



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

Distr. general
31 de julio de 2012
Español
Original: inglés

Sexto período de sesiones

Viena, 15 a 19 de octubre de 2012

Tema 2 a) del programa provisional*

Examen de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos: Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

Preparación de un compendio de casos de delincuencia organizada

Informe de la Secretaría

I. Introducción

1. En su resolución 64/179, la Asamblea General reafirmó la necesidad urgente de fortalecer la cooperación internacional y la asistencia técnica para promover y facilitar la ratificación y aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y, con ese fin, alentó a los Estados Miembros a que aseguraran el estudio y la divulgación de los manuales y textos elaborados y publicados por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

2. La Conferencia de las Partes en la Convención, en su quinto período de sesiones, celebrado en Viena del 18 al 22 de octubre de 2010, hizo suya esa recomendación y, en su resolución 5/1, titulada “Aplicación eficaz de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos”, alentó a la UNODC a que, en consulta con los Estados Miembros, prosiguiera su labor dirigida a enfrentar las amenazas que planteaba la delincuencia organizada transnacional, en particular las diversas formas de delincuencia que abarcaba la Convención y que eran una preocupación común de los Estados parte. En esa resolución, la Conferencia también solicitó a la UNODC que siguiera elaborando instrumentos de asistencia técnica con un alto grado de valor añadido, como manuales, compendios de jurisprudencia pertinente y comentarios jurídicos,

* CTOC/COP/2012/1.



relativos a los instrumentos en su conjunto o a cuestiones concretas como la asistencia judicial recíproca y el decomiso.

3. En ese contexto y para conmemorar el décimo aniversario de la aprobación de la Convención contra la Delincuencia Organizada, la UNODC, en cooperación con los Gobiernos de Colombia e Italia y la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), decidió solicitar ayuda a profesionales de la lucha contra la delincuencia organizada provenientes de diferentes países y regiones para reunir y analizar diversos casos de lucha contra la delincuencia organizada transnacional y las mejores prácticas al respecto, y publicar la información pertinente en un compendio de casos de delincuencia organizada.

4. El presente informe, que se preparó en cumplimiento de la resolución 5/1, contiene una reseña de las actividades realizadas y la metodología utilizada para preparar el compendio. Ofrece también un resumen de las buenas prácticas y las conclusiones extraídas del análisis de los casos y de la labor del grupo de expertos y profesionales que aportaron su contribución y apoyo a la iniciativa. El informe contiene además propuestas y recomendaciones para asegurar el seguimiento y las actualizaciones periódicas del compendio, así como para facilitar su difusión y la reunión de casos adicionales, buenas prácticas y enseñanzas extraídas respecto de la delincuencia organizada.

II. La iniciativa del compendio

A. Índole y propósito del compendio

5. En el compendio de casos¹ de delincuencia organizada se reunirán y analizarán casos de lucha contra la delincuencia organizada en diferentes países y se formularán observaciones al respecto. El objetivo del compendio es brindar a los profesionales un conjunto de lecciones aprendidas que abarquen los aspectos problemáticos de las respuestas de la justicia penal a la delincuencia organizada y, de esa manera, contribuir a facilitar la aplicación de la Convención contra la Delincuencia Organizada y sus Protocolos. Se tienen en cuenta las dificultades y soluciones encontradas respecto de la penalización, la investigación, el enjuiciamiento y las decisiones judiciales en materia de delitos cometidos con la participación de un grupo delictivo organizado. Se presenta una visión panorámica de las experiencias relacionadas con la aplicación de la ley y la cooperación judicial a nivel internacional. El compendio también está destinado a contribuir a mejorar

¹ La Sección de Apoyo a la Aplicación de la Convención de la Subdivisión de Lucha contra la Delincuencia Organizada y el Tráfico Ilícito de la División para Asuntos de Tratados preparó el compendio en cooperación con otras dependencias pertinentes de la UNODC y con el apoyo sustantivo de muchos expertos y profesionales nacionales. La preparación del compendio ha sido posible gracias al apoyo financiero de los Gobiernos de Italia y Colombia. Además, el Ministerio del Interior de Italia fue el anfitrión de dos reuniones de expertos y aseguró la traducción del compendio al francés y el italiano; la Policía Nacional de Colombia, que fue el anfitrión de la segunda reunión, en Cartagena, aseguró la traducción del compendio al español; la Procuraduría General de la Nación, de Colombia, y la Direzione Nazionale Antimafia, de Italia, suministraron documentación sustantiva y difundieron información sobre la iniciativa entre los profesionales a nivel nacional.

los conocimientos prácticos de los profesionales sobre las formas nuevas y de aparición reciente de delincuencia organizada.

6. El compendio contendrá observaciones sobre casos de delincuencia organizada y buenas prácticas conexas y complementará y fortalecerá el conjunto existente de instrumentos de asistencia técnica preparados por la UNODC para ayudar a los Estados Miembros a fortalecer su capacidad de prevenir, investigar y enjuiciar los casos de delincuencia organizada transnacional y de aprobar y aplicar la legislación pertinente².

B. Los casos y su relación con la Convención contra la Delincuencia Organizada

7. El compendio se basará en el análisis de casi 200 casos y abarcará una amplia gama de delitos relacionados con la delincuencia organizada, así como la legislación nacional conexas. Sin embargo, no contendrá un análisis exhaustivo de todos los tipos y formas de delincuencia organizada, sino que presentará más bien una instantánea de la dinámica de las respuestas de la justicia penal a la delincuencia organizada. Además, en el compendio se hará referencia solamente a las prácticas directamente reflejadas en los casos mencionados, en la forma en que los expertos las hayan presentado, comentado y analizado.

