por su participación en delitos graves en que esté involucrado un grupo delictivo organizado”. La naturaleza de su responsabilidad se deja a la decisión de cada Estado parte, especificándose en el párrafo 2 del artículo 10 que esta puede ser penal, civil o administrativa. La responsabilidad de las personas jurídicas sigue siendo una herramienta infrutilizada para prevenir y combatir la delincuencia organizada.

### III. Función de las estrategias de lucha contra la delincuencia organizada

26. Las estrategias integrales contra la delincuencia organizada, basadas en pruebas y de múltiples partes interesadas, deben incluir la prevención como uno de los principales objetivos generales, junto con los objetivos de perseguir a los grupos delictivos organizados y sus ganancias ilícitas, ya que sus actividades aumentan los costos y los riesgos para los negocios; proteger a las personas vulnerables y a las víctimas para que no sufran (más) daños; y promover las asociaciones y la cooperación a todos los niveles, incluso a través de fronteras internacionales, como parte de un enfoque que abarque a toda la sociedad. Además, al situar el género y los derechos humanos en la vanguardia de las iniciativas de prevención, esas estrategias pueden proporcionar a las personas y a las comunidades oportunidades iguales y equitativas para una participación digna en la vida económica, social y política, evitando así que la delincuencia organizada se

<sup>5</sup> Levi y Maguire, “Reducing and preventing organised crime” [Reducir y prevenir la delincuencia organizada], pág. 417.

<sup>6</sup> UNODC, *Policymaking and the Role of Online Intermediaries in Preventing and Combating Illicit Trafficking* [Formulación de políticas y el papel de los intermediarios en línea en la prevención y la lucha contra el tráfico ilícito] (Viena, 2021).

(re)infiltración en las comunidades, la economía y las instituciones políticas. De hecho, los esfuerzos para la prevención de la delincuencia organizada tienen como objetivo evitar que la delincuencia organizada se infiltre o vuelva a infiltrarse en las comunidades, la economía y las instituciones políticas, y procuran aumentar la resiliencia frente a la delincuencia organizada, contrarrestando su capacidad de penetrar en la sociedad.

## A. Componentes de las estrategias de lucha contra la delincuencia organizada

27. La prevención en las estrategias relativas a la delincuencia organizada consiste en hacer más difícil que los grupos delictivos se afiancen en las sociedades, recluten nuevos miembros, obtengan apoyo, coopten las instituciones políticas, se infiltren en la economía y, en última instancia, desafíen la autoridad del Estado. Para ello, es necesario aumentar la resiliencia social, económica y política frente a la delincuencia organizada, especialmente en las comunidades vulnerables, cerrando las vías de captación para la delincuencia y evitando la infiltración en la economía legítima. La traducción del principio de prevención en objetivos específicos debe estar guiada por una clara comprensión de las formas en que la delincuencia organizada se afianza en un contexto determinado, lo que debe facilitarse mediante un análisis estratégico.

Figura I

### Prevención eficaz de la delincuencia organizada: algunos componentes clave



Fuente: UNODC, *Organized Crime Strategy Toolkit for Developing High-impact Strategies* [Guía práctica para elaborar estrategias de alto impacto contra la delincuencia organizada] (Viena, 2021), figura 8.

28. Si bien el principio de prevención se reconoce de forma casi universal, los medios para aplicarlo y las actividades conexas pueden variar debido al contexto y los principios propios de cada Estado. La aplicación contextual del principio de prevención puede lograrse traduciendo el principio en objetivos, lo que implica aclarar las metas y los efectos que se buscan en un contexto particular. A ese respecto, cabe señalar que los objetivos constituyen un puente entre las aspiraciones de nivel superior, por una parte, y los resultados y actividades tangibles del mundo real, por otra.

