Naciones Unidas A/CONF.213/15

12º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal

Salvador (Brasil), 12 a 19 de abril de 2010

Distr. general
16 de febrero de 2010
Español
Original: inglés

Tema 7 del programa provisional*
Cooperación internacional para combatir el blanqueo de dinero sobre la base de los instrumentos pertinentes de las Naciones Unidas y otros instrumentos

Seminario sobre los vínculos existentes entre el tráfico de drogas y otras formas de delincuencia organizada**

Documento de antecedentes

Resumen

En el presente documento de antecedentes se resumen las prácticas seguidas para combatir el tráfico de drogas que pueden resultar eficaces contra la delincuencia organizada, así como los principales asuntos conexos. Se reseñan en él las formas en que los Estados Miembros, las autoridades locales y la comunidad internacional pueden abordar este problema de manera más eficaz. Se subrayan, asimismo, los obstáculos con que tropiezan los esfuerzos por combatir el tráfico de drogas y la delincuencia organizada, y se describen las novedades recientes y las estrategias prometedoras que ofrecen esperanzas de mayor éxito tanto para la prevención como para la represión. En el presente documento se formulan recomendaciones orientadas hacia la acción para guiar las futuras iniciativas en esta esfera.

* A/CONF.213/1.

** El Secretario General desea expresar su agradecimiento al Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia y al Instituto Nacional de Justicia del Departamento de Justicia de los Estados Unidos por la asistencia prestada a la organización del seminario.

V.10-51057 (S) 150310 160310

Se ruega reciclar

Índice

Página

I. Introducción . . . 3

II. Nueve retos y sus respuestas . . . 4

A. Aplicación de los instrumentos jurídicos de las Naciones Unidas como medio de hacer frente a los vínculos entre el tráfico de drogas y otras formas de delincuencia organizada . . . 4

B. Las prácticas idóneas en el análisis del modus operandi de los grupos delictivos organizados . . . 5

C. Evaluación y ponderación de las amenazas de la delincuencia organizada en la formulación de respuestas normativas . . . 7

D. Tendencias regionales de los vínculos entre el tráfico de drogas y otras formas de tráfico ilícito . . . 10

E. Idoneidad de las prácticas seguidas para reprimir el tráfico de drogas en la lucha contra las actividades delictivas organizadas . . . 13

F. Prácticas idóneas adoptadas a nivel nacional y regional en la investigación y el enjuiciamiento de los traficantes internacionales de drogas . . . 15

G. Prácticas idóneas en la esfera de la cooperación internacional en asuntos penales . . . 16

H. Experiencia y conocimientos adquiridos en el uso de técnicas de investigación especiales . . . 17

I. Políticas y experiencias en la coordinación e intercambio de información entre organismos policiales y de inteligencia . . . 19

III. Conclusiones y recomendaciones . . . 20

I. Introducción

1. Si bien el tráfico de drogas sigue siendo una de las actividades delictivas más lucrativas, otras formas delictivas como la trata de personas y el tráfico de bienes y servicios forman parte, cada vez en mayor medida, del repertorio de los grupos delictivos organizados. Parte de este tráfico ilícito se realiza paralelamente al tráfico de drogas. Este tráfico y otras formas de delincuencia organizada también entrañan la extorsión organizada (delitos cometidos como parte de una actividad delictiva en curso) y la corrupción para ocultar los activos ilícitos y obtener protección contra la ley.

2. Aparte de los fines de lucro, el tráfico de drogas y formas conexas de delincuencia organizada a veces consisten en el comercio de bienes ilícitos, cuando no se dispone de dinero en efectivo. El trueque de drogas por armas o recursos naturales (por ejemplo, piedras preciosas) está bien documentado y tiende a promover aún más la actividad delictiva. Por otra parte, la inestabilidad de los gobiernos suele favorecer a los grupos delictivos pues les permite evitar la detección y mantener la demanda de armas, seres humanos y bienes falsificados a un alto nivel. De este modo, muchas veces los fondos y productos ilícitos generados por el tráfico de drogas y la delincuencia organizada se utilizan para mantener en el poder a funcionarios corruptos y fomentar el terrorismo.

3. Hace falta una comprensión más sistemática de los diversos riesgos planteados por el tráfico de drogas y la actividad delictiva organizada conexa para poder evaluar de manera más precisa los riesgos en diferentes regiones y la forma en que los gobiernos y la comunidad internacional deben hacer frente a esos riesgos. Las medidas preventivas y las investigaciones deben basarse en una percepción racional y empírica de las amenazas planteadas por los distintos tipos de actividad y los distintos grupos delictivos.

4. La comunidad internacional ha reconocido que la mejor forma de hacer frente al tráfico de drogas es tratarlo como una forma de delincuencia organizada transnacional. La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988[1] se ha visto reforzada gracias a la aprobación y entrada en vigor de otros instrumentos jurídicos vinculantes, tales como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y los protocolos que la complementan[2]. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción[3] es otra herramienta que puede utilizarse para combatir la influencia corruptora del tráfico de drogas. La aplicación efectiva de estos tratados internacionales es un medio clave de coordinar los esfuerzos internacionales de lucha contra el tráfico de drogas y la delincuencia organizada.

5. El seminario sobre los vínculos existentes entre el tráfico de drogas y otras formas de delincuencia organizada tiene cinco objetivos: a) determinar qué vínculos existen entre el tráfico de drogas y la delincuencia organizada; b) fortalecer el papel de las Naciones Unidas; c) promover las prácticas idóneas; d) promover la capacitación y la creación de capacidad; y e) facilitar la labor de los Estados Miembros en materia de prevención y fiscalización. Estos objetivos se alcanzarán

---

[1] Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1582, núm. 27627.

[2] Ibíd., vol. 2225, 2237, 2241 y 2326, núm. 39574.

[3] Ibíd., vol. 2349, núm. 42146.

examinando nueve dificultades concretas que presentan el tráfico de drogas y las actividades delictivas organizadas conexas, así como las razones por las cuales las respuestas actuales y propuestas parecen ofrecer buenas perspectivas de prevención y represión de estas graves actividades delictivas en todo el mundo. El presente documento de antecedentes también se basa en las deliberaciones de las reuniones preparatorias regionales del 12° Congreso.

II. Nueve retos y sus respuestas

A. Aplicación de los instrumentos jurídicos de las Naciones Unidas como medio de hacer frente a los vínculos entre el tráfico de drogas y otras formas de delincuencia organizada

6. Las Naciones Unidas han elaborado instrumentos que se ocupan directamente de muchos de los métodos para combatir el tráfico de drogas y otras formas de delincuencia organizada. La Convención de 1988, la Convención contra la Delincuencia Organizada y la Convención contra la Corrupción proporcionan el marco para la cooperación y la acción internacionales.

7. Las distintas regiones han hecho esfuerzos por formular y evaluar las políticas nacionales, junto con los enfoques de ejecución de la ley y de prevención que aplican el marco proporcionado por los instrumentos jurídicos de las Naciones Unidas. El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por ejemplo, descubrió que podía formular y aplicar su política interna contra la droga de manera que se redujeran al mínimo los perjuicios causados por la oferta y el consumo de drogas, sin dejar de cumplir por eso con las convenciones de las Naciones Unidas contra la droga[4]. Un estudio de la producción y distribución ilícitas de drogas en el Asia sudoriental se sirvió tanto de la historia de la producción de drogas en la región como de los estudios de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) sobre el cultivo de la adormidera y la producción de estimulantes de tipo anfetamínico (ETA), ilustrando la función desempeñada por el Consejo Estatal para la Paz y el Desarrollo de Myanmar y la necesidad de que las autoridades internacionales y locales prestaran asistencia a los esfuerzos por mitigar la fabricación y consumo de opio, heroína y ETA[5].