8. Los casos reunidos y las observaciones conexas no se vinculan necesariamente con la aplicación de la Convención contra la Delincuencia Organizada, ni se limitan a la delincuencia transnacional, dado que también se pueden derivar buenas prácticas de las experiencias relacionadas con la conducta delictiva y los marcos jurídicos nacionales. Sin embargo, dado que la Convención y sus Protocolos desempeñan un papel central como instrumentos normativos a nivel mundial, sus disposiciones se han utilizado constantemente como directrices para delinear temas y problemas, y como criterios de comparación con las prácticas descritas en los casos.

9. No se han emitido fallos judiciales definitivos con respecto a algunos de los casos, pero se incluirán debido a que son valiosos desde el punto de vista de las enseñanzas que dejan y las buenas prácticas que permiten observar.

² Entre esos instrumentos figuran las *Guías legislativas para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*, la serie de tratados y leyes modelo, las publicaciones jurídicas preparadas especialmente para los profesionales, el Directorio de Autoridades Nacionales Competentes, que se encuentra en línea, la biblioteca jurídica y el Programa para redactar solicitudes de asistencia judicial recíproca. Esos y otros instrumentos jurídicos figuran en el sitio web de la UNODC (www.unodc.org/unodc/en/legal-tools/index.html).

C. Destinatarios y metodología

10. El compendio está destinado a un público variado, por ejemplo, los funcionarios de los órganos encargados de hacer cumplir la ley, del ministerio público y del poder judicial, a quienes podría servir de referencia e instrumento para tener en cuenta los múltiples retos que plantea la delincuencia organizada. Además, dado que muchas de las enseñanzas extraídas tienen que ver con la adopción de políticas amplias de lucha contra la delincuencia y de nuevos instrumentos jurídicos, así como con la forma de colmar las lagunas o remediar las deficiencias de la legislación existente, el compendio también podría beneficiar a los encargados de formular políticas y los legisladores.

11. Para preparar el compendio, la UNODC informó de la iniciativa a los representantes de varios Estados parte, los invitó a designar a expertos y profesionales nacionales y les pidió que proporcionaran ejemplos de la jurisprudencia pertinente. Se dio la debida consideración a la necesidad de asegurar una representación geográfica equitativa y de aprovechar las experiencias que mejor ilustraran la lucha contra las diversas formas de la delincuencia organizada. En total, 27 países y 3 organizaciones internacionales participaron en la preparación del compendio³.

12. Para la presentación de los casos, se pidió a los expertos que rellenaran una planilla resumida uniforme, que frecuentemente se complementó con documentos adicionales, suministrados en forma espontánea o en respuesta a solicitudes de la UNODC. Asimismo, se reunió información mediante un cuestionario general limitado y preguntas directamente relacionadas con casos concretos, que la UNODC envió a los expertos participantes. A fin de comprender mejor los ordenamientos jurídicos nacionales en que se enmarcaban los casos presentados, la UNODC también recurrió a la información existente suministrada por los Estados Miembros durante los diversos ciclos de presentación de informes establecidos por la Conferencia de las Partes para reunir información sobre la aplicación de la Convención contra la Delincuencia Organizada y sus Protocolos⁴.

³ Albania, Alemania, Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, El Salvador, España, Estados Unidos de América, Federación de Rusia, Filipinas, Francia, Hungría, Italia, Jamaica, Kenya, Marruecos, México, Nigeria, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Rumania, Serbia, Sudáfrica, Suiza, Ucrania y Venezuela (República Bolivariana de); y la Comisión Especial sobre la Delincuencia Organizada, la Corrupción y el Blanqueo de Dinero, del Parlamento Europeo, la INTERPOL y la Representante Especial y Coordinadora para la Lucha contra la Trata de Personas de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.

⁴ Se hace referencia a las respuestas a los cuestionarios y a la información conexas que los Estados Miembros suministraron a la UNODC durante los ciclos de presentación de informes primero y segundo sobre la aplicación de la Convención contra la Delincuencia Organizada y sus Protocolos, que se realizaron entre 2004 y 2008, mediante la lista provisional de verificación para la autoevaluación distribuida en 2008 y el proyecto experimental para examinar la aplicación de la Convención y sus Protocolos, preparado por la UNODC y ejecutado en un número limitado de Estados en el bienio 2009-2010, a fin de ensayar posibles mecanismos de examen de la aplicación de esos instrumentos.

D. Resultados de las tres reuniones celebradas por el grupo de expertos para preparar el compendio

13. La preparación del compendio fue posible gracias a la participación y el apoyo de expertos nacionales de los países seleccionados, que contribuyeron a ese proceso aportando, a título personal, su experiencia y sus conocimientos, comunicaron casos a la Secretaría y formularon observaciones. Revistieron particular importancia para la preparación del compendio tres reuniones de los expertos celebradas en 2011 y 2012, en apoyo de la labor de la redacción del compendio.

14. La primera reunión de los expertos se celebró en Roma del 23 al 26 de mayo de 2011, con el patrocinio de la Scuola Superiore di Polizia, de Italia; asistieron a la reunión 45 expertos de 21 países, que tenían experiencia directa en diversos aspectos de la delincuencia organizada, y 3 organizaciones internacionales y regionales. La reunión permitió al grupo lograr una comprensión común del alcance y los objetivos del compendio, así como definir enfoques metodológicos y delinear la estructura preliminar y diversas esferas temáticas para su inclusión en el compendio. El examen de los casos abarcó los métodos y las técnicas de investigación y enjuiciamiento utilizados por los funcionarios encargados de la aplicación de la ley y de las investigaciones, así como medidas prácticas y jurídicas destinadas a aumentar la eficacia y agilizar la cooperación internacional. En la reunión, los expertos también convinieron en que el compendio no se convertiría en una simple recopilación de relatos de investigaciones penales y casos judiciales, sino que contendría un análisis crítico de las dificultades concretas experimentadas por las autoridades nacionales al combatir la delincuencia organizada y describiría las soluciones encontradas. Se convino también en que el debate sobre el material reunido y las observaciones formuladas se organizara en función de temas y cuestiones sustantivos, más bien que en función de delitos concretos.