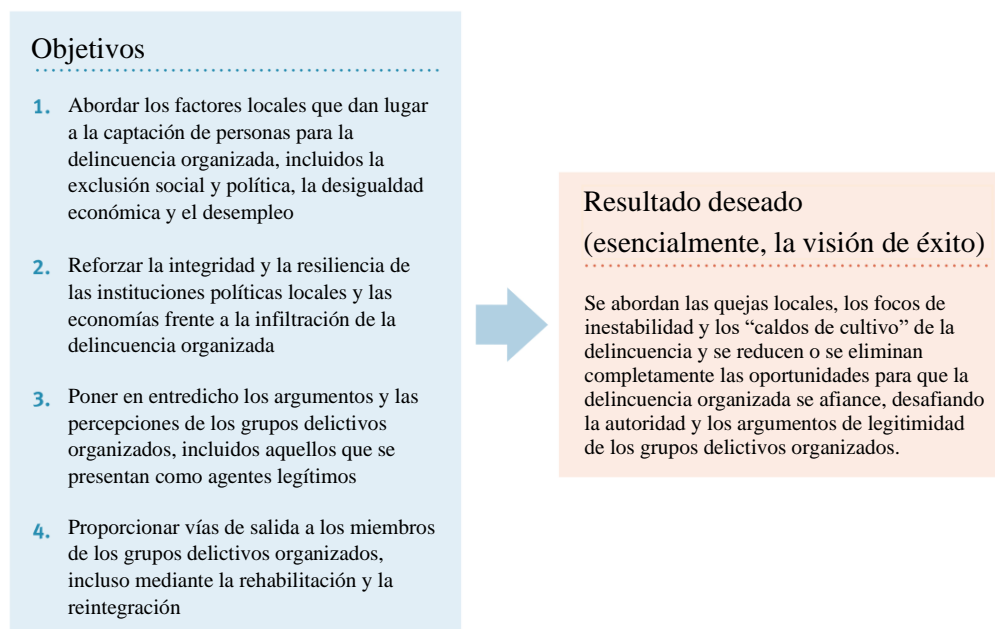
29. Entre los ejemplos de los objetivos pertinentes al principio de prevención figuran: abordar los factores locales que dan lugar a la captación de personas para la delincuencia organizada; dotar de mayor resiliencia a las instituciones y las economías locales frente a la infiltración de grupos delictivos organizados, proporcionando, entre otras cosas,

fuentes 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. Resulta significativo que la edición de 2019 del *Estudio mundial sobre el homicidio* de la UNODC señale un aumento de los niveles de desigualdad en algunas regiones -unido a la amplia disponibilidad de armas de fuego, la proliferación de grupos delictivos organizados y la existencia de conflictos armados y la inestabilidad conexas- como posible explicación del hecho de que el crecimiento económico en esas regiones haya ido acompañado de un aumento de las tasas de homicidio. Es importante garantizar que los objetivos que están en la base de las estrategias nacionales de prevención de la delincuencia organizada reflejen una visión a largo plazo para que las actividades emprendidas sean sostenibles y eficaces.

30. Es posible que se requieran nuevas estructuras a nivel nacional para aplicar con éxito las estrategias. Estas estructuras podrían incluir dependencias de análisis estratégico, incluidas dependencias multiinstitucionales, encargadas de lograr una amplia comprensión del problema, 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. Además, mediante la asignación de asesores en materia de género y derechos humanos a dichas dependencias se podrán integrar sistemáticamente las consideraciones de género y derechos humanos en los esfuerzos destinados a prevenir la delincuencia organizada, así como demostrar el compromiso político con estas políticas.

Figura II

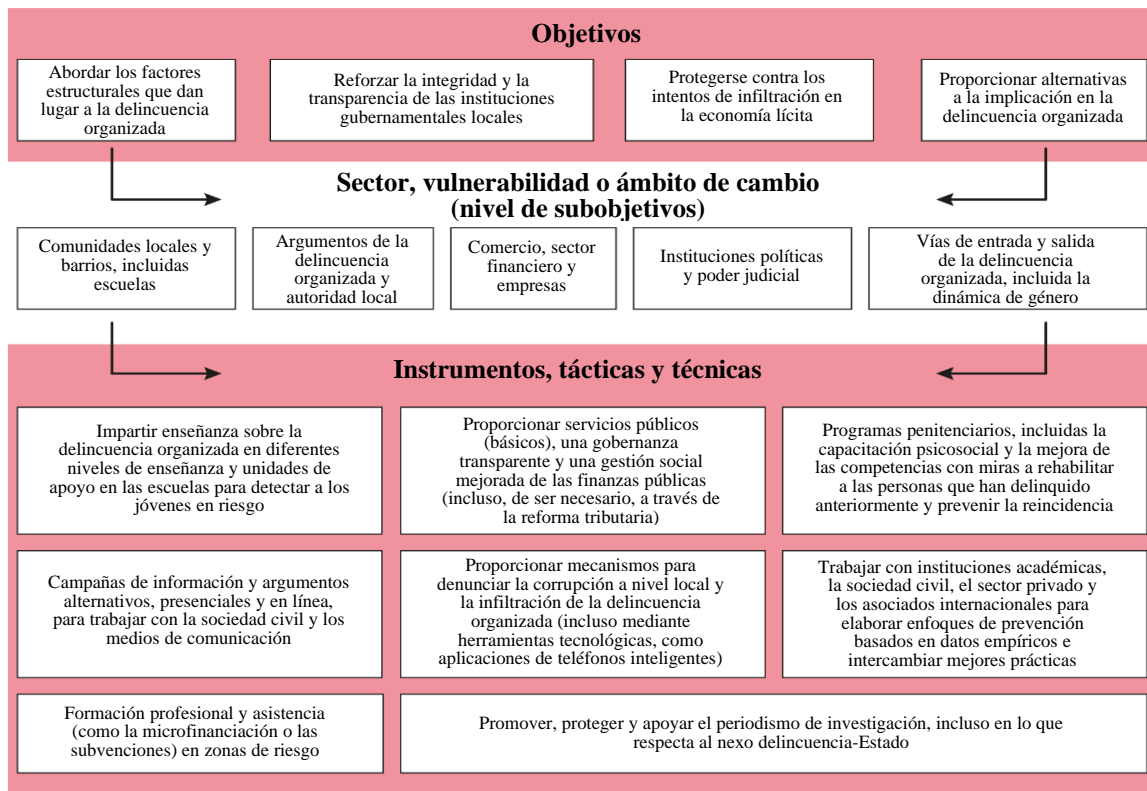
### Traducir los objetivos de prevención en resultados en las estrategias contra la delincuencia organizada



Fuente: UNODC, *Organized Crime Strategy Toolkit* [Guía práctica para formular estrategias contra la delincuencia organizada], pág. 16.

31. Los objetivos pueden ajustarse posteriormente mediante la aclaración de los dominios o ámbitos específicos que abordará la estrategia, es decir, fijando los subobjetivos. Estos a su vez pueden dar una idea más clara del tipo de actividades que se llevarán a cabo y de las capacidades que se requerirán. En la siguiente figura se expone un enfoque de este tipo para alinear objetivos, subobjetivos y actividades más detalladas y las capacidades conexas.

Figura III  
**Prevención de la delincuencia organizada: objetivos, subobjetivos y actividades/capacidades**



Fuente: UNODC, *Organized Crime Strategy Toolkit* [Guía práctica para formular estrategias contra la delincuencia organizada], figura 9.

## B. Participación de las partes interesadas en las estrategias de prevención de la delincuencia organizada

32. Si bien se reconoce la importancia de la implicación a nivel nacional, los enfoques para la prevención de la delincuencia organizada también deben tratar de implicar a las partes interesadas a nivel de la comunidad, como los organismos locales encargados de hacer cumplir la ley y las organizaciones de la sociedad civil, así como el sector privado, a fin de promover un enfoque que abarque a toda la sociedad. Al fomentar un enfoque ascendente, se facilita el intercambio de conocimientos y la cooperación. Esto no solo facilita el desarrollo de estrategias basadas en datos empíricos, sino que también garantiza que la titularidad de esas estrategias sea compartida por toda la sociedad.

33. Cada vez se reconoce más la importancia de las respuestas de las múltiples partes interesadas en el diseño y la aplicación de estrategias para prevenir la delincuencia organizada, así como la necesidad de dejar de considerar la delincuencia organizada transnacional como un asunto de seguridad nacional. En particular, los enfoques comunitarios han demostrado su eficacia a la hora de promover el desarrollo sostenible y de proporcionar a las personas oportunidades económicas, sociales y políticas dignas, sin dejar de reconocer que las necesidades y vulnerabilidades de las personas pueden diferir. Estos enfoques están centrados en el fortalecimiento de las comunidades mediante la prestación de servicios y recursos para apoyar la prevención de la delincuencia organizada. Pueden facilitar la integración de la perspectiva de género y los derechos humanos, en particular mediante un enfoque interseccional, situando las necesidades y consideraciones individuales en la vanguardia de las iniciativas de prevención. El compromiso con las comunidades puede ayudar a concienciar sobre los peligros y las características de la delincuencia organizada. Además, la colaboración con organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y grupos comunitarios

facilita la identificación de los grupos con mayor riesgo de convertirse en autores o víctimas de la delincuencia organizada, como los jóvenes, las mujeres víctimas de la violencia y las personas pertenecientes a grupos socialmente marginados.