8. La Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) ha tratado de hacer frente al problema de la producción, tráfico y consumo de drogas en la región. La ASEAN y las Actividades Cooperativas de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental y de China en Respuesta a las Drogas Peligrosas (ACCORD) constituyen una tentativa de crear un marco para la cooperación multilateral. La estructura cooperativa existente sigue siendo un foro sin reglas rígidas para el

---

[4] Nicholas Dorn, “UK policing of drug traffickers and drug users: policy implementation in the contexts of national law, European traditions, international drug conventions and security post-2001”, *Journal of Drug Issues*, vol. 34, núm. 3 (2004), págs. 533 a 550.

[5] Paul Sarno, “The war on drugs”, *Southeast Asian Affairs*, vol. 2009, págs. 223 a 241.

intercambio de información, que puede fortalecerse mediante un mayor compromiso internacional, más recursos y la aplicación de estrategias[6].

9. En un informe de la UNODC sobre la trata de personas en Europa[7] se llega a importantes conclusiones acerca de los mejores métodos para aplicar los instrumentos jurídicos de las Naciones Unidas, que apuntan a la necesidad de compartir información y experiencias de manera sistemática:

> "Todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, europeos o no, se beneficiarían si fueran más los países que enfocan sistemáticamente el problema de los conocimientos. La perspectiva que se adquiere con el intercambio de experiencias e información sería de valor inestimable para formular intervenciones concebidas específicamente para atacar este problema internacional. La participación en la colaboración multilateral para asegurar una reunión y análisis más eficaces de los datos primarios constituye un importante paso hacia la plena aplicación del Protocolo [para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención contra la Delincuencia Organizada]."

10. Toda respuesta eficaz a la delincuencia organizada transnacional, incluido el tráfico de drogas, debe basarse en el establecimiento de un marco legislativo adecuado y en la formulación de programas de creación de capacidad, así como en el fortalecimiento de la cooperación regional y subregional sobre la base de la responsabilidad compartida. Esa responsabilidad asume la forma de acuerdos bilaterales, cooperación para los fines del decomiso, el intercambio de información, la transferencia de tecnología y la capacitación. En las reuniones preparatorias regionales se hizo hincapié en que era preciso mejorar la coordinación de la labor de las organizaciones internacionales en esa esfera. La ratificación y aplicación de la Convención contra la Delincuencia Organizada proporcionaría a los países un sólido y amplio marco jurídico para la cooperación internacional en la lucha contra las operaciones de los grupos delictivos organizados, incluido el tráfico de drogas.

B. Las prácticas idóneas en el análisis del modus operandi de los grupos delictivos organizados

11. Cada vez existe mayor interés en comprender la índole y el funcionamiento de los grupos delictivos organizados, interés avivado recientemente por aparentes cambios en el carácter de los grupos delictivos tradicionales hacia el tendido de "redes" más flexibles y adaptables de personas que se asocian para realizar diversas operaciones delictivas y luego emprenden otras actividades formando nuevas redes.

12. Se han llevado a cabo análisis de grupos delictivos organizados en distintas regiones del mundo para examinar las diferencias de estructura, métodos y operaciones. El análisis de los principales narcotraficantes de cuatro países produjo

---

[6] Ralf Emmers, "International regime-building in ASEAN: cooperation against the illicit trafficking and abuse of drugs", *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, vol. 29, núm. 3 (2007), págs. 506 a 525.

[7] *Trafficking in Persons: Analysis on Europe*, publicado por la UNODC en 2009 (www.unodc.org/documents/human-trafficking/Trafficking_in_Persons_in_Europe_09.pdf).

una tipología y modelos de organización de redes para el tráfico de drogas[8]. Esto sugiere que existen tipos claramente distintos, y con distintas características, de redes dedicadas al tráfico de drogas, información que puede aprovecharse para comprender sus métodos de operación y adelantarse a los delincuentes. Un estudio quinquenal de los narcotraficantes colombianos en Colombia y los Países Bajos indicó que las organizaciones dedicadas al tráfico de cocaína eran de composición flexible y heterogénea, y aportó datos adicionales para la clasificación de las actividades de los grupos delictivos organizados[9].

13. En un estudio de la mafia en Italia, se comprobó que la consolidación del poder político local constituía un importante factor en sus actividades, móviles y estructuras[10]. De manera análoga, un análisis del surgimiento de la delincuencia organizada después del derrumbe de la Unión Soviética demostró que el papel histórico de la protección privada y la corrupción ejercían influencia en la estructura y los métodos de la actividad delictiva organizada[11]. De modo similar, una evaluación de la delincuencia organizada en el Asia central proporcionó información de utilidad sobre las relaciones recíprocas entre la corrupción, las divisiones étnicas y la proximidad geográfica a los principales centros de producción de drogas, lo cual daba por resultado altos niveles de riesgo[12]. En un estudio de grupos delictivos organizados de España se comprobó que las influencias ambientales y la eficacia de las instituciones públicas constituían importantes factores en su crecimiento[13]. Estos estudios proporcionan información detallada para comprender, clasificar y responder a las operaciones de la delincuencia organizada en distintos puntos y ayudan a poner de relieve las similitudes en los distintos países.

14. Cuando se analiza la información procedente de casos resueltos se adquiere una mayor comprensión de la estructura y las operaciones de la delincuencia organizada y de los narcotraficantes. Por ejemplo, después del desmantelamiento de la banda de motociclistas Hell's Angels de Quebec (Operación Springtime) se obtuvo información detallada procedente de los archivos policiales. La información incluía transcripciones de vigilancia electrónica y física, grabaciones de un considerable volumen de comunicaciones entre miembros del grupo y sus asociados durante un período de cinco años. El análisis permitió concluir que los miembros de la banda de motociclistas no eran los participantes más importantes de la red delictiva, que se dedicaba al tráfico de drogas y a delitos relacionados con armas, blanqueo de dinero y asesinatos. La banda de motociclistas operaba como una red, más que como un grupo jerárquico, pues los miembros más importantes mantenían comparativamente pocos contactos directos con los demás. Esta conclusión sugiere que había menos participación directa de los cabecillas del grupo o, en todo caso,

---

[8] Frederick Desroches, "Research on upper level drug trafficking: a review", *Journal of Drug Issues*, vol. 37, núm. 4 (2007), págs. 827 a 844.

[9] Damián Zaitch, *Trafficking Cocaine: Colombian Drug Entrepreneurs in the Netherlands* (Nueva York, Springer, 2008).

[10] Letzia Paoli, *Mafia Brotherhoods: Organized Crime, Italian Style* (Nueva York: Oxford University Press, 2008).

[11] Federico Varese, *The Russian Mafia: Private Protection in a New Market Economy* (Nueva York: Oxford University Press, 2005).

[12] Slawomir Redo, *Organized Crime and Its Control in Central Asia* (Huntsville, Texas, Office of International Criminal Justice, 2004).

[13] Jennifer Sands, "Organized crime and illicit activities in Spain: causes and facilitating factors", *Mediterranean Politics*. vol. 12, núm. 2 (2007), págs. 211 a 232.

que los cabecillas estaban en condiciones de ordenar a miembros subalternos, desde un punto distante menos vulnerable a la persecución de la ley, que ejecutaran las actividades ilegales[14].

15. Se han hecho múltiples esfuerzos por analizar el modus operandi de grupos delictivos organizados en distintos lugares, pero se ha tropezado con el obstáculo de la falta de acceso a información en muchos lugares, el número limitado de localidades elegidas para el análisis y la existencia de muchas regiones que no han sido estudiadas todavía con suficiente detalle. Tampoco se dispone de análisis repetidos de las mismas localidades a lo largo del tiempo. Se necesita disponer de esta información, junto con evaluaciones comparativas, para poder examinar las tendencias de la actividad delictiva organizada, pues varía rápidamente en respuesta a las medidas de prevención y represión.