15. La segunda reunión de los expertos se celebró en Cartagena (Colombia), del 28 de noviembre al 2 de diciembre de 2011, en el Centro de Formación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Asistieron a la reunión más de 30 expertos de 18 países y organizaciones internacionales. Los expertos tuvieron oportunidad de presentar sus experiencias concretas y explicar qué aspectos específicos de determinados casos (por ejemplo, una técnica de investigación o un método de enjuiciamiento) resultaban eficaces o ineficaces y en qué razones se fundaban sus evaluaciones. El debate sobre los casos, fortalecido por la presentación de los diversos contextos normativos e institucionales a nivel nacional, facilitó apreciablemente la comprensión colectiva de los casos. Durante la reunión, el grupo compartió y aprobó los primeros resultados y las buenas prácticas que se habían señalado con carácter preliminar en el análisis de los casos y debatió sobre las futuras medidas. Consideró también las formas de dar amplia difusión al compendio y examinó distintas opciones, por ejemplo, la de incluirlo en el sitio web de la UNODC y actualizarlo periódicamente con nuevos casos y observaciones.

16. La tercera y última reunión de los expertos se celebró en Palermo (Italia), del 11 al 14 de junio de 2012, en el Palazzo dei Normanni, sede del parlamento de Sicilia. Precedió a la reunión una ceremonia de apertura de alto nivel a la que asistieron el Presidente del Senado de Italia, el Ministro del Interior, el Fiscal General, el Jefe de la Policía y varios representantes de otros organismos nacionales y locales. En la reunión, los expertos analizaron el proyecto de compendio

y formularon observaciones al respecto, señalaron las actuales insuficiencias y confirmaron la validez de las buenas prácticas mencionadas en el documento. En la reunión también se consideró la inclusión en el compendio, gracias a los anexos y un CD adjunto, de información y material de consulta adicionales, así como la utilidad de redactar nuevos capítulos centrados en la prevención de la delincuencia organizada y en determinados delitos. Se convino en la pertinencia de los capítulos sobre la prevención y en la utilidad de que, en un capítulo aparte, se tuvieran en cuenta los problemas y características privativos de ciertas formas de delincuencia organizada. Por último, se exploraron diversas opciones que podrían asegurar la sostenibilidad y la actualización periódica del compendio.

E. Estructura del compendio

17. El compendio tendrá un enfoque temático, centrado en diferentes aspectos de las respuestas de la justicia penal (penalización, investigación, enjuiciamiento y otros). Más bien que centrarse en determinadas categorías de la conducta delictiva, el compendio abarcará todas las formas de la delincuencia organizada, debido a las múltiples enseñanzas extraídas de los casos relacionados con la amplia variedad de delitos en que participan los grupos delictivos. El compendio también tratará de algunas características especiales de ciertas formas particulares de la delincuencia.

18. En consecuencia, el compendio se dividirá en seis capítulos, a saber: a) delincuencia organizada: índole y penalización; b) investigación y enjuiciamiento; c) cooperación internacional de las fuerzas del orden y las autoridades judiciales; d) medidas relacionadas con el producto del delito; e) características de determinados delitos; y f) prevención de la delincuencia organizada. En recuadros separados, se hará una reseña más detallada de ciertos casos o se hará referencia a la legislación o los modelos nacionales, y figurarán las conclusiones generales y la experiencia adquirida. En el compendio se utilizarán abreviaturas consistentes en letras y números para indicar el país y el número del caso (por ejemplo, con la abreviatura ALB.1 se hará referencia al caso número 1 de Albania). Ello permitirá a los lectores localizar los casos en la plataforma electrónica de apoyo que acompañará al compendio. En un anexo del compendio figurará una lista de los casos presentados, incluida información sobre su contenido y pertinencia.

III. Resumen del compendio

A. Índole y penalización de la delincuencia organizada

19. El primer capítulo del compendio se relacionará con cuestiones sustantivas de derecho penal. El análisis de varios casos presentados por los expertos permitirá ver cómo surgió y empezó a emplearse en diferentes leyes y prácticas nacionales el concepto de delito relacionado con la delincuencia organizada, así como el ámbito de aplicación de las leyes nacionales promulgadas para combatirla. El capítulo también contendrá información detallada sobre el delito de participación en un grupo delictivo organizado, la responsabilidad de las personas jurídicas y la ampliación de la jurisdicción penal nacional. En el compendio no se intentará brindar una definición precisa de la expresión “delincuencia organizada”, sino que

se centrará en el modo como funcionan los grupos delictivos organizados y en la flexibilidad y singular capacidad de esos grupos de evolucionar y diversificarse.

1. Políticas para combatir la delincuencia organizada y los delitos cometidos por grupos organizados

20. Si bien en la Convención contra la Delincuencia Organizada no se formula de manera explícita ninguna política penal de carácter general para combatir la delincuencia organizada, el análisis global de sus disposiciones permite reconocer una estrategia general amplia que da lugar a la base normativa. Independientemente de las manifestaciones concretas de la conducta delictiva, el blanco de la respuesta de la justicia penal a la delincuencia organizada debe ser la propia organización delictiva y los esfuerzos se deben centrar en el desmantelamiento de las entidades que constituyen esa organización. Este enfoque general tiene una serie de consecuencias estratégicas y da lugar a preferencias normativas, que se reflejan en la Convención y abarcan todos los aspectos del derecho penal y el sistema de justicia penal.

2. Características de las organizaciones delictivas

21. Muchos casos presentados en el compendio serán ejemplos de formas nuevas o de aparición reciente de delitos cometidos por grupos organizados, incluidos los delitos cibernéticos, los delitos contra el medio ambiente y los delitos contra los bienes culturales. Asimismo, en los casos se revela una amplia diversidad tipológica entre los grupos delictivos organizados. Estos grupos van desde los grupos de base étnica o jerárquica hasta los grupos de estructura más espontánea y flexible, desde los grupos basados en el principio territorial hasta los grupos centrados en actividades económicas. Además, cuando la conducta delictiva entraña la integración de distintos papeles, los vínculos entre los diversos actores revelan también múltiples posibilidades y un solo grupo realiza toda la acción o esta se divide entre una combinación de numerosas células dirigidas por un mismo coordinador o entre una red de entidades autónomas que actúan de manera concertada sobre la base de una transacción.