#### **IV. Recopilación y análisis de datos**

34. La naturaleza de los grupos delictivos organizados puede variar considerablemente no sólo en lo que respecta a su tamaño, alcance y actividades, sino también en cuanto a los tipos de delitos y victimización. La recopilación y el análisis de datos son fundamentales para arrojar luz sobre las complejas características de la delincuencia organizada, incluidas sus manifestaciones, trayectorias, vulnerabilidades y efectos en la seguridad pública y humana. Los datos pueden proporcionar la base general de datos empíricos para la formulación de estrategias e intervenciones de alto impacto destinadas a prevenir la delincuencia organizada. Además, los datos pueden ayudar a evaluar la eficacia de las respuestas existentes del Estado y sentar las bases para formular objetivos específicos, medibles, viables, pertinentes y con plazos que se adapten a un entorno concreto.

35. Las evaluaciones de las amenazas que plantea la delincuencia organizada son un ejemplo de cómo la recopilación y el análisis de datos pueden contribuir a la formulación de estrategias basadas en datos empíricos. Estas evaluaciones implican calibrar los riesgos existentes en un país y formular respuestas preventivas adecuadas. Se incorporan en la base general de pruebas para las estrategias de prevención de la delincuencia organizada y pueden ayudar a comprender mejor las dimensiones de género y de derechos humanos de la actividad delictiva organizada en una zona geográfica determinada.

36. La recopilación de datos multisectoriales ofrece la oportunidad de reforzar el conocimiento de la delincuencia organizada y las respuestas a la misma. Las investigaciones realizadas por la UNODC sugieren que muchos países carecen de sistemas de datos o bases de datos que les permitan registrar, comunicar y analizar información sobre los grupos delictivos organizados que actúan en su territorio. Además, algunos de los países que mantienen datos exhaustivos sobre la delincuencia no suelen disponer de enfoques sistemáticos para determinar y preservar los vínculos con la delincuencia organizada a medida que un caso avanza en el sistema de justicia penal. Como parte del desarrollo de su capacidad para recopilar e intercambiar mejores datos sobre la delincuencia organizada, se alienta a los Estados a aplicar la Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos, en particular en lo que respecta al desglose por casos, de modo que puedan “etiquetar” eficazmente los casos de delitos relacionados con la delincuencia organizada.

37. Además, la recopilación de datos desglosados por edad y sexo permite a los encargados de formular políticas, los legisladores y otras autoridades nacionales competentes comprender mejor las distintas experiencias de los delincuentes y las víctimas, y cómo y en qué medida no solo las mujeres y los hombres, sino también las niñas y los niños, pueden ser captados por grupos delictivos organizados o victimizados por ellos. Esta información puede ayudar en el diseño y la aplicación de estrategias nacionales y apoyar el desarrollo de enfoques inclusivos y equitativos.

38. Por último, los procesos de seguimiento y evaluación sólidos son importantes para medir el impacto de las estrategias destinadas a prevenir la delincuencia organizada, así como para determinar posibles ámbitos susceptibles de mejora, como, por ejemplo, mediante el uso de nuevas fuentes para vigilar los efectos que van más allá de los indicadores de la detección y la justicia penal. Los indicadores tanto cualitativos como cuantitativos relacionados con los objetivos fijados en las estrategias nacionales para prevenir la delincuencia organizada pueden señalar tendencias, así como logros o fallos específicos, y dar así una idea de la orientación general y el impacto de la estrategia.

## **V. Integración de las consideraciones de género y de derechos humanos en la prevención de la delincuencia organizada**

39. Tanto los derechos humanos como la igualdad de género están intrínsecamente vinculados a la prevención de la delincuencia organizada. Las leyes y políticas encaminadas a promover los derechos humanos y la igualdad de género pueden ayudar a abordar las causas profundas de la delincuencia organizada, ya que esta no surge en el vacío, sino más bien en un paisaje complejo que se caracteriza por la desigualdad y la falta de derechos económicos, culturales, sociales, civiles y políticos. La integración de las perspectivas de género y de derechos humanos en las estrategias nacionales de prevención de la delincuencia organizada mejora la comprensión de las múltiples facetas, manifestaciones y consecuencias de la delincuencia organizada transnacional, lo que permite diseñar enfoques preventivos más eficaces y basados en datos empíricos. Esto supone tener en cuenta la igualdad de género y los derechos humanos en la legislación, las estrategias y las políticas nacionales para prevenir la delincuencia organizada. A pesar de que su valor ha sido reconocido en varios instrumentos internacionales, la integración de las consideraciones de derechos humanos e igualdad de género en los marcos normativos y de política para hacer frente a la delincuencia organizada sigue siendo un problema de orden práctico que a menudo obedece a la limitada capacidad a nivel nacional para analizar la situación y preparar y aplicar este tipo de medidas.

40. Además, debe reconocerse que los daños relacionados con el género y los derechos humanos pueden producirse inadvertidamente como resultado de las acciones de los Estados en sus esfuerzos por prevenir la delincuencia organizada. Por lo tanto, los encargados de formular políticas deben reflexionar sobre si la estrategia o medida propuesta podría tener un impacto involuntario en determinados grupos y si existe el riesgo de que se produzcan violaciones de los derechos humanos.

41. En conclusión, la integración de las perspectivas de género y de derechos humanos supone formular una legislación, unas políticas y unas estrategias nacionales de lucha contra la delincuencia organizada que no discriminen contra las víctimas, los testigos y los autores de delitos u otras personas, ni interfieran en sus derechos humanos, y que promuevan activamente la no discriminación, la igualdad y los derechos humanos, a la vez que se refuerzan las medidas de prevención de la delincuencia organizada.

## **VI. Cuestiones que se someten a consideración**

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

- a) Enfoques especialmente eficaces y experiencia adquirida en la prevención de la delincuencia organizada, incluyendo ejemplos prácticos concretos;
- b) Enfoques de prevención en las estrategias contra la delincuencia organizada;
- c) Maneras eficaces de integrar las consideraciones de género y de derechos humanos en la prevención de la delincuencia organizada;
- d) Intercambio de opiniones sobre los tipos de análisis temático, geográfico y prospectivo relacionados con las amenazas planteadas por la delincuencia organizada a nivel mundial que serían útiles para los Estados Miembros en la prevención de la delincuencia organizada, incluidos métodos para la recopilación de datos desglosados por sexo;
- e) 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.

## VII. Seguimiento y posibles recomendaciones

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

a) Los Estados deben considerar una amplia variedad de enfoques para la prevención de la delincuencia organizada, incluidos enfoques comunitarios, normativos, de desarticulación y no relacionados con el sistema judicial, y la implicación del sector privado;

b) Los Estados deben incluir la prevención como un objetivo clave en sus estrategias nacionales o regionales de lucha contra la delincuencia organizada, y las iniciativas pertinentes deben basarse en un enfoque que abarque a toda la sociedad;

c) En la prevención de la delincuencia organizada, los Estados deben integrar las consideraciones de género y de derechos humanos utilizando un enfoque interseccional;

d) Los Estados deben considerar la posibilidad de llevar a cabo análisis estratégicos, incluso mediante evaluaciones regionales y nacionales de las amenazas, como base para estrategias de gran impacto contra la delincuencia organizada que incluyan la prevención como objetivo clave;

e) Los Estados que aún no lo hayan hecho deberían actualizar sus registros sobre prevención que figuran en el portal de gestión de conocimientos denominado Intercambio de Recursos Electrónicos y Legislación sobre Delincuencia (SHERLOC), entre otras cosas a los fines del Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos;

f) Los Estados deben considerar la posibilidad de asignar recursos suficientes, en la medida de lo posible, para la prevención de la delincuencia organizada;

g) La UNODC debe seguir ofreciendo capacitación para desarrollar y mejorar la capacidad de recopilación y análisis de datos sobre las características y los factores que impulsan la delincuencia organizada y sobre el impacto de las respuestas de los Estados;

h) La UNODC debe seguir prestando asistencia técnica en la elaboración de estrategias de lucha contra la delincuencia organizada que incluyan la prevención como un objetivo clave, y en la incorporación de consideraciones de género y de derechos humanos en dichas estrategias;

i) La UNODC debe seguir impartiendo formación a los educadores sobre cómo prevenir la delincuencia organizada, en particular a través de los módulos didácticos de Educación para las Universidades, que figuran en el portal SHERLOC;

j) La UNODC debe seguir elaborando evaluaciones de las amenazas que plantea la delincuencia organizada transnacional a escala mundial y regional, así como evaluaciones rápidas y análisis de riesgos a nivel nacional, que puedan servir de base para la prevención de la delincuencia organizada;

k) Los Estados deben aplicar la Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos en sus prácticas de recopilación de datos a fin de normalizar aún más la recopilación y el intercambio de datos estadísticos de alta calidad sobre la delincuencia organizada. A este respecto, los Estados pueden considerar la posibilidad de promover el nuevo curso de aprendizaje electrónico de la UNODC sobre la Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos, en el que se presenta ese marco y se examina su aplicación específica a la delincuencia organizada;

l) Los Estados tal vez deseen considerar la posibilidad de proporcionar recursos extrapresupuestarios para la prestación de asistencia técnica en la prevención de la delincuencia organizada.