C. Evaluación y ponderación de las amenazas de la delincuencia organizada en la formulación de respuestas normativas

16. Las respuestas normativas dependen, en gran medida, de una evaluación precisa de la amenaza creada por la delincuencia organizada. La determinación del riesgo planteado por la delincuencia organizada exige realizar evaluaciones locales concretas, más que evaluaciones globales, debido a las variaciones existentes en los distintos países y regiones. Sin embargo, ha habido varias iniciativas a nivel nacional, que se mencionan en el presente documento.

17. Cada vez son más los esfuerzos encaminados a evaluar los riesgos o amenazas derivados de la delincuencia organizada y la mayoría de ellos se han centrado en los grupos delictivos. Las más de las veces estas evaluaciones son llevadas a cabo por los organismos encargados de hacer cumplir la ley para determinar cuáles son los grupos delictivos que presentan el mayor riesgo o crean la mayor amenaza. Los métodos utilizados para determinar el riesgo entrañan el reconocimiento del universo de grupos delictivos conocidos en el país y su clasificación en función de sus atributos y gravedad potencial[15].

18. En un enfoque alternativo se propone evaluar los productos y mercados de alto riesgo, pues son estos mercados los que tienen mayor probabilidad de atraer a los delincuentes que busca la ley. La diferencia entre los dos enfoques consiste en que el enfoque tradicional se centra en los delincuentes de alto riesgo, en tanto que el enfoque alternativo se centra en el reconocimiento de productos y mercados de alto riesgo. La premisa de este segundo enfoque es que la determinación correcta de los productos y mercados de alto riesgo llevará a los delincuentes. Se trata de una importante distinción porque puede ayudar a detectar focos delictivos en torno a

---

[14] Carlo Morselli, “Hell’s Angels in springtime”, *Trends in Organized Crime*, vol. 12, núm. 2 (2009), págs. 145 a 158.

[15] Canadá, Royal Canadian Mounted Police, *2006 Canada/U.S. Organized Crime Threat Assessment* (2006), puede consultarse en www.rcmp-grc.gc.ca/oc-co/octa-mlco-eng.htm; Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Serious Organized Crime Agency, *The United Kingdom Threat Assessment of Serious Organized Crime* (2007).

productos y mercados que no tienen antecedentes históricos de vínculos con la delincuencia organizada[16].

19. Se han hecho numerosos esfuerzos por evaluar la delincuencia organizada a nivel nacional. En un estudio de las Naciones Unidas se comprobó que había 40 grupos delictivos organizados en 16 países y una región que podían distinguirse por las diferencias de estructura. En otro informe de las Naciones Unidas se hacían estimaciones comparativas de la magnitud de la trata de personas en distintas regiones utilizando toda una serie de fuentes[17]. En estudios de una nación única se ha procurado reunir datos estadísticos e información descriptiva a fin de comprender mejor la naturaleza exacta de los riesgos creados por ciertos tipos de actividad delictiva organizada. Estos esfuerzos se han limitado, hasta ahora, a Europa, aunque se dispone de informes procedentes de toda una serie de países que no derivan de documentación e información sistemáticamente fiables. Son muy pocos los países que reúnen información sobre la delincuencia organizada de manera sistemática para permitir el examen de las tendencias con el transcurso del tiempo o evaluar los efectos de las medidas de represión del delito[18]. Sin embargo, se han hecho algunos notables esfuerzos para medir la delincuencia organizada mediante la cuidadosa evaluación del entorno, la actividad en curso de los mercados legales e ilegales y el análisis de la eficacia de la ley y de los órganos encargados de hacerla cumplir. Este tipo de análisis encierra la promesa de permitir anticipar los efectos de la legislación pendiente en la actividad delictiva organizada[19].

20. Los estudios multinacionales del riesgo creado por la delincuencia organizada son raros, lo cual se debe probablemente a la falta de datos o de acceso a la información acumulada. Sin embargo, en un estudio comparativo se comprobó que la calidad de las instituciones estatales (policía, ministerio público, tribunales, etc.) era el factor más importante para explicar los niveles de corrupción independientemente del nivel de desarrollo nacional. En otro análisis se procuró

---

[16] Jay S. Albanese, “Risk assessment in organized crime: developing a market and product-based model to determine threat levels”, *Journal of Contemporary Criminal Justice*, vol. 24, núm. 3 (2008), págs. 263 a 273.

[17] *Results of a Pilot Survey of Forty Selected Organized Criminal Groups in Sixteen Countries*, publicado por la UNODC en 2002 (www.unodc.org/pdf/crime/publications/Pilot_survey.pdf); y *Trafficking in Persons: Global Patterns*, publicado por la UNODC en 2006 (www.unodc.org/documents/human-trafficking/HT-globalpatterns-en.pdf%20).

[18] Martin Cejp, “Organised crime in the Czech Republic in 2006 compared with developments between 1993 and 2005”, *Trends in Organized Crime*, vol. 12, núm. 1 (2009), págs 30 a 58; Gorazd Meslo, Bojan Dobovsek y Zelimir Kesetovic, “Measuring organized crime in Slovenia”, *Problems of Post-Communism*, vol. 56, núm. 2 (2009), págs. 58 a 62; C. E. Dettmeijer-Vermeulen y colaboradores, *Trafficking in Human Beings: Supplementary Figures — Sixth Report of the Dutch National Rapporteur* (La Haya, Bureau of the Dutch National Rapporteur on Trafficking in Human Beings, 2008), puede consultarse en http://english.bnrm.nl/reports/index/; y Estados Unidos de América, Departamento de Estado, *Trafficking in Persons Report: June 2009*, publication núm. 11407 (Washington, D.C., 2009), puede consultarse en www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2009/index.htm.

[19] Tom Vander Beken, “Risky business: a risk-based methodology to measure organized crime”, *Crime, Law and Social Change*, vol. 41, núm. 5 (2004), págs. 471 a 516; Ernesto U. Savona, “Initial methodology for the crime proofing of new or amended legislation at the EU level”, *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 12, núms. 3-4 (2006), págs. 221 a 228; y Tom Vander Beken and Annelies Balcaen, “Crime opportunities provided by legislation in market sectors: mobile phones, waste disposal, banking, pharmaceuticals”, *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 12, núms. 3-4 (2006), págs. 299 a 324.

elaborar un modelo causal de los efectos de la riqueza nacional en la delincuencia organizada, el estado de derecho y la corrupción. Se ideó un índice para medir el nivel de delincuencia organizada, combinando los datos relativos a la percepción de la delincuencia organizada, homicidios no resueltos, corrupción, blanqueo de dinero y la magnitud de la economía clandestina. Estos estudios sugieren que la medición de la magnitud de la actividad delictiva organizada es posible, lo cual permitiría evaluar los cambios registrados con el transcurso del tiempo y medir los efectos de las medidas adoptadas para combatirla[20].

21. En otras iniciativas de evaluación de los riesgos se examinaron sistemáticamente los datos empíricos a fin de determinar los factores de correlación y predicción de la actividad delictiva organizada. Muchos de estos análisis se llevan a cabo a nivel local debido a que, en general, hay una mayor disponibilidad de datos locales y a las profundas diferencias en las características de la actividad delictiva organizada de una localidad a otra. Por ejemplo, en un estudio de la victimización y en entrevistas realizadas en tres ciudades se examinaron las características de la victimización de las empresas locales por la delincuencia organizada y la medida en que se había invitado a dichas empresas a participar en la delincuencia organizada. Se observaron amplias variaciones en el carácter de la actividad delictiva organizada entre los distintos barrios pero se comprobó que las invitaciones a que las empresas participaran en la delincuencia organizada eran comunes[21]. Los estudios de este tipo sugieren la posibilidad de medir mejor la naturaleza y magnitud de la actividad delictiva organizada entre empresas legítimas y de calibrar la respuesta de los órganos encargados de hacer cumplir la ley en consecuencia.