22. Debido a la variedad de los delitos y de las maneras en que se cometen, los casos confirman que los métodos de investigación y enjuiciamiento adoptados con los delitos más tradicionales o las tipologías de organización más conocidas son también apropiados para los procesos judiciales relacionados con los nuevos delitos o sistemas de redes de grupos delictivos.

23. En consecuencia, la primera enseñanza extraída sobre este tema es que, en condiciones ideales, el ámbito de aplicación de la legislación nacional destinada a combatir la delincuencia organizada debería ser amplio o flexible, para evitar el riesgo de la rigidez y permitir la utilización de instrumentos jurídicos reforzados en la lucha contra las nuevas características de la delincuencia organizada. El ámbito de aplicación de la Convención, que es flexible y abarca todos los “delitos graves” (cuando son transnacionales y se cometen con la participación de un grupo delictivo organizado) y la definición amplia de “grupo delictivo organizado” se han utilizado como principios rectores a este respecto.

24. Además, esos casos ofrecen material abundante que ilustra cómo se aplica concretamente en diferentes países la política básica de derecho penal contenida en

la Convención, a saber, que la respuesta de la justicia penal a los delitos relacionados con la delincuencia organizada debería tener por objetivo el desmantelamiento de los grupos delictivos.

3. Participación en un grupo delictivo organizado

25. En los casos también se subraya la importancia de la penalización correcta del delito de participación en un grupo delictivo organizado, como se prescribe en el artículo 5 de la Convención contra la Delincuencia Organizada. Además de presentar los casos, los expertos suministraron textos legislativos y explicaciones de sus disposiciones nacionales en materia de penalización. En el compendio se da por sentado que las tradiciones legislativas divergentes de los países de derecho anglosajón, que consideran en general esa participación una forma de conspiración, y los países de derecho románico, que consideran en general la participación una forma de asociación, no obstaculizan necesariamente una acción mundial eficaz contra la delincuencia organizada. En cambio, en varios casos, los resultados positivos sirven de apoyo al enfoque acumulativo contenido en la Convención contra la Delincuencia Organizada, que prevé ambas formas de delitos cuando en el ordenamiento jurídico nacional no se prohíben los respectivos principios fundamentales.

26. Los casos presentados enseñan que, al preparar legislación nacional, es necesario reflexionar sobre la importancia de penalizar la conspiración o asociación ilícita o concierto para delinquir, y sobre la necesidad de una política de desmantelamiento de los grupos delictivos organizados y, al tipificar las acciones pertinentes como delitos, la necesidad de ajustar de la mejor manera posible esa tipificación a las características de la delincuencia organizada en cada país, así como a nivel transnacional. Los delitos de conspiración o asociación ilícita son esenciales para ampliar el ámbito de las investigaciones y el enjuiciamiento al círculo más amplio posible de hechos y delincuentes.

4. Responsabilidad de las personas jurídicas

27. Se presentaron pocos casos sobre el tema de la responsabilidad de las personas jurídicas. Es difícil extraer conclusiones concretas acerca de si el reducido número de casos se debe a que esa medida se aplica raramente o a que no tiene importancia para la lucha contra la delincuencia organizada. Sin embargo, algunos expertos han observado que todavía es difícil adoptar o aplicar medidas sobre la responsabilidad de las personas jurídicas en los ordenamientos jurídicos en que esas medidas aún no son comunes. Sería útil un estudio enjundioso y exhaustivo que se centrara, en particular, en la descripción de todos los aspectos delictivos de la delincuencia organizada respecto de los cuales parecería necesaria o apropiada una disposición sobre esa responsabilidad.

5. Delitos transnacionales y jurisdicción penal

28. Los casos presentados indican que los delitos cometidos por grupos organizados se caracterizan actualmente por su carácter transnacional, lo cual complica los esfuerzos por hacerles frente. Por ello, es necesario contar con prácticas y medios jurídicos y, más generalmente, con una cultura de cooperación internacional eficaz entre las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley y las instituciones judiciales.

29. Los casos ilustran el estado actual de la cooperación internacional y demuestran, entre otras cosas, que la cooperación entraña frecuentemente la coordinación continua de las actividades, incluidas etapas enteras de las actividades de aplicación de la ley o de enjuiciamiento. A ese respecto, algunos expertos observan que la falta de coordinación en el ejercicio de la jurisdicción puede crear conflictos, mientras que la mayoría de los expertos apoya la opinión opuesta, a saber, que el ejercicio paralelo de jurisdicción penal por más de un país puede contribuir sustancialmente a las investigaciones y el enjuiciamiento y, en particular, permitir una mejor coordinación y sinergia de las actividades de aplicación de la ley de los países participantes.

B. Investigación y enjuiciamiento

1. Enfoque de la delincuencia organizada basado en la investigación y el enjuiciamiento

30. En el compendio se prestará especial atención a la investigación y el enjuiciamiento, que son elementos importantes del proceso penal. Los expertos hacen hincapié en algunos aspectos metodológicos fundamentales cuya importancia para hacer frente a la delincuencia organizada se pone ampliamente de manifiesto en casos concretos como, en particular, la necesidad de un enfoque proactivo y de fiscales y agentes del orden especializados.

