



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

Distr. general
1 de agosto de 2012
Español
Original: inglés

Grupo de trabajo de expertos gubernamentales sobre asistencia técnica

Viena, 17 y 18 de octubre de 2012

Tema 3 del programa provisional *

Formulación de estrategias nacionales para combatir la delincuencia organizada transnacional

Formulación de estrategias nacionales para combatir la delincuencia organizada transnacional

Nota de la Secretaría

I. Introducción

1. En virtud de la decisión 2/6 de la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, se estableció el Grupo de trabajo sobre asistencia técnica para que cumpliera las funciones siguientes: a) examinar las necesidades de asistencia técnica con objeto de ayudar a la Conferencia de las Partes, basándose en el acervo de información reunido por la Secretaría; b) impartir orientación con respecto a las prioridades sobre la base de programas plurianuales aprobados por la Conferencia de las Partes y de sus directivas; c) tomar en consideración, según procediera y en la medida en que fuese de fácil acceso, la información sobre las actividades de asistencia técnica de la Secretaría y de los Estados y sobre los proyectos y prioridades conexos de los Estados y de otras entidades del sistema de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales en las esferas contempladas en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos; y d) facilitar la movilización de posibles recursos. En su decisión 4/3, la Conferencia decidió que este grupo de trabajo fuera un elemento constante de la Conferencia.

2. El presente documento fue preparado por la Secretaría para proporcionar información de antecedentes sobre la creación de estrategias nacionales y para ayudar a las deliberaciones del Grupo de trabajo.

* CTOC/COP/WG.2/2012/1.



II. Temas de debate

3. El Grupo de trabajo tal vez desee examinar la necesidad y los posibles beneficios de formular estrategias generales y planes de acción nacionales sobre la delincuencia organizada. En el contexto de este debate, el Grupo de trabajo tal vez desee compartir experiencias y buenas prácticas sobre las estrategias y planes de acción que se hayan preparado sobre formas específicas de la delincuencia organizada y, en especial, respecto de los actos previstos en los Protocolos que se han tipificado como delitos. En particular, el Grupo de trabajo tal vez desee considerar las cuestiones siguientes como base de sus deliberaciones:

4. ¿Se facilitaría la aplicación de la Convención contra la Delincuencia Organizada si los Estados la considerasen un marco sobre cuya base pudieran crearse estrategias integradas y generales, teniendo presente a la vez la complementariedad de la Convención y sus Protocolos y el hecho de que el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada, el Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, abarcan formas diferentes de delincuencia organizada y requieren respuestas jurídicas y operacionales específicas?

5. ¿Por qué al parecer tan pocos Estados han formulado estrategias generales contra la delincuencia organizada transnacional? ¿Qué beneficios se han derivado para los Estados que se han sometido a un proceso de formulación de estrategias integradas y coordinadas relacionadas con los actos previstos en el Protocolo que se han tipificado como delitos y otras formas de delincuencia organizada, y qué efecto, positivo o negativo, han tenido estas estrategias en sus sistemas nacionales de justicia penal, y también en la cooperación regional e internacional?

6. Si las estrategias y los planes de acción sobre formas específicas de delincuencia organizada han resultado provechosos, ¿se beneficiarían igualmente los Estados de una estrategia general?

7. ¿Supervisan los Estados periódicamente las nuevas formas y modalidades de la delincuencia organizada y evalúan sus respuestas a ellas? De no ser así, ¿inhibe esto su capacidad para responder en una forma oportuna y eficaz, y para cooperar entre sí?

8. ¿Cuáles son los elementos que deberían incluirse en una estrategia general, y qué cuestiones deberían tenerse en cuenta al concebir una estrategia nacional, también con respecto a las estrategias regionales existentes?

III. Hacia una aplicación más global y eficaz de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional: estrategias y enfoques nacionales frente a la delincuencia organizada, incluso posibles beneficios y soluciones

9. Para hacer frente eficazmente a la índole siempre cambiante y compleja de la delincuencia organizada transnacional, y a sus consiguientes problemas económicos y sociales, se requiere un enfoque polifacético y coordinado a todos los niveles: nacional, regional y mundial.

10. La Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional provee un amplio marco para apoyar las respuestas de la justicia penal encaminadas a prevenir y combatir las actividades ilícitas de los grupos delictivos y a privar a esos grupos de sus bienes.

11. La aplicación de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional exige que los Estados traduzcan en acciones la Convención. A este respecto, las respuestas eficaces a la delincuencia organizada transnacional y su prevención también exigen la participación de una diversidad de instituciones gubernamentales y judiciales y la coordinación con ellas, así como con los círculos académicos, el sector privado y la sociedad civil.

12. Muchos Estados, empero, no han adoptado un enfoque integrado y global para hacer frente a la delincuencia organizada transnacional y pocos han formulado estrategias y planes de acción generales contra la delincuencia organizada.

13. Además, todo parece indicar que los Estados han considerado beneficioso elaborar planes de acción nacionales más ampliamente relacionados con la prevención del delito, la lucha contra la corrupción y la lucha contra el terrorismo. Algunos Estados también han formulado estrategias y planes de acción sobre formas específicas de delincuencia organizada. Existen, por ejemplo, estrategias contra las drogas, que abarcan la oferta y la demanda ilícitas de drogas, y estrategias nacionales que engloban los actos previstos en los Protocolos y tipificados como delitos.

14. En lo que atañe a los actos previstos en los Protocolos y tipificados como delitos, aunque muchos Estados han formulado estrategias y planes de acción nacionales con objeto de aplicar el Protocolo contra la trata de personas, pocos han formulado estrategias para aplicar el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes. Al mismo tiempo, algunos Estados han elaborado estrategias integradas y planes de acción nacionales para combatir la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego.

15. El artículo 2 de la Convención contra la Delincuencia Organizada no contiene una definición precisa de la delincuencia organizada transnacional, ni tampoco una lista de los tipos de delitos que podrían constituirlo. Esta falta de definición tenía la finalidad de posibilitar una amplia aplicación de la Convención a nuevos tipos de delitos, aunque también exige que los Estados supervisen y evalúen las amenazas nuevas y emergentes que plantean los grupos delictivos.

16. Es importante observar que, además de las disposiciones sobre penalización y otras disposiciones jurídicas y normativas (incluso las relativas a la cooperación internacional en asuntos penales), la Convención contra la Delincuencia Organizada contiene varias cláusulas que podrían resultar útiles para formular una amplia estrategia y que también se encuentran en estrategias destinadas a combatir los actos previstos en los Protocolos que complementan la Convención.

17. En el artículo 28 se reconoce la importancia de la recopilación, el intercambio y el análisis de información, que son fundamentales para establecer políticas sólidas basadas en datos fácticos sobre la prevención de la delincuencia organizada transnacional y la respuesta a este fenómeno¹. En el plano de la represión, la capacidad para recopilar, evaluar y analizar datos e información forma parte del proceso de inteligencia penal, que es un elemento intersectorial de toda la labor de represión y que constituye su fundamento.

18. En el plano judicial, el ministerio fiscal, los jueces, las autoridades centrales, los funcionarios penitenciarios y otros, también requieren información y datos actualizados sobre cuestiones que van desde las nuevas formas y modalidades de delincuencia organizada hasta los métodos de investigación y sus posibles ramificaciones legales para conocer los requisitos y procedimientos de otros Estados a los fines de la cooperación internacional, hasta prácticas nuevas y eficaces, incluso en la gestión de casos, que se relacionen con sus funciones específicas. Este es un aspecto que está estrechamente asociado a la cuestión del fomento de la capacidad y la capacitación prevista en el artículo 30 de la Convención.

19. En el plano estratégico, la capacidad para llevar a cabo evaluaciones importantes de las amenazas es decisiva para conocer los riesgos y amenazas que plantea la delincuencia organizada. Varios Estados Miembros y organizaciones regionales realizan evaluaciones de la amenaza de la delincuencia organizada y los delitos graves con carácter sistemático y periódico empleando un enfoque multistitucional. A nivel regional, por ejemplo, la Europol realiza una evaluación anual para la Unión Europea sobre la amenaza planteada por la delincuencia organizada. Tales evaluaciones ayudan a los Estados y las regiones a definir los factores de riesgo, los tipos de delitos, los transgresores y sus colaboradores, y a elaborar la información y los análisis necesarios para apoyar la formulación de políticas basadas en datos de inteligencia y de políticas basadas en pruebas. La información dimanante de esas evaluaciones hace posible a la vez determinar prioridades y asignar recursos apropiados para hacer frente a esas amenazas. Dicho de otro modo, esas evaluaciones pueden aportar pruebas importantes que proporcionan información para las estrategias nacionales.

20. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) ha elaborado una metodología en que se explica la forma de realizar esas evaluaciones, que figura en la guía para la preparación de evaluaciones de las amenazas planteadas por la delincuencia organizada y los delitos graves (*SOCTA Handbook* y

¹ La resolución 2002/13 del Consejo Económico y Social sobre las medidas para promover la prevención eficaz del delito también proporciona ejemplos de las medidas prácticas que deberían adoptar los gobiernos para crear esa base de conocimientos.

módulo de capacitación)², dirigida a los encargados de formular políticas, los responsables de velar por el cumplimiento de la ley y los profesionales³.

21. Las publicaciones nacionales de este tipo se utilizan en las evaluaciones regionales y temáticas de la amenaza planteada por la delincuencia organizada transnacional que efectúa periódicamente la UNODC, en las que se investigan los problemas que plantea la delincuencia organizada dentro de las regiones y también determinados aspectos de esta. En las evaluaciones regionales de la amenaza planteada por la delincuencia organizada transnacional se analiza sistemáticamente una serie de corrientes de tráfico transnacional y se describe el quién, qué, dónde, cuándo, por qué y cómo de los mercados de contrabando. Las evaluaciones se sustentan en las bases de datos estadísticos de la UNODC, aunque también dependen de los datos notificados por los Estados. Los informes, mediante los detalles y estimaciones que contienen de los tipos, volúmenes y valores de las corrientes de tráfico, suministran a los encargados de adoptar decisiones una base para las políticas y el establecimiento de prioridades. Al examinarse en estos informes la vasta repercusión social, económica y política de la delincuencia organizada transnacional, el alcance de ellos se amplía para abarcar a interesados directos ajenos al campo de la justicia penal.

22. Asimismo, a escala mundial, en 2010 la UNODC publicó su primera evaluación de la amenaza planteada por la delincuencia organizada transnacional⁴. El aumento del número de evaluaciones de la amenaza planteada por la delincuencia organizada transnacional y los delitos graves preparadas por los Estados Miembros serviría de gran ayuda en cualquier empeño de este tipo en el futuro al proveer datos exactos y contribuir a la formación de un cuadro global.

23. Los círculos académicos, los periodistas y la sociedad civil también tienen un papel importante que desempeñar en el suministro de información, la investigación y el fomento de las deliberaciones y el debate sobre una serie de cuestiones jurídicas, sociales y económicas relativas al delito y la delincuencia organizada.

24. El artículo 31 de la Convención contra la Delincuencia Organizada es importante en el sentido de que aporta ejemplos de esferas en que los Estados pueden establecer, promover y evaluar prácticas y políticas nacionales encaminadas a la prevención de la delincuencia organizada. Concretamente, en el párrafo 2 del artículo 31 se señala que los Estados Parte procurarán “reducir las oportunidades actuales o futuras de que dispongan los grupos delictivos organizados para participar en mercados lícitos con el producto del delito adoptando oportunamente medidas legislativas, administrativas o de otra índole”. Seguidamente se indica que ello debería centrarse, entre otras cosas, en el fortalecimiento de la cooperación entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley o el ministerio público y las

² Véase también www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/tools-and-publications.html#Manuals_Handbooks_Best_Practices.

³ La UNODC organizó un programa de capacitación piloto para analistas de Panamá, Costa Rica, Belice y Trinidad y Tabago, que recibieron formación en el empleo de técnicas de análisis estratégico para poder realizar sus propias evaluaciones de la amenaza planteada por la delincuencia organizada transnacional y los delitos graves. Los cursos se celebraron paralelamente a reuniones de concienciación a nivel ministerial y de jefes de organismos para promover la iniciación de esas evaluaciones nacionales.

⁴ www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/TOC-threat-assessments.html.

entidades privadas pertinentes, incluida la industria; promover la elaboración de normas y procedimientos concebidos para salvaguardar la integridad de las entidades públicas y de las entidades privadas interesadas; y medidas para prevenir la utilización indebida por parte de grupos delictivos organizados de personas jurídicas y de subsidios y licencias concedidos por autoridades públicas para realizar actividades comerciales.

25. Dado el carácter globalizado y centrado en el mercado de la delincuencia organizada, se hace cada vez más imperioso que los Estados colaboren con el sector privado y la industria para asegurar la integridad de los mercados público y privado. En algunos casos, como el delito cibernético y la pornografía infantil, el sector privado también debería ser un asociado clave en toda estrategia o enfoque nacional destinado a combatir esos tipos de delitos⁵.

26. La delincuencia organizada y el tráfico ilícito suelen considerarse delitos “sin víctimas”, y el ciudadano medio tal vez no vea una conexión entre las actividades ilícitas de los grupos delictivos y su propia vida. Debe hacerse más para fomentar el conocimiento acerca de los efectos económicos y los problemas sociales que les son atribuibles con el fin de ayudar a las comunidades más afectadas a establecer el vínculo necesario entre los problemas que afrontan a diario y las acciones de estos grupos.

27. En el artículo 31 también se alienta a los Estados Parte a que procuren sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la delincuencia organizada transnacional y la amenaza que representa mediante los medios de comunicación de masas y medidas que posibiliten la participación del público en la prevención y la lucha contra la delincuencia organizada transnacional⁶.

IV. Hacia una aplicación más global y eficaz de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional: posibles elementos de las estrategias nacionales

28. En las estrategias nacionales podría considerarse el alcance, la índole y la magnitud de la amenaza o el riesgo de la delincuencia organizada transnacional; la finalidad y los objetivos de una estrategia y las medidas o el mecanismo necesarios para poner en práctica una respuesta coordinada, como el establecimiento

⁵ En abril de 2010, la UNODC celebró una conferencia sobre alianzas entre el sector público y privado contra la delincuencia organizada transnacional con el fin de poner de relieve algunas buenas prácticas en aspectos concretos de la delincuencia organizada. Dada la importancia del sector privado en los mercados mundiales, esta es una cuestión que se debe estudiar y fomentar más.

⁶ La UNODC ha puesto en marcha una campaña en el marco de la cual emitirá mensajes de interés público en los medios de comunicación contra la delincuencia organizada transnacional, en preparación del sexto período de sesiones de la Conferencia. La UNODC puede apoyar a los Estados que deseen utilizar el mensaje de interés público en los medios de comunicación como elemento central en torno al cual puedan crear sus propias campañas de promoción.

de un marco institucional que incluya comités de coordinación o comisiones nacionales para formular y supervisar los planes de acción.

29. En la siguiente fase, tales estrategias y planes podrían prever la necesidad de marcos jurídicos nuevos o revisados, medidas reglamentarias (incluso en el contexto de la lucha contra el blanqueo de dinero), la recopilación y el intercambio de datos, recursos de inteligencia, la investigación y el análisis, la comunicación y coordinación entre los interesados, la educación y la concienciación del público, la cooperación y las asociaciones regionales e internacionales, incluso la gestión de fronteras, la prevención, la creación de capacidad de las instituciones y los organismos gubernamentales correspondientes y su personal, la definición de los mandatos y la rendición de cuentas, así como la vigilancia, supervisión y evaluación.

30. Es preciso señalar la necesidad de que exista una sinergia entre las estrategias nacionales y regionales relativas a la delincuencia organizada. Una estrategia regional podría proporcionar un marco, además del que aporta la Convención contra la Delincuencia Organizada, que debería tenerse en cuenta en la formulación de las estrategias nacionales.

31. La eficacia de una estrategia regional puede intensificarse mediante la coordinación y la aplicación de las estrategias nacionales en la región. Ello sería especialmente útil para las regiones que afrontan la misma amenaza proveniente de las actividades de la delincuencia organizada.

32. Algunas organizaciones regionales, por conducto de sus miembros, han creado estrategias regionales contra la delincuencia organizada transnacional para alentar a sus miembros a formular estrategias y planes de acción nacionales generales. Para promover la cooperación regional e internacional con miras a enfrentar con más eficacia las amenazas que plantea la delincuencia organizada transnacional, los Estados de una región tal vez deseen considerar la posibilidad de potenciar su colaboración y coordinación, lo que podrían lograr mediante la aplicación de estrategias nacionales y regionales.