22. En términos relativos no se han dedicado muchos estudios a explicar a qué obedece la elección por los grupos delictivos organizados de determinadas actividades delictivas. ¿Por qué se elige el tráfico de drogas en lugar del tráfico de cigarrillos, la trata de personas o el tráfico de productos falsificados en ciertas circunstancias y localidades? Un enfoque de la cuestión se centra en las "actividades de rutina" o "la prevención del delito ocasional", perspectiva que centra la atención en las circunstancias o el entorno que incitan a la actividad delictiva organizada. Esta perspectiva se concentra en los lugares más que en los móviles de individuos o grupos. Buena parte de la actividad delictiva organizada depende de la ejecución de transacciones en lugares públicos, de modo que es posible que una vigilancia y control más estrictos de estos entornos permitieran reducir la oportunidad para cometer delitos organizados de bajo nivel, lo cual, a su vez, influiría en las operaciones delictivas organizadas en mayor escala[22]. Sin embargo, el enfoque de las actividades habituales o de rutina no se ha aplicado todavía en una medida amplia a la delincuencia organizada de modo que no está claro si centrando la

---

[20] Edgardo Buscaglia y Jan van Dijk, "Lucha contra la delincuencia organizada y la corrupción en el sector público", *Foro sobre el Delito y la Sociedad*, vol. 3, núms. 1 y 2 (2003) (publicación de las Naciones Unidas, número de venta. S.04.IV.5), págs. 3 a 34; y Jan van Dijk, *The World of Crime: Breaking the Silence on Problems of Security, Justice and Development Across the World* (Thousand Oaks, California, Sage Publications, 2008).

[21] Nick Tilley y Matt Hopkins, "Organized crime and local businesses", *Criminology and Criminal Justice*, vol. 8, núm. 4 (2008), págs. 443 a 459.

[22] Marcus Felson, *The Ecosystem for Organized Crime*, HEUINI Papers, núm. 26 (Helsinki, Instituto Europeo de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, afiliado a las Naciones Unidas, 2006).

atención en el entorno delictivo y excluyendo los móviles del individuo se conseguiría reducir la actividad delictiva organizada en gran escala.

D. Tendencias regionales de los vínculos entre el tráfico de drogas y otras formas de tráfico ilícito

23. Existen numerosas evaluaciones de los vínculos existentes entre el tráfico de drogas y otras formas de tráfico ilícito, tales como la trata de personas o el tráfico de armas de fuego y el blanqueo de dinero. Puesto que el tráfico de drogas afecta a la mayoría de los países y puede resultar enormemente lucrativo, se lo considera la fuente de financiación de la expansión de las empresas delictivas a actividades que no incluyen los estupefacientes. La UNODC ha publicado estudios regionales en los que se examinan los vínculos entre la delincuencia organizada y la droga. En estos estudios se han examinado la delincuencia y el desarrollo en África, América Central, los Balcanes y el Caribe[23]. Estas evaluaciones han señalado el papel de importancia crítica de la cooperación regional para hacer frente a los problemas de la trata de personas, el tráfico de drogas y armas de fuego, y otras formas de delincuencia organizada, además de la corrupción y el blanqueo de dinero, que aquejan a la región.

24. En un informe de la UNODC sobre el tráfico de drogas en el África occidental se llegó a la conclusión de que no había un solo país en la región por donde no pasara la cocaína y que las redes para el tráfico de drogas de la región estaban vinculadas a redes de Europa. Desgraciadamente, se carece de datos de referencia, lo cual dificulta la fijación de objetivos y el análisis de tendencias: en el caso del África occidental no se dispone de los datos más básicos sobre la producción, el tráfico y el consumo de drogas. La amenaza del tráfico de drogas en la región se ve exacerbada por la debilidad de las instituciones, de modo que el principio de legalidad no se respeta con certeza ni regularidad, lo cual representa una amenaza a la seguridad de la región[24].

25. En un informe de las Naciones Unidas sobre el tráfico de drogas en el Caribe se comprobó que, pese a considerables diferencias entre las distintas naciones de la región, todos los países del Caribe llevaban muchos años en medio del tráfico internacional de drogas, atrapados entre dos fuegos, recibiendo los golpes de la oferta del Sur y de la demanda del Norte. Ese tráfico de drogas creaba problemas secundarios relacionados con el agravamiento de los problemas de consumo local de drogas debido a que los encargados de transportarlas solían ser remunerados con drogas, aparte del tráfico de armas de fuego utilizadas en las ventas de drogas y canjeadas a veces por drogas, el empeoramiento de la corrupción policial y el blanqueo de dinero derivado de la venta de drogas. Los problemas del tráfico de

---

[23] *Crimen y desarrollo en Centroamérica: atrapados en una encrucijada* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: B.07.IV.5); *Crime, Violence and Development: Trends, Costs and Policy Options in the Caribbean* publicado por la UNODC y el Banco Mundial en marzo de 2007 (www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Caribbean-study-en.pdf%20%20); *Drug Trafficking as a Security Threat in West Africa*, publicado por la UNODC en 2008 (www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Drug-Trafficking-WestAfrica-English.pdf); y *Crime and Its Impact on the Balkans and Affected Countries*, publicado por la UNODC en 2008 (www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Balkan_study.pdf).

[24] *Drug Trafficking as a Security Threat* ..., op. cit.

drogas se ven magnificados aún más por los importantes sectores del turismo y de los servicios financieros en la región, la existencia de muchos vuelos diarios a estos países, y el hecho de que muchos nacionales caribeños que viven en América del Norte y en Europa actúan como distribuidores de drogas y blanqueadores de dinero[25].

26. Un análisis de la delincuencia en América Central arrojó resultados análogos. En un informe de la UNODC se llegó a la conclusión de que ningún otro asunto había tenido más impacto en la estabilidad y desarrollo de Centroamérica que el crimen, dados los niveles delictivos, las encuestas de opinión pública y la relación recíproca entre la corrupción y la economía en esos países en desarrollo[26].

27. La delincuencia organizada, la corrupción y el tráfico de drogas fueron tema de un informe de la UNODC sobre Europa sudoriental, en el cual se observó que la región seguía siendo la principal zona de tránsito para la heroína destinada a Europa occidental. Además, se observó que problemas conexos como la trata de personas, la corrupción, el estado de derecho y la reforma judicial seguían teniendo importancia, si bien se habían hecho algunos progresos, lográndose una mayor estabilidad económica y política, después de un período de transición[27].

28. Hay otros tipos de delitos que se han vinculado al tráfico de drogas. La piratería de obras digitales genera, según se ha comprobado, considerables ganancias para los grupos delictivos organizados, en tanto que el riesgo de ser descubiertos es bajo[28]. En un estudio de compradores voluntarios de bienes falsificados en cuatro países se comprobó que lo que más contribuía a su decisión de comprar bienes falsificados era la relación favorable entre el precio y el valor de la mercadería, más que las actitudes frente a los bienes falsificados[29]. En otro análisis se sacaron a luz las localidades de todo el mundo donde era más frecuente la falsificación de bienes, así como los factores asociados con los mercados más fuertes en la falsificación de discos compactos, discos de vídeos digitales (DVD), programas de informática, fármacos, ropa y joyas[30]. En un informe del Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia se examinó la naturaleza y magnitud de la falsificación de medicamentos, drogas, juguetes, piezas de repuesto y otras mercaderías, y se señaló la necesidad de mejorar la reunión de datos y los métodos de ejecución de la ley, introducir cambios en la legislación y prestar mayor atención al papel de la delincuencia organizada[31].

---

[25] *Crime, Violence and Development:* ..., op. cit.

[26] *Crimen y desarrollo en Centroamérica*: …, op. cit.

[27] *Crime and Its Impact on the Balkans* ..., op. cit.

[28] Jeffrey Scott McIllwain, “Intellectual property theft and organized crime: the case of film piracy”, *Trends in Organized Crime*, vol. 8, núm. 4 (2005), págs. 15 a 39.

[29] Elfriede Penz, Bodo B. Schlegelmilch y Barbara Stöttinger, “Voluntary purchase of counterfeit products: empirical evidence from four countries”, *Journal of International Consumer Marketing*, vol. 21, núm. 1 (2009), págs. 67 a 84; y Jason Rutter y Jo Bryce, “The consumption of counterfeit goods: ‘Here be pirates?’”, *Sociology*, vol. 42, núm. 6 (2008), págs. 1146 a 1164.

[30] Peggy Chaudry and Alan Zimmerman, *The Economics of Counterfeit Trade: Governments, Consumers, Pirates and Intellectual Property Rights* (Berlín, Springer, 2009).

[31] Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia, *Counterfeiting: A Global Spread, a Global Threat* (Turín, Italia, 2007). Puede consultarse en www.unicri.it/wwd/emerging_crimes/counterfeiting.php.

29. Es importante documentar las similitudes y diferencias regionales para los fines de la capacitación y la formulación de estrategias de intervención. La delincuencia transnacional en la región del Pacífico, por ejemplo, ha terminado por caer en manos de grupos ajenos a la región. Los países asiáticos están interesados en los baratos recursos naturales de la región, en tanto que los gobiernos de los Estados de las islas del Pacífico tienen la vista puesta en Asia, con su corriente de exportaciones, turistas e inversiones. En un análisis se comprobó que la delincuencia organizada existía en la periferia de las industrias legales de la pesca y la madera, y a veces realizaba sus operaciones de comercio de armas y drogas en los campamentos madereros. La corrupción presentaba una amenaza aún mayor en los casos en que los funcionarios del gobierno vendían los recursos naturales de manera que explotaban a sus propios países. Se necesitaba una gobernanza y un sistema de ejecución de la ley de mayor competencia e integridad para reducir las oportunidades de actos y planes corruptos que implicaban delincuencia organizada[32].

30. Según un análisis del tráfico de estupefacientes en Asia, el mercado ilícito ha crecido a la par del crecimiento de las economías legítimas[33]. No era fácil encontrar soluciones eficaces debido a la falta de fondos y de conocimientos más precisos y completos sobre la prevalencia del consumo de drogas y datos conexos para el estudio científico del problema de la droga en la región[34].

31. El problema relacionado del tráfico ilícito de migrantes ha sido objeto de varios estudios, aunque el papel de la delincuencia organizada en estas actividades no se conoce muy bien. Se han llevado a la justicia muchos casos de contrabandistas de migrantes en gran número de países, pero muchos de los delincuentes participan en las actividades en menor escala de redes dedicadas al reclutamiento o transporte más que en las de grandes organizaciones delictivas. En un estudio basado en trabajos sobre el terreno y entrevistas con funcionarios del gobierno y más de 100 contrabandistas, se describe a los contrabandistas que transportan a inmigrantes ilegales hacia países occidentales y se llega a la conclusión de que los participantes en el contrabando son pequeños grupos, y no grandes jerarcas, tipo “el padrino”, si bien es cierto que hay que explorar más a fondo los vínculos entre la clandestinidad delictiva y el mundo de los negocios legítimos.

32. Otro estudio que recurrió a cuestionarios anónimos en Internet e información reunida sobre el terreno en entrevistas con prostitutas y sus clientes, encaró el problema desde el punto de vista de la demanda. Las conclusiones sugieren que hay formas de manejar la prostitución, en lugares donde es legal, de manera que resulte posible proteger a las víctimas y combatir la trata de personas[35]. Se trata de un tema

---

[32] Sue Windybank, “The illegal pacific, part I: organised crime”, *Policy*, vol. 24, núm. 1 (2008), págs. 32 a 38.

[33] Ryan Clarke, “Narcotics trafficking in China: size, scale, dynamic and future consequences”, *Pacific Affairs*, vol. 81, núm. 1 (2008), págs. 73 a 93.

[34] Chen Zhonglin y Kaicheng Huang, “Drug problems in China: recent trends, countermeasures and challenges”, *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, vol. 51, núm. 1 (2007), págs. 98 a 109.

[35] Sheldon X. Zhang, *Chinese Human Smuggling Organizations: Families, Social Networks, and Cultural Imperatives* (Palo Alto, California, Stanford University Press, 2008); y Andrea Di Nicola y colaboradores, eds., *Prostitution and Human Trafficking: Focus on Clients* (Nueva York, Springer, 2009).

sustantivo para el examen en la evaluación de las preocupaciones en pugna de la oferta de las víctimas del contrabando y la trata, y la fiscalización de la demanda de los servicios que prestan.

33. Dada la considerable labor realizada de análisis de las tendencias regionales de los vínculos entre el tráfico de drogas y otras formas de tráfico ilícito, se necesita ahora una síntesis, de manera que unas regiones puedan aprender de la experiencia de otras, mediante evaluaciones sistemáticas y periódicas entre las regiones llevadas a cabo de manera normalizada a fin de evaluar las tendencias y los efectos de las iniciativas de justicia penal.

E. Idoneidad de las prácticas seguidas para reprimir el tráfico de drogas en la lucha contra las actividades delictivas organizadas

34. Se ha recurrido a muchas prácticas para combatir el tráfico de drogas y otras actividades delictivas organizadas, pero es muy poco lo que se ha hecho para evaluar su eficacia. Por consiguiente, sigue siendo difícil precisar la relación costo-beneficio de una práctica dada y sus efectos sobre las víctimas o sobre la delincuencia organizada en determinada región.

35. El desarrollo de las estrategias para combatir el blanqueo de dinero tuvo su origen en la preocupación suscitada por el movimiento internacional del producto ilícito del tráfico de drogas, preocupación que perdura hoy día con respecto al producto de la actividad delictiva organizada. Se han aprobado muchas leyes y establecido muchos organismos de vigilancia en todo el mundo para detectar los fondos ilícitos tanto dentro como fuera del sistema financiero. En un análisis detallado se comprobó que no se había prestado suficiente atención a la necesidad de reunir información sistemática sobre los efectos de dichos esfuerzos[36]. Como resultado de ello, sigue siendo difícil evaluar la eficacia de las leyes o de las actividades de ejecución de la ley en la lucha contra el blanqueo de dinero.

36. Se ha observado que es preciso combinar las medidas legales y reglamentarias, tales como el fortalecimiento de las leyes de decomiso de activos para reducir el blanqueo de dinero o las medidas para prevenir y reprimir la corrupción, con la acción social, por ejemplo, la adopción de medidas para reducir el desempleo, si se quiere obtener mejores resultados en la lucha contra el tráfico de drogas y la delincuencia organizada[37]. Es esencial, para alcanzar estos objetivos de manera gradual y sostenida, contar con estrategias y planes concretos. Los manuales de las Naciones Unidas y otras formas de asistencia técnica son útiles para salvar la brecha entre los principios y la práctica[38].

---

[36] Peter Reuter y Edwin M. Truman, *Chasing Dirty Money: Progress on Anti-Money Laundering* (Washington, D.C., Institute for International Economics, 2004).

[37] "Taking on the Unholy Family", *The Economist*, vol. 392, 25 de julio de 2009; y Nathan Jones, "Using counterinsurgency strategy to reassert the Westphalian State against criminal networks: the case of the Gulf Cartel in Mexico", monografía presentada en la reunión anual de la International Studies Association, Nueva York, febrero de 2009.

[38] *La lucha contra la trata de personas* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.08.V.14); y *Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption*, publicada por la UNODC y el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para

37. El fraude es un componente central de muchas actividades delictivas organizadas, especialmente en los casos en que la víctima es engañada por el delincuente, como en la falsificación, la trata de personas, el robo de identidad y delitos conexos. La posibilidad de que el fraude tenga éxito depende de las relaciones entre los entornos, las oportunidades y los recursos de los órganos encargados de hacer cumplir la ley. Algunos fraudes son cometidos por redes de delincuencia organizada transnacional, otros por grupos pequeños. Se sabe de personas que cometen fraudes importantes sin participar en la delincuencia organizada. La evaluación de los riesgos de fraude se está haciendo cada vez más común entre las grandes empresas. Los métodos elaborados para realizar esas evaluaciones pueden ser útiles para hacer evaluaciones más amplias del riesgo creado por las actividades ilegales[39].

38. La lucha contra el tráfico internacional de armas es otro aspecto de la lucha contra la delincuencia organizada que podría beneficiarse de una cuidadosa evaluación de las prácticas actuales. En un informe de las Naciones Unidas se examinó el problema de la proliferación de las armas pequeñas en el mundo en desarrollo y se comprobó la existencia de relaciones entre la gobernanza, la inestabilidad política y la capacitación de la policía. En otro estudio de los Balcanes se distinguieron tres tipos diferentes de tráfico de armas y en el análisis se indicaron los factores culturales, sociales y políticos que contribuían al mercado ilícito más allá del simple lucro[40]. Estas conclusiones ofrecen orientación para las iniciativas de lucha contra el tráfico de armas en otras regiones.

39. En una evaluación reciente hecha por las Naciones Unidas de los múltiples problemas que enfrenta la región del África occidental se examina la idoneidad de las prácticas adoptadas para combatir el tráfico de drogas como parte de la lucha contra las actividades delictivas organizadas. En el África occidental hay múltiples corrientes de tráfico transnacional ilícito de cocaína, petróleo, cigarrillos, medicamentos falsificados, armas pequeñas, personas para los fines de la explotación sexual, desechos tóxicos y personas que ingresan de contrabando en el mercado laboral. Se comprobó que estos problemas tenían causas internas y externas. La demanda de petróleo robado, la oferta de medicamentos de baja calidad, la elaboración de bienes ilícitos en zonas de libre comercio, el mercado mundial de artículos electrónicos de segunda mano y la transparencia insuficiente de las transacciones financieras emanan todos, en gran medida, del exterior. Entre los problemas de origen interno que tienen influencia en la situación general cabe mencionar las deficiencias de las leyes tributarias y de concesión de licencias que afectan al contrabando intrarregional de cigarrillos, el deficiente desempeño de la

---

Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia en 2009 (www.unicri.it/wwk/publications/books/docs/Technical_Guide_UNCAC.pdf).

[39] Michael Levi, “Organized fraud and organizing frauds: unpacking research on networks and organization”, *Criminology and Criminal Justice*, vol. 8, núm. 4 (2008), págs. 389 a 419; y Nahariak Jaffar y colaboradores, “The effects of fraud risk assessment on the external auditor’s ability to detect the likelihood of fraud: a conceptual discussion”, *European Journal of Scientific Research*, vol. 17, núm. 3 (2007), págs. 425 a 432.

[40] Anatole Ayissi e Ibrahima Sall, eds., *Combating the Proliferation of Small Arms And Light Weapons in West Africa: Handbook for the Training of Armed And Security Forces* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: GV.E.03.0.17); y Jana Arsovska y Panos Kostakos, “Illicit arms trafficking and the limits of rational choice theory: the case of the Balkans”, *Trends in Organized Crime*, vol.11, núm. 4 (2008), págs. 352 a 378.

policía por falta de capacitación y educación, las dificultades del control fronterizo y un entorno de ilegalidad anárquica debido a la corrupción[41]. Este análisis demuestra que es posible formular y compartir prácticas idóneas si se hace un diagnóstico correcto de los problemas enfrentados y se comprende que las soluciones exigen cambios que trascienden el sistema de justicia penal.

F. Prácticas idóneas adoptadas a nivel nacional y regional en la investigación y el enjuiciamiento de los traficantes internacionales de drogas

40. Son varias las prácticas seguidas a nivel nacional y regional para la investigación y el enjuiciamiento de narcotraficantes internacionales. A veces se considera que esas prácticas son "buenas" cuando terminan en una condena, pero es importante reconocer que la condena es solo uno de los criterios que han de aplicarse para determinar si una práctica es o no es buena. Otros factores de importancia son el costo financiero, la influencia en los grupos delictivos organizados y en terceros (particulares) que no están implicados en el caso.

41. Es sumamente aconsejable que los órganos encargados de hacer cumplir la ley y los funcionarios del ministerio público compartan estas prácticas. Es útil también el examen de precedentes con los homólogos de otros países, pues estimula el intercambio de ideas y puede dar por resultado el refinamiento de los enfoques de la investigación[42]. Es preciso asignar mayor prioridad y mayores fondos a la creación de foros para compartir las experiencias de la investigación y promover la cooperación entre las autoridades competentes.

42. La función de la policía a veces se vuelve sumamente difícil debido a todo lo que se pretende de ella. Cuando la policía conoce la comunidad en que opera y goza de su confianza se encuentra en condiciones óptimas para desarrollar y seguir pistas en su investigación. Ello supone convencer a la gente de que vale la pena denunciar los delitos y que es mejor eso que tratar de resolver los conflictos de manera privada. Como se reconoce en el informe de la UNODC sobre la delincuencia en América Central, la policía no puede desempeñar estas tareas vitales si se ve atrapada en medio de una guerra, precipitándose de un frente de batalla a otro. En última instancia, debe reconocerse que la policía es solo el elemento más visible de los esfuerzos de un Estado por resolver los problemas de la delincuencia y no puede cumplir sola esa tarea[43].

43. Son cada vez más los países que han adoptado y utilizan disposiciones de protección de testigos para garantizar la seguridad de los testigos gravemente amenazados. Estas disposiciones varían considerablemente de un país a otro, según

---

[41] *Transnational Trafficking and the Rule of Law in West Africa: A Threat Assessment*, publicado por la UNODC en 2009 (www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/West_Africa_Report_2009.pdf).

[42] Leslie E. King y Judson M. Ray, "Developing transnational law enforcement cooperation: the FBI training initiatives", *Journal of Contemporary Criminal Justice*, vol. 16, núm. 4 (2000), págs. 386 a 401.

[43] *Crimen y desarrollo en Centroamérica* ..., op.cit.; véase también David H. Bayley, *Changing the Guard: Developing Democratic Police Abroad*, Studies in Crime and Public Policy (Nueva York, Oxford University Press, 2006).

se describe en un informe de la UNODC sobre las prácticas actuales[44]. Cuando se inició el programa de protección de testigos en los Estados Unidos de América, se calculaba que tendrían que reubicarse por año de 25 a 50 testigos, a un costo de menos de un millón de dólares de los Estados Unidos. Sin embargo, en los primeros 13 años de aplicación, el programa brindó protección a más de 4.400 testigos y 8.000 familiares. Esta experiencia lleva a la conclusión de que los programas de protección de testigos deben planearse con sumo cuidado. La evaluación objetiva es de extremada importancia para la inclusión debido a que muchos testigos protegidos son, ellos mismos, delincuentes, de modo que existe la posibilidad muy real de que algunos participantes en el programa puedan cometer nuevos delitos una vez que han sido reubicados. En toda evaluación de la eficacia de un programa de protección de testigos debe compararse su costo (medido, por ejemplo, por el número de reubicaciones y los delitos cometidos por los testigos acogidos al programa) con sus beneficios (éxito del enjuiciamiento de miembros de grupos delictivos organizados de alto nivel)[45].