31. Dos elementos revisten una importancia particular en un enfoque proactivo, el primero de los cuales es el papel de la información confidencial en las investigaciones penales. La reunión y el análisis de información sobre la historia, la composición, los medios, los objetivos y el funcionamiento de los grupos delictivos, así como sobre las redes y los mercados ilícitos, son componentes esenciales de cualquier investigación y, en general, también son importantes factores desencadenantes. El segundo elemento, que ha demostrado tener mucho éxito, es la ampliación de las investigaciones para abarcar íntegramente la estructura y la conducta delictiva de grupos o redes, independientemente del grado de importancia del caso en un inicio, con el objetivo final de prevenir futuros delitos. Ese aspecto preventivo es un componente importante de las investigaciones penales proactivas.

32. Otra lección aprendida es que los organismos de investigación y del ministerio público deberían adoptar un enfoque holístico para abarcar el mayor número posible de personas que participan en los grupos delictivos y las formas más amplias posible de conducta delictiva de esos grupos. De ese modo, la respuesta de la justicia penal puede formar parte eficaz de una estrategia destinada a dismantelar las organizaciones y prevenir futuros delitos. Ello requiere, entre otras cosas, una planificación exacta de las operaciones y relaciones funcionales entre todos los participantes.

2. Estructura institucional: entidades especializadas en la delincuencia organizada

33. Se han tenido en cuenta diversos arreglos de organización, como el establecimiento de oficinas o dependencias dedicadas especialmente a investigar y someter a juicio los casos de delincuencia organizada. Esas entidades tienen el siguiente propósito: a) reunir, gestionar y utilizar eficazmente los conocimientos sobre los fenómenos delictivos; b) adquirir conocimientos especializados concretos

sobre políticas penales y métodos conexos para combatir la delincuencia organizada; c) aumentar la capacidad de aplicar los instrumentos jurídicos especializados a la investigación y el enjuiciamiento; d) coordinar o consolidar la investigación y el enjuiciamiento, de modo que se eviten posibles superposiciones entre las iniciativas; y e) optimizar los resultados de los esfuerzos del ministerio público para hacer frente a determinados grupos o redes de delincuentes.

3. Técnicas especiales de investigación

34. En el compendio se analizarán asuntos relacionados con el empleo de técnicas especiales de investigación, en particular las mencionadas en el artículo 20 de la Convención contra la Delincuencia Organizada, a saber, la entrega vigilada, la vigilancia y las operaciones encubiertas. La lección al respecto es que, por regla general, en la investigación y el enjuiciamiento de los casos de delincuencia organizada, las técnicas especiales son indispensables, sin dejar de reconocer por ello la necesidad de seguir utilizado de la mejor manera posible los medios tradicionales de investigación y reunión de pruebas. Esas técnicas especiales, como la interceptación de las comunicaciones o la entrega vigilada, que explican el éxito de las investigaciones más serias presentadas por los expertos, se centran en la interacción entre los delincuentes. Aportan un valor añadido particular en el caso de las organizaciones delictivas, porque llevan al descubrimiento de la estructura y la conducta de esas organizaciones.

35. Al presentar los casos, los expertos recalcaron que esas técnicas especiales requerían una reglamentación detallada a nivel nacional, reglamentación que no existía aún en algunos países. Además, señalaron que la falta de armonización entre las leyes nacionales frecuentemente creaba dificultades en la cooperación internacional. Ello quedaba demostrado en los casos en que los resultados de esas técnicas no podían utilizarse en los tribunales del país requirente por razones relacionadas con violaciones de forma o de fondo de ciertos requisitos jurídicos. Por ello, a ese respecto, en el compendio se llegará la conclusión de que la utilización de las técnicas especiales de investigación es todavía una esfera en que es necesario hacer mucho más hincapié en la creación de capacidad y la asistencia legislativa.

4. Otras técnicas de investigación

36. Varios casos demuestran que las técnicas ordinarias de investigación también pueden dar resultados. En la sección del compendio relativa a ese tema se describirán ejemplos del uso combinado de los métodos de investigación nuevos y los tradicionales en una sola corriente de investigación. Por ejemplo, el examen minucioso del basurero de la oficina de un cómplice contribuyó en un caso a la obtención de pistas esenciales para la investigación. Asimismo, la incautación de pinturas falsificadas -sin revelar, con el consentimiento del fiscal, la verdad sobre su falsedad- permitió concluir con éxito una investigación paralela. En la sección pertinente se analizará también el modo de superar la dificultad común de identificar a personas extranjeras y hacer frente a la utilización no controlada de tarjetas SIM, y se darán ejemplos al respecto. Por identificación se entienden la atribución de ciertos datos personales a una persona y la vinculación de esa persona con el lugar de los hechos, con el delito cometido o con casos previos. Se hará referencia a un plan normativo para identificar a las personas.

5. Protección de testigos

37. En el capítulo relacionado con la protección de testigos figurarán descripciones incisivas y detalladas de algunos marcos jurídicos nacionales, en relación con la protección de testigos y colaboradores. Se ilustrará la protección de testigos y colaboradores con la presentación de un programa nacional de “protección especial”, cuyas medidas abarcan la reubicación de las personas protegidas, el cambio de identidad, la asistencia social y la reintegración. En los casos estudiados se reitera que los efectos de los programas de protección se maximizan cuando hay un enfoque multiforme, que empieza con la aplicación tanto de medidas policiales temporales y a más largo plazo como de normas probatorias especiales durante el testimonio en los tribunales, por ejemplo, la admisión de videoconferencias.

C. Cooperación internacional de las fuerzas del orden y las autoridades judiciales

1. Base jurídica internacional

38. Los casos compilados ofrecen una perspectiva rica y variada de la cooperación internacional a nivel judicial y a nivel de aplicación de la ley. Confirman que, en las situaciones en que se puede prestar cooperación solo si las normas jurídicas lo permiten, como en el caso de la extradición y la asistencia judicial recíproca, la legislación nacional y los acuerdos bilaterales o regionales son la base jurídica predominante que aplican los Estados. De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 7 del artículo 18 de la Convención contra la Delincuencia Organizada, se debe alentar enérgicamente la aplicación de las disposiciones contenidas en ese artículo, en especial si facilitan la cooperación, como alternativa a los tratados bilaterales o regionales y a la legislación nacional. Varios casos corroboran la conclusión de que se debe promover la utilización de la Convención como factor importante en el desarrollo de prácticas de cooperación coordinadas a nivel mundial. En los casos en que se dirige una solicitud de cooperación a varios países, se debería explorar la posibilidad de que todos utilicen la Convención como única base jurídica, con objeto de facilitar un enfoque más homogéneo y coordinado de la asistencia jurídica internacional.

2. Cooperación en el cumplimiento de la ley

39. El enfoque proactivo y holístico de las investigaciones también tiene efectos considerables sobre la cooperación internacional en la aplicación de la ley. En el compendio se subrayará la necesidad de recurrir a esa cooperación en las etapas iniciales de las operaciones. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la Convención, ello debe abarcar el intercambio de información confidencial y se debe basar en mecanismos como los intercambios de información “espontáneos”, que permiten a los investigadores detectar los delitos en una etapa temprana y transmitir a sus homólogos la información correspondiente. La lección que se desprende de ello es que los organismos encargados de hacer cumplir la ley deberían tomar contacto lo antes posible con sus homólogos en otras jurisdicciones para asegurar la coordinación de las actividades de investigación.

3. Aspectos institucionales

40. En el caso de los delitos relacionados con la delincuencia organizada transnacional, la cooperación a nivel de la aplicación de la ley y el enjuiciamiento se limita raramente a un solo acto de asistencia y consiste, más bien, en una serie de actividades continuas y vinculadas entre sí que realizan dos o más países. Ello requiere la coordinación de las iniciativas de investigación, lo cual abarca su programación, calendario y distribución, y el desarrollo del nuevo concepto de cogestión de las investigaciones y el enjuiciamiento. En los casos analizados, esas caracterizaciones se relacionan con la índole transnacional de la delincuencia organizada y son esenciales para aplicar políticas destinadas a dismantlar las organizaciones delictivas.

41. Además, el concepto de coordinación prolongada entre las actividades de investigación y enjuiciamiento entraña el establecimiento de instituciones cooperativas. Los casos presentados por los expertos revelan que un sistema internacional para la aplicación de la ley como el descrito *supra*, que permite un intercambio continuo y amplio de información confidencial y una coordinación estrecha de las actividades durante la investigación, se beneficia mucho de una estructura establecida de manera permanente, a nivel bilateral o internacional, para ayudar en investigaciones concretas y asegurar un canal de comunicación permanente. En el compendio se suministrará más información sobre esas estructuras y se brindarán aclaraciones adicionales, basadas en modelos legislativos presentados por los expertos. Algunas de las posibilidades más comunes consisten en destacar a oficiales de enlace, establecer “oficinas conjuntas de aplicación de la ley” y examinar la experiencia de la Unión Europea con la Oficina Europea de Policía (Europol) y la Unidad de Cooperación Judicial de la Unión Europea (Eurojust).

4. Órganos mixtos de investigación

42. Dadas las disposiciones contenidas en el artículo 19 de la Convención contra la Delincuencia Organizada, en el compendio se prestará particular atención a la cuestión de los órganos mixtos de investigación. Varios casos han demostrado que el establecimiento de esos órganos o grupos es útil para investigar delitos transnacionales complejos. De los casos presentados y la información disponible acerca de los marcos normativos nacionales o regionales se desprende la lección de que un grupo conjunto de investigación puede ser una herramienta eficaz para emprender acciones concertadas de aplicación de la ley y enjuiciamiento. El establecimiento de esos grupos significa que no es necesaria una solicitud oficial de asistencia judicial recíproca, lo cual permite maximizar la coordinación, unificar los esfuerzos operacionales en un solo órgano y adoptar medidas con celeridad. Sin embargo, debido a la combinación de los poderes de dos o más sistemas de justicia separados y las múltiples cuestiones jurídicas que surgen de las operaciones de los grupos conjuntos de investigación, su establecimiento debería basarse en una serie de normas generales sustantivas y reglamentos bien definidos, convenidos en forma bilateral o regional, y no simplemente en las necesidades contingentes inmediatas de un determinado caso. Los países particularmente interesados en establecer grupos conjuntos deberían realizar preparativos conjuntos y actividades piloto.

43. Por otra parte, de los casos presentados se desprende que, si las circunstancias no permiten establecer grupos conjuntos de investigación, los Estados deberían estudiar, aun así, la posibilidad de establecer otros procedimientos para asegurar la coordinación continua de sus investigaciones y utilizar sus actividades autónomas y paralelas para aumentar la eficacia de las investigaciones y ampliar la gama de los objetivos. Al establecer el mecanismo de coordinación, los Estados también deberían estudiar la posibilidad de que participen las autoridades judiciales y del ministerio público, con sujeción a lo que disponga la legislación nacional, a fin de fortalecer la capacidad operativa de las entidades participantes en la coordinación.

5. Organización Internacional de Policía Criminal

44. Los casos presentados revelan el uso mundial y frecuente de los mecanismos de cooperación de la INTERPOL. El compendio contendrá información amplia sobre la índole de las bases de datos y los sistemas de información de la INTERPOL, incluido el sistema de “notificaciones y mensajes de difusión”, así como sobre otros tipos de programas y servicios, y pondrá de relieve el papel de la INTERPOL en la promoción de la comunicación internacional entre las fuerzas policiales nacionales.

6. Asistencia judicial recíproca y extradición

45. El hecho de que la asistencia judicial recíproca y la extradición desempeñen un papel en casi la mitad de los casos presentados subraya la importancia de esas formas de cooperación internacional. Los expertos expresaron su pesar por el hecho de que persistieran las dificultades habituales en esa esfera de la cooperación internacional, como las respuestas tardías o incompletas a las solicitudes de asistencia y las discrepancias entre los países participantes respecto de sus leyes procesales, y por el hecho de que esas dificultades pudieran impedir la presentación de ciertas pruebas en los juicios en los Estados requirentes. La lección al respecto, que se expresará en el compendio, es que las autoridades judiciales y del ministerio público deberían colaborar lo más estrechamente posible, en un ambiente de confianza mutua. Esas autoridades deberían asignar recursos operacionales al establecimiento de un contacto oficioso y directo a modo de preparativo de los procedimientos oficiales de asistencia judicial recíproca. La intervención de autoridades centrales especializadas, el establecimiento de redes internacionales de autoridades judiciales y del ministerio público y la celebración de reuniones con funcionarios extranjeros, tanto de índole general como relacionadas con casos concretos, también pueden facilitar apreciablemente las actuaciones.

46. El reducido número de casos de extradición citados en el compendio demuestra que, si en la legislación nacional de los dos países involucrados existen normas en que se reglamenten los aspectos esenciales de los procedimientos de extradición, el artículo 16 de la Convención podrá servir adecuadamente de base jurídica en los casos en que en el ordenamiento jurídico del Estado requerido se exija un tratado de extradición para conceder la extradición.

D. Medidas relacionadas con el producto del delito

1. Políticas y base jurídica

47. Un capítulo del compendio tratará del decomiso del producto del delito, medida que, en el curso de los años, ha adquirido un papel importante entre los medios jurídicos a que se recurre para reprimir la delincuencia organizada. El argumento de más peso en favor del decomiso es que privar al delincuente de los beneficios del delito es a la vez una sanción apropiada y una herramienta de prevención eficaz. Constituye, además, un importante elemento disuasivo para el delincuente inspirado por el lucro, así como un mecanismo eficiente para bloquear recursos financieros y demás recursos materiales que podrían utilizarse para seguir realizando actividades delictivas. Por otra parte, el decomiso hace más difícil que los bienes adquiridos en forma ilícita se vuelvan a invertir en la economía legítima. La función disuasiva del decomiso guarda relación, en gran medida, con la política de desmantelar los grupos delictivos.

48. En los casos presentados para su inclusión en el compendio se subraya la importancia del decomiso y en varios casos se pone de manifiesto que se han decomisado o incautado bienes e instrumentos en cantidades considerables. Ello demuestra también que los encargados de hacer cumplir la ley y las autoridades judiciales prestan atención al decomiso. Además, las recientes novedades legislativas en muchos países reflejan una ampliación de los poderes para decomisar el producto del delito, a fin de reducir las posibles actividades de las estructuras de la delincuencia organizada.

2. Decomiso ampliado y decomiso sin condena

49. En varios casos que se incluirán en el compendio se hace referencia al decomiso ampliado y otros tipos de decomiso sin condena. Se trata de casos de decomiso que no requieren una condena penal o que abarcan no solo el producto del delito concreto por el cual se ha condenado al delincuente, sino también todos los demás bienes que el delincuente controla y que, según se ha demostrado o se presume, ha obtenido directa o indirectamente con actividades delictivas anteriores. En el compendio figurarán ejemplos de esos tipos avanzados de decomiso y se llegará a la conclusión de que el decomiso debe considerarse un componente fundamental de la respuesta de la justicia penal a la delincuencia organizada. Por ello, los investigadores y fiscales deben convertir las investigaciones financieras y las medidas cautelares en parte integrante de sus acciones, además de establecer la responsabilidad penal de los delincuentes. En consecuencia, se deberían integrar, desde un comienzo, las investigaciones financieras y las medidas cautelares en las actividades previstas de las fuerzas del orden y del ministerio público. El decomiso ampliado, en los casos en que sea posible, deberá abarcar todos los bienes que se atribuyan a los presuntos delincuentes.

50. De los casos se desprende en forma particularmente evidente la necesidad de especialización, y los organismos de aplicación de la ley y del ministerio público deberían asegurarse de que los funcionarios y los fiscales especializados en actuaciones de decomiso participen en los casos más complejos, posiblemente desde las etapas iniciales, a fin de contribuir con sus conocimientos y su experiencia a la planificación y preparación de las iniciativas de decomiso.

3. Cooperación internacional en la ejecución de las órdenes de decomiso

51. En el compendio se observará que la variedad de mecanismos nacionales de decomiso y decomiso ampliado crea incertidumbre en cuanto a prestar una asistencia eficaz, en particular cuando el Estado requirente ordena el decomiso. Las investigaciones a fondo y el análisis de la cuestión pueden tener interés para los profesionales del decomiso de bienes de los delincuentes que se encuentran en el extranjero. A ese respecto, en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción se estipula que, a fin de facilitar la asistencia recíproca a nivel internacional en la ejecución de órdenes de decomiso provenientes del extranjero, se deben estudiar procedimientos concretos en forma separada de las actuaciones nacionales de decomiso. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 55, párrafo 1, de esa Convención, esos procedimientos pueden consistir en el reconocimiento y la ejecución de la orden original de decomiso emitida por un tribunal situado en el territorio del Estado parte requirente.

E. Cuestiones relacionadas con determinados delitos

52. Los temas del compendio reflejarán las diversas etapas de la respuesta de la justicia penal, más bien que determinadas categorías de delitos. Sin embargo, los casos constituyen un punto inicial adecuado para observar algunas de las características concretas de determinadas categorías de delitos. En un capítulo se analizará toda una serie de cuestiones específicamente pertinentes a los delitos relacionados con las armas de fuego, el blanqueo de dinero, la piratería marítima, los bienes culturales y los delitos contra el medio ambiente.

F. Prevención de la delincuencia organizada

53. En un capítulo del compendio se analizarán diversos aspectos de la prevención de la delincuencia organizada. Los casos presentados y las observaciones formuladas por los expertos en las reuniones han contribuido al acopio de una serie de indicaciones sobre medidas especiales de prevención de la delincuencia organizada que son comparables a las contenidas en el artículo 31 de la Convención contra la Delincuencia Organizada.

IV. El compendio como “documento vivo”: propuestas para su seguimiento y sostenibilidad

54. El compendio contendrá aproximadamente 200 casos, resumidos en su mayoría en una planilla uniforme y acompañados de fallos judiciales y otros documentos explicativos. Asimismo, contendrá muchas leyes y reglamentos nacionales, además de investigaciones comparadas, que han contribuido al análisis de los casos y la comprensión de los ordenamientos jurídicos subyacentes.

55. En las tres reuniones que celebraron, los expertos expresaron su interés en continuar el intercambio de experiencias iniciado con motivo del compendio y pidieron a la UNODC que buscara el modo de asegurar la continuidad de esos intercambios, a fin de que el compendio fuera un “documento vivo”. Con ese fin y

con sujeción a la disponibilidad de recursos voluntarios adicionales, la UNODC propone varias medidas sinérgicas que se describen en los párrafos siguientes.

56. Se podría continuar y ampliar el compendio preparando un “boletín del compendio” disponible en línea, que facilitaría la reunión y difusión de nuevos casos, así como el intercambio de opiniones, buenas prácticas y novedades legislativas. El boletín podría servir también de mecanismo para actualizar periódicamente el propio compendio. En términos más generales, cabe esperar que el boletín pueda interesar a un público más amplio y generar un diálogo internacional entre los profesionales y los académicos acerca de las buenas prácticas y las cuestiones de la prevención de la delincuencia organizada y de la respuesta de la justicia penal a ese fenómeno.

57. Además, a fin de poner a disposición de los interesados el material y la documentación generados en relación con el compendio, la UNODC se propone establecer un sitio web especial que contendrá información sobre el compendio, así como casos pertinentes y material conexo⁵.

58. El acceso al boletín y al sitio web tendría lugar desde la página web de la UNODC y su nuevo portal de gestión de los conocimientos.

59. La organización de cursos prácticos regionales para profesionales sería otro modo importante de reunir e intercambiar experiencias prácticas. Esos cursos tendrían el doble propósito de difundir las buenas prácticas y aumentar la capacidad nacional de aplicarlas. También brindarían una oportunidad de reunir y analizar casos adicionales, reconocer las características del fenómeno de la delincuencia organizada privativas de cada región y facilitar el intercambio de conocimientos especializados entre los profesionales. Los mecanismos existentes, como la Red de Fiscales Contra el Crimen Organizado, en América Central, u otros tipos de órganos regionales, como Europol o Eurojust, podrían constituir plataformas útiles para promover esas reuniones.

60. Se podrían celebrar periódicamente cursos prácticos interregionales para validar, a nivel interregional, las buenas prácticas más pertinentes y las lecciones aprendidas y contribuir a la actualización periódica del compendio.

V. Conclusiones y recomendaciones

61. La preparación del compendio ha confirmado que la reunión de casos judiciales, así como su análisis sistemático y crítico, sirven de importante fuente de conocimientos e inspiración para adoptar buenas prácticas.

62. El análisis de los casos ha ampliado la comprensión criminológica de la delincuencia organizada y su evolución, incluidos diversos delitos nuevos y de aparición reciente y las modalidades de organización. Además, el análisis de los casos ha confirmado que algunas políticas y estrategias descritas en la Convención,

⁵ En el sitio www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/digest-of-organized-crime-cases.html figura información sobre la iniciativa del compendio, incluidos los informes sobre las reuniones y la labor adicional conexas. Será posible acceder a resúmenes de los casos y a la documentación y las leyes pertinentes en el portal de gestión de la base de conocimientos de la UNODC, cuando se haya establecido.

como el desmantelamiento de los grupos delictivos organizados privándolos de los activos adquiridos en forma ilícita, siguen siendo válidas para prevenir y combatir la delincuencia organizada. En el compendio también se señalarán varias enseñanzas importantes extraídas con respecto a la aplicación concreta de medidas internacionales y nacionales en las diferentes etapas de la respuesta de la justicia penal, desde la penalización hasta la investigación y la cooperación internacional.

63. Los expertos acogieron con beneplácito la metodología consistente en complementar la labor sobre los casos con análisis y comentarios directos de los profesionales. Uno de los beneficios indirectos de las tres reuniones de expertos fue la animada interacción entre los participantes. Al analizar los retos y las dificultades encontradas por sus colegas en los casos que se examinaban, los expertos también propusieron soluciones concretas para los problemas descritos por sus colegas.

64. Habida cuenta de esas conclusiones, la Conferencia de las Partes tal vez desee solicitar a la UNODC que:

a) Facilite la difusión y aplicación de las buenas prácticas mencionadas en el compendio mediante, entre otras cosas, su traducción a todos los idiomas oficiales de las Naciones Unidas y su difusión;

b) Busque el modo de asegurar la continuidad de ese intercambio y convertir el compendio en un “documento vivo” mediante su actualización, dada la índole cambiante de la delincuencia organizada;

c) Siga reuniendo y analizando casos pertinentes de delincuencia organizada, acompañados de comentarios jurídicos y estudios jurídicos comparados, haciendo particular hincapié en las esferas descritas en el compendio como esferas con problemas de aplicación o que se conocen de manera insuficiente;

d) Prepare un boletín en línea del compendio como medio de establecer un foro para el diálogo internacional entre los profesionales sobre las buenas prácticas para combatir la delincuencia organizada;

e) Siga facilitando las reuniones regionales e interregionales y los intercambios de experiencias entre los profesionales, a fin de hacer un inventario de los conocimientos adquiridos por medio del compendio y compartir esos conocimientos.

65. Tal vez la Conferencia también desee invitar a los Estados a:

a) Facilitar la participación activa de los profesionales y expertos nacionales en ese diálogo;

b) Apoyar la continuación de la iniciativa del compendio mediante contribuciones voluntarias de fondos y en especie.