



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

Distr. general  
4 de julio de 2014  
Español  
Original: inglés

## Séptimo período de sesiones

Viena, 6 a 10 de octubre de 2014

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**

## **Aplicación eficaz de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos**

### **Informe de la Secretaría**

#### **I. Introducción**

1. En su resolución 6/1, titulada “Aplicación eficaz de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos”, la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, entre otras cosas, instó a los Estados partes a que fomentaran, en el marco del sistema de las Naciones Unidas, una respuesta estratégica, proactiva e integral a la delincuencia organizada transnacional, y solicitó a la Secretaría que, en su séptimo período de sesiones, le presentara un informe sobre las medidas adoptadas para aplicar esa resolución e incorporar las respuestas a la delincuencia organizada transnacional en la labor del sistema de las Naciones Unidas.

2. En el presente informe se ofrece información sobre las respuestas estratégicas, proactivas e integrales adoptadas por los países frente a la delincuencia organizada transnacional, a modo de complemento de la documentación básica del séptimo período de sesiones de la Conferencia que se refiere a las actividades realizadas por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) para

\* CTOC/COP/2014/1.



promover y apoyar la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos<sup>1</sup>.

3. Aunque la delincuencia organizada transnacional reviste múltiples formas y plantea un conjunto diverso de desafíos que pueden variar considerablemente entre los distintos Estados y regiones, los grupos delictivos organizados y sus actividades tienen varias características en común. Esos grupos suelen ser flexibles, dinámicos, innovadores y resilientes; se adaptan y responden con rapidez a las medidas adoptadas para hacer cumplir la ley, encontrando fácilmente nuevos mercados, productos, rutas y métodos de funcionamiento, forjando nuevas alianzas, cuando es necesario, y emprendiendo una gama cada vez más amplia de actividades ilícitas.

4. El resultado de esta situación es una amenaza transnacional compleja y cambiante. Quienes formulan las estrategias contra la delincuencia organizada transnacional deben procurar elaborar respuestas proactivas que sean tan flexibles y dinámicas como las actividades de los grupos delictivos. Ello, a su vez, requiere el desarrollo de la capacidad de reunir y analizar información para vigilar las tendencias, las amenazas emergentes y los efectos de la delincuencia organizada, y de idear estrategias de prevención y medidas de respuesta.

5. La falta de información es un problema importante para los gobiernos y los órganos regionales e internacionales que necesitan determinar las amenazas y formular respuestas. Los grupos delictivos organizados harán todo lo posible para que sus operaciones sean difíciles de detectar y de frenar. Según las necesidades y el contexto, por ejemplo, los grupos delictivos organizados pueden hacer un uso máximo de la tecnología o emplear métodos para eludir el escrutinio tecnológico. Además, con frecuencia esos grupos emplean estructuras y operaciones aparentemente legítimas para encubrir sus actividades ilícitas. Ello dificulta la reunión de información completa y crea la necesidad de un mayor intercambio de información entre los Estados partes sobre las modalidades y las tendencias de la delincuencia organizada transnacional, como se exige en el artículo 32, párrafo 3 b), de la Convención contra la Delincuencia Organizada, y de que se mejore la capacidad de obtener información de inteligencia estratégica.

6. Aunque la delincuencia organizada transnacional moderna es, en medida creciente, una actividad sin fronteras que trasciende las jurisdicciones, las respuestas a esta amenaza suelen estar restringidas a las jurisdicciones nacionales. Es preciso instaurar una cooperación bilateral, regional, multilateral e internacional en la aplicación de la ley y en el ámbito judicial, pero la puesta en práctica efectiva de esa cooperación sigue siendo un reto. Las respuestas de los gobiernos deben ser proactivas y holísticas, y deben consistir en una combinación equilibrada de enfoques preventivos y represivos.

7. La delincuencia organizada amenaza las economías lícitas y socava el desarrollo. Los grupos delictivos organizados operan a menudo en la zona gris entre las economías lícitas y las ilícitas, distorsionando las economías locales y reduciendo las oportunidades de los agentes legítimos de competir en el mercado lícito. Además, los efectos de la delincuencia organizada se están dejando sentir cada vez más en las comunidades y las personas, porque la financiación ilícita,

---

<sup>1</sup> En particular, los documentos CTOC/COP/2014/3, CTOC/COP/2014/4, CTOC/COP/2014/5, CTOC/COP/2014/10 y CTOC/COP/2014/11.

la corrupción y la violencia debilitan las estructuras sociales existentes. Por consiguiente, la sensibilización, el aumento de la resiliencia y la reducción de la vulnerabilidad de las comunidades ante la delincuencia organizada transnacional son tareas prioritarias. En ese esfuerzo, el papel de la sociedad civil y del sector privado suele ser crucial.