G. Prácticas idóneas en la esfera de la cooperación internacional en asuntos penales

44. La negociación de convenciones internacionales vinculantes en los últimos años y de muchos acuerdos bilaterales y multilaterales eficaces sobre la extradición y otras formas de cooperación internacional constituye un progreso concreto en la lucha contra la delincuencia transnacional. Entre los éxitos cabe mencionar la tendencia mundial hacia la concertación de acuerdos oficiales con preferencia a los oficiosos y de acuerdos multilaterales con preferencia a los bilaterales (con lo cual se reduce el número de lugares en que pueden refugiarse los delincuentes y esconder sus activos). Los contactos directos para fines de capacitación y de prestación de asistencia técnica han sido de gran valor para inspirar confianza y promover la cooperación después de terminados los respectivos programas. Se ha demostrado que el uso de asociaciones económicas y de desarrollo como plataformas para la concertación de acuerdos de lucha contra la delincuencia es eficaz para enfrentar los problemas relacionados con la delincuencia en América del Sur, Asia y Europa.

45. Es preciso mejorar la utilización de la información y las bases de datos disponibles y elaborar procedimientos para conseguir que la extradición sea más eficiente. También es necesario prestar más apoyo a los países en desarrollo para ayudarles a aumentar su capacidad de cooperación para los fines de la ejecución de la ley. Es esencial, para medir el progreso, contar con un sistema que deje constancia de los ejemplos de cooperación internacional[46]. Si bien son frecuentes los casos de cooperación internacional en cuanto a la ejecución de la ley y el

---

[44] *Manual de buenas prácticas para la protección de los testigos en las actuaciones penales que guarden relación con la delincuencia organizada, publicado por la UNODC en 2008 (http://www.unodc.org/documents/organized-crime/V0852046%20WP%20Good%20Practices%20(S).pdf).*

[45] Jay S. Albanese, *Organized Crime in Our Times*, quinta edición (Newark, New Jersey, LexisNexis, 2007).

[46] Kauko Aromaa y Terhi Viljanen, eds., *Enhancing International Law Enforcement Co-operation, including Extradition Measures*, HEUNI Publication series, núm. 46 (Helsinki, Instituto Europeo de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia (HEUNI), afiliado a las Naciones Unidas, 2005).

enjuiciamiento, es posible y necesario hacer mayores progresos. Deben alentarse las investigaciones y operaciones policiales conjuntas, así como la cooperación estrecha, tomando como guía las experiencias que han tenido éxito. Además, las organizaciones internacionales y las oficinas de enlace bilateral pueden fomentar la adopción de enfoques transfronterizos más eficientes para reprimir la delincuencia transnacional.

H. Experiencia y conocimientos adquiridos en el uso de técnicas de investigación especiales

46. Se ha acumulado considerable experiencia en el uso de técnicas de investigación especiales contra el tráfico de drogas y la delincuencia organizada, incluidas la vigilancia electrónica, las operaciones encubiertas y las entregas vigiladas. Se han dedicado menos esfuerzos, en cambio, a la determinación de la relación costo-eficacia de estos enfoques, el tipo de casos para los cuales mejor se prestan y el riesgo que presentan para los agentes policiales y los derechos de los particulares.

47. Se han adoptado varias políticas y técnicas de investigación, que se han puesto en práctica, sin ninguna evaluación sistemática de su idoneidad, eficacia o posibilidad de afectar a la delincuencia organizada, ni de la relación costo-beneficio ni de las posibles desventajas. Es posible elaborar métodos de investigación para evaluar las políticas de lucha contra la delincuencia organizada, pero para ello es preciso tener acceso a la información y a la experiencia de los gobiernos en el uso de estas herramientas. Es posible comparar la utilización de herramientas de investigación especiales en distintos tipos de casos para encontrar respuestas empíricas racionales a importantes cuestiones tales como los tipos de casos en que ciertas técnicas y herramientas de investigación y enjuiciamiento dan los mejores o peores resultados, la relación costo-beneficio de su empleo y las posibles consecuencias o daño potencial que cabe prever[47]. Es posible contestar empírica y objetivamente preguntas similares respecto de todos los métodos de lucha contra la delincuencia organizada, pero esa tarea debe recibir prioridad y acceso a la información necesaria.

48. Este hecho se ve confirmado por varias evaluaciones, que han reconocido la necesidad de analizar la experiencia adquirida con diversas técnicas de investigación. En un examen de una importante ley contra la delincuencia organizada se llegó a la conclusión de que era increíble que durante más de 20 años de litigación contra sindicatos totalmente corruptos no se hubiera hecho una sola evaluación. No se dejó constancia de éxitos y fracasos y huelga decir que ni se documentaron ni analizaron los casos[48]. En un examen objetivo de los programas de lucha contra la delincuencia organizada se comprobó que, en resumidas cuentas, pese a todos los esfuerzos legislativos para reprimir la delincuencia organizada y el blanqueo de dinero en la década de 1990, no se había hecho ninguna investigación importante de ninguno de los ámbitos clave que conformaban el canon normal de la

---

[47] Jay S. Albanese, “Controlling Organized Crime: Looking for Evidence-Based Approaches”, *Victims & Offenders*, vol. 4, núm. 4 (2009), págs. 412 a 419.

[48] James B. Jacobs, *Mobsters, Unions, and Feds: The Mafia and the American Labor Movement* (Nueva York: New York University Press, 2006), pág. 238.

evaluación[49]. En una evaluación de un estudio inédito de 18 iniciativas distintas de represión de la delincuencia organizada se llegó a la conclusión de que las pruebas de la eficacia de las estrategias existentes de lucha contra la delincuencia organizada eran escasas por no decir nulas[50].

49. Una posible fuente de información para la planificación de las actividades de ejecución de la ley son los delincuentes capturados. Las entrevistas con 34 reclusos que habían cometido delitos relacionados con drogas revelaron la forma en que operaban los contrabandistas de drogas y cómo hacían para evadir la captura, ofreciendo así útiles perspectivas para las estrategias de investigación policial[51]. De modo análogo, las entrevistas con 70 narcotraficantes encarcelados en el Canadá demostraron que eran de dos tipos: traficantes "delincuentes", que operaban como delincuentes de carrera, y traficantes "empresarios", que, fuera de su participación en el tráfico de drogas, llevaban una vida respetuosa de la ley[52]. Tanto la estructura de sus operaciones como la forma en que reaccionan los traficantes a la amenaza de la detección por las autoridades policiales proporcionan orientación sobre el uso eficaz de las técnicas de investigación.

50. En muchos países se recurre a la vigilancia electrónica para investigar la delincuencia organizada y la UNODC ha resumido las prácticas actuales en un informe reciente[53]. Este informe tiene por objeto facilitar la redacción de leyes y asistir al personal policial y judicial que considere la posibilidad de reunir información por medios electrónicos. Existen profundas diferencias entre los distintos países en cuanto a la privacidad de que deben gozar las conversaciones directas o telefónicas, y estas diferencias reflejan distintas circunstancias sociales, políticas y culturales o diferentes tradiciones. Es preciso efectuar evaluaciones objetivas de la utilidad de la vigilancia electrónica en los casos de delincuencia organizada. Dichas evaluaciones permitirían aclarar importantes cuestiones sobre la relación costo-beneficio de la vigilancia electrónica comparada con otras técnicas de investigación, sus efectos en la probabilidad de llegar a una condena de los implicados en casos graves de delincuencia organizada y el efecto de esas condenas en los grupos delictivos organizados, en comparación con las técnicas de investigación tradicionales.

51. Ha habido varias operaciones encubiertas sumamente importantes que dieron por resultado varias condenas. Sin embargo, el peligro que corren los agentes encubiertos es grande, puesto que son los últimos en enterarse cuando se descubre su identidad, lo cual los expone al riesgo de lesiones graves o muerte. Los problemas de adaptación de los agentes encubiertos, una vez terminada su misión, no han sido objeto de suficiente atención. Todavía no se han evaluado objetivamente los beneficios de la labor encubierta en función de su costo en cuanto al tiempo

---

[49] Michael Levi y Mike Maguire, "Reducing and preventing organised crime: an evidence-based approach", *Crime, Law & Social Change*, vol. 41, núm. 5 (2004), págs. 397 a 469.

[50] Allan Castle, "Measuring the impact of law enforcement on organized crime", *Trends in Organized Crime*, vol. 11, núm. 2 (2008), págs. 135 a 156.

[51] Scott H. Decker y Margaret Townsend Chapman, *Drug Smugglers on Drug Smuggling: Lessons from the Inside* (Filadelfia: Temple University Press, 2008).

[52] Frederick J. Desroches, *The Crime that Pays: Drug Trafficking and Organized Crime in Canada*, Toronto, Canadian Scholars Press, 2005.

[53] *Current Practices in Electronic Surveillance in the Investigation of Serious and Organized Crime* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.09.XI.19).

invertido, los riesgos corridos y el personal necesario, ni sus efectos en el agente mismo, el organismo policial y los terceros afectados.

I. Políticas y experiencias en la coordinación e intercambio de información entre organismos policiales y de inteligencia

52. La idea de que el intercambio de información y la cooperación entre los organismos policiales y de inteligencia es la clave de una mayor eficacia en la lucha contra el tráfico en todas sus formas goza de aceptación universal. La labor de formación y de creación de capacidad entre los legisladores, los responsables de la formulación de políticas y el personal judicial y policial debe ser completa y constante, puesto que la adopción de leyes, técnicas de investigación y acuerdos internacionales nuevos, por un lado, y los cambios de la propia delincuencia organizada, por el otro, exigen una actualización permanente de los conocimientos.

53. Buena parte de esta coordinación e intercambio de información ocurre de manera oficiosa, cuando los oficiales, agentes o funcionarios tienen relaciones personales basadas en la confianza. Esto se facilita mediante la participación en programas de formación presenciales. Los acuerdos internacionales cobran vida cuando personas que trabajan en distintos países pueden compartir sus experiencias en un foro neutral. La capacitación internacional permite hacerlo y debería ser una prioridad en todas partes.

54. En ciertas circunstancias la cooperación multinacional ha dado por resultado la formación de bases de datos y la creación de capacidad de análisis (tal el caso de la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) y de la Oficina Europea de Policía (Europol)). Por ejemplo, la INTERPOL ofrece un sistema mundial de comunicaciones para la policía, varias bases de datos amplias y apoyo operacional a todos sus miembros. La información disponible en esas bases puede utilizarse de manera más acabada aprovechando al máximo los recursos existentes. La designación de funcionarios estatales de enlace y de personas de contacto en cada país, disponibles las 24 horas del día, es una forma de maximizar el uso de los recursos existentes al aumentar el número de intercambios de información oportunos.

55. Las diferencias entre los ordenamientos jurídicos, los organismos encargados de hacer cumplir la ley y los sistemas judiciales pueden ser un obstáculo a la cooperación entre los encargados de hacer cumplir la ley, pero se han obtenido buenos resultados recurriendo a asociaciones económicas y de desarrollo como plataforma para los acuerdos de lucha contra la delincuencia (por ejemplo, la Unión Europea, la ASEAN, la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). En estos foros pueden utilizarse las relaciones existentes para abordar los problemas de la delincuencia que afectan al desarrollo económico.

III. Conclusiones y recomendaciones

56. Toda respuesta eficaz a la delincuencia organizada transnacional, incluido el tráfico de drogas, debe basarse en el establecimiento de un marco legislativo adecuado, la adopción de programas de creación de capacidad y el fortalecimiento

de la cooperación regional y subregional basada en la responsabilidad compartida. La labor de las organizaciones internacionales en este ámbito requiere una mayor coordinación y redoblados esfuerzos conjuntos para promover la aplicación de los tratados multilaterales, el principal de los cuales es la Convención contra la Delincuencia Organizada y los protocolos que la complementan, así como para elaborar y ejecutar programas amplios, sostenidos y coherentes de asistencia técnica a los países en desarrollo que la solicitan.

57. Pese a los múltiples esfuerzos realizados para analizar el modus operandi de los grupos delictivos organizados, en muchos países persiste la falta de acceso a información y en varias regiones el análisis es virtualmente inexistente. Se necesita una vigorosa iniciativa para poder examinar las tendencias de la actividad delictiva organizada, puesto que este tipo de actividad delictiva cambia en respuesta a las medidas de los órganos encargados de hacer cumplir la ley.

58. Las respuestas normativas dependen de la ponderación precisa de la amenaza creada por la delincuencia organizada. La determinación de los riesgos planteados por la delincuencia organizada exige evaluaciones concretas, debido a las apreciables diferencias de un país a otro y de una región a otra. Las limitadas iniciativas en curso deben unificarse y servir de plataforma para una campaña más sistemática y constante de evaluación de los riesgos en todo el mundo.

59. Se han hecho numerosas evaluaciones de los vínculos existentes entre el tráfico de drogas y otras formas de tráfico ilícito. La UNODC ha publicado estudios regionales en los que se examinan los vínculos entre la delincuencia organizada y la droga. En estos estudios se examinan la delincuencia y el desarrollo en África, América Central, los Balcanes y el Caribe. Estas evaluaciones señalan el papel de importancia decisiva desempeñado por la cooperación regional. Los resultados de estos estudios deben plasmarse en programas concretos de asistencia a estas regiones. La comunidad de donantes, especialmente, debe conceder prioridad a la prestación de dicha asistencia.

60. Se ha hecho una considerable labor para analizar las tendencias regionales de los vínculos entre el tráfico de drogas y otras formas de tráfico ilícito. Se necesita una síntesis de esta labor de modo que unas regiones puedan aprender de la experiencia de otras. Además, se necesitan evaluaciones constantes y periódicas, hechas de manera normalizada, a fin de determinar las tendencias de las actividades ilícitas y estimar los efectos de las iniciativas de la justicia penal.

61. No se han dedicado suficientes esfuerzos a la evaluación objetiva de la eficacia de los métodos empleados para combatir el tráfico de drogas y otras actividades delictivas organizadas. Sigue siendo difícil, por tanto, evaluar la relación costo-beneficio y el efecto de dichos métodos y es probable, en consecuencia, que no se reúnan sistemáticamente las lecciones aprendidas ni se aprovechen para mejorar los métodos y asegurarse de que dichos métodos estén disponibles para hacer frente a la delincuencia organizada, en constante evolución. La comunidad internacional y la UNODC pueden y deben colaborar para formular programas de ajuste de los métodos y hacer un análisis sistemático de la experiencia adquirida.

62. Los contactos directos en los programas de capacitación y asistencia técnica constituyen, según se ha demostrado, un método valioso de inspirar confianza y promover la cooperación entre los profesionales, después de terminados los

programas. También ha quedado demostrado que el uso de asociaciones económicas y de desarrollo como plataforma para los acuerdos relativos a la delincuencia es un método eficaz de abordar problemas comunes relacionados con la delincuencia en América del Sur, Asia y Europa. El intercambio de información y la cooperación entre los organismos policiales y de inteligencia son un elemento clave para aumentar la eficacia de la lucha contra el tráfico en todas sus formas. La formación profesional y la creación de capacidad entre los legisladores, los encargados de formular políticas y el personal judicial y policial deben ser amplias y constantes, puesto que la adopción de leyes, técnicas de investigación y acuerdos internacionales nuevos, por un lado, y los cambios de la propia delincuencia organizada, por el otro, exigen una actualización permanente de los conocimientos.