8. Los grupos delictivos organizados explotan la corrupción en todas sus formas para posibilitar y perpetuar sus actividades ilícitas. Como consecuencia de ello, los grupos delictivos organizados de carácter transnacional pueden operar al margen de la ley, en muchos casos ayudando a los funcionarios públicos corruptos a mantenerse en sus cargos, lo que a su vez menoscaba la gobernanza, debilita las instituciones estatales y pervierte el sistema de justicia penal. Por lo tanto, para combatir la delincuencia organizada transnacional es esencial abordar la relación entre la delincuencia organizada, la corrupción y la gobernanza.

## **II. Elementos principales de las estrategias para combatir la delincuencia organizada transnacional**

9. Hay seis elementos principales que pueden considerarse esenciales para elaborar y establecer estrategias de lucha contra la delincuencia organizada transnacional a nivel nacional, regional o internacional y para integrar las respuestas a ese tipo de delincuencia en la labor del sistema de las Naciones Unidas. Esos seis elementos están presentes en muchas de las estrategias nacionales ya existentes para combatir la delincuencia organizada transnacional y se inspiran en la Convención contra la Delincuencia Organizada.

10. En primer lugar, en lo que respecta a la prevención, las evaluaciones de las amenazas y la utilización de instrumentos de diagnóstico, como los estudios sobre la victimización y las auditorías de seguridad local, son esenciales para obtener un conocimiento cuantitativo y cualitativo de las causas básicas y los factores que inducen a participar en la delincuencia organizada. Esas evaluaciones e instrumentos son requisitos indispensables para prevenir el delito y proporcionan a los Estados una base de datos analíticos para la elaboración de sus estrategias.

11. En segundo lugar, la lucha contra el uso del producto del delito es una manera eficaz de combatir la delincuencia organizada transnacional, y toda estrategia poderosa de lucha contra esa delincuencia debería contener instrumentos que permitan localizar y decomisar los bienes obtenidos por medios delictivos.

12. Un tercer elemento crucial es la cooperación a nivel nacional. Para ello se requiere la colaboración de los agentes de todo el espectro político y de la sociedad civil, los círculos académicos y el sector privado, además de los profesionales del sector de la justicia penal y de los organismos encargados de hacer cumplir la ley. Dentro de cada país se necesita colaboración no solo a nivel central o federal, sino también entre los agentes locales, y esa colaboración debe basarse en un enfoque multisectorial y multiinstitucional.

13. Un cuarto elemento de importancia vital es la cooperación internacional entre los Estados y agentes internacionales tales como la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), y dentro del sistema de las Naciones Unidas. También es fundamental cumplir con los tratados internacionales, como la

Convención contra la Delincuencia Organizada, y promover la colaboración bilateral, multilateral y regional. A nivel operativo, el artículo 18, párrafo 1, de la Convención contra la Delincuencia Organizada exige que los Estados partes se presten la más amplia asistencia judicial recíproca respecto de las investigaciones, los procesos y las actuaciones judiciales.

14. En quinto lugar, se necesitan alianzas intersectoriales a nivel nacional, porque la delincuencia organizada transnacional está cada vez más vinculada al sector privado y las comunidades locales, por ejemplo mediante la utilización de estructuras y funciones empresariales para encubrir actividades ilícitas o canalizar fondos ilícitos. Las respuestas a la delincuencia organizada transnacional deben poner el acento en la creación de confianza y de relaciones de colaboración entre los sectores público y privado, y con la sociedad civil.

15. En sexto lugar, dado que la delincuencia organizada transnacional está en constante evolución y se adapta continuamente a los esfuerzos de represión, las estrategias y la legislación deben someterse a una evaluación constante. Para ello es necesario desarrollar una capacidad de recopilación y análisis de la información, a fin de vigilar los factores causantes, las tendencias, las modalidades, las amenazas emergentes y las repercusiones de la delincuencia organizada. También se requiere un proceso continuo de evaluación de la aplicabilidad de los marcos legislativos y las respuestas, a fin de eliminar los vacíos jurídicos que explotan las redes delictivas. Es necesario que los gobiernos tengan una base común para la evaluación y que empleen indicadores comunes a nivel nacional, regional e internacional, también dentro del sistema de las Naciones Unidas, para apoyar el establecimiento de prioridades y el aprendizaje a partir de la experiencia.

16. Además, los artículos 24 y 25 de la Convención contra la Delincuencia Organizada indican que la protección de las víctimas de la delincuencia organizada transnacional es un componente esencial de toda estrategia de lucha contra la delincuencia organizada. El enfoque centrado en las víctimas tiene por objeto prevenir la victimización, la revictimización y la victimización secundaria, y proporcionar protección y asistencia a las víctimas.

### **III. Prevención**

17. La prevención es indispensable para poner freno a la delincuencia organizada. Como la acción preventiva puede variar según las circunstancias de cada país o región, un primer paso necesario en toda estrategia es evaluar la amenaza que plantea la delincuencia organizada. Esta labor debe incluir la aplicación de instrumentos de diagnóstico para determinar los factores de riesgo, junto con una evaluación de referencia. Deben analizarse los riesgos existentes en cada país para identificar las amenazas más importantes que plantea la delincuencia organizada transnacional y formular las respuestas preventivas adecuadas. En paralelo con ello, una evaluación de referencia de las medidas preventivas ayuda a determinar las lagunas existentes en las actividades de represión<sup>2</sup>. Tales evaluaciones deben repetirse periódicamente para cerciorarse de que las políticas sigan siendo

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, en la estrategia nacional de Australia los recursos gubernamentales están alineados con las esferas de acción prioritarias para asegurar una respuesta eficaz.

adecuadas a las amenazas que plantea la delincuencia organizada transnacional. Otros elementos importantes de las medidas preventivas son la elaboración de información de inteligencia estratégica y el análisis de las actividades de la delincuencia organizada transnacional y de las iniciativas destinadas a proteger a los grupos vulnerables y a rehabilitar a las personas que en algún momento participaron en la delincuencia organizada.

18. Las lagunas en la información de inteligencia y en el análisis de la información obstaculizan considerablemente la formulación de una respuesta eficaz a la delincuencia organizada transnacional. Por lo tanto, es urgente aumentar la información de inteligencia estratégica disponible a nivel nacional, regional e internacional. Esa información estratégica se centra en los objetivos a largo plazo de los organismos encargados de hacer cumplir la ley y normalmente entraña el examen de las tendencias actuales y nuevas en el entorno delictivo y de las amenazas para la seguridad y el orden públicos. Además, la información de inteligencia estratégica ayuda a elaborar programas de lucha contra la delincuencia organizada y a encontrar posibles vías para efectuar cambios en las políticas, los programas y la legislación<sup>3</sup>. La necesidad de información de inteligencia estratégica se reconoce en el artículo 28 de la Convención contra la Delincuencia Organizada, en virtud del cual los Estados partes deben considerar la posibilidad de analizar, en consulta con los círculos científicos y académicos, las tendencias de la delincuencia organizada en su territorio, las circunstancias en que actúa la delincuencia organizada, así como los grupos profesionales y las tecnologías involucrados.

19. Con respecto a la disuasión, varios Estados han emprendido iniciativas destinadas a grupos de personas que son particularmente vulnerables al reclutamiento por los grupos delictivos organizados. La rehabilitación de los ex delincuentes está incluida en el ámbito del artículo 31 de la Convención contra la Delincuencia Organizada, en que se dispone que los Estados partes procurarán promover la reintegración social de las personas condenadas por delitos comprendidos en la Convención. Las medidas recomendadas en virtud del principio de la disuasión y la reintegración, según se establece en el artículo 31, incluyen la prevención de la participación en grupos de alto riesgo; el mantenimiento de regímenes de imposición de penas sólidos y justos; y el establecimiento y mantenimiento de programas eficaces de tratamiento de los delincuentes, con inclusión de programas para prevenir la realización de actividades relacionadas con la delincuencia organizada transnacional en las instituciones penitenciarias.

20. Un primer paso esencial en la prevención del reclutamiento de los grupos de alto riesgo es facilitar información y sensibilizar a esos grupos con respecto a las consecuencias de la participación en la delincuencia organizada. A este respecto, las medidas que se recomiendan a los gobiernos incluyen, entre otras cosas, la promoción de un comportamiento positivo mediante medidas sociales, económicas, sanitarias y educativas que abarquen una amplia gama de agentes pertinentes, como las fuerzas policiales, los tribunales y la sociedad civil; la adopción de enfoques orientados al desarrollo que apunten a crear medios de subsistencia sostenibles; el fortalecimiento de los servicios sociales; y la promoción de la buena gobernanza y el estado de derecho.

---

<sup>3</sup> UNODC, *Criminal Intelligence: Manual for Analysts* (Viena, 2011).

21. En relación con el mantenimiento de regímenes de imposición de penas sólidos y justos, cabe mencionar que, para que los regímenes de derecho penal sean eficaces en la prevención y represión de la delincuencia organizada, las consecuencias negativas de la participación en esa delincuencia deben tener más peso que los beneficios de la participación. Por lo tanto, de conformidad con el artículo 11 de la Convención contra la Delincuencia Organizada, las sentencias penales deben ser proporcionadas al daño causado a la sociedad, teniendo en cuenta la gravedad del delito.

22. Otro aspecto de la prevención es el establecimiento y mantenimiento de programas eficaces de tratamiento de los delincuentes que, entre otras cosas, prevengan la realización de actividades relacionadas con la delincuencia organizada transnacional en las instituciones penitenciarias. Para evitar que los ex delincuentes vuelvan a participar en la delincuencia organizada transnacional, se requieren programas eficaces de supervisión de esas personas y programas para su rehabilitación y reintegración social, así como servicios psicosociales completos dentro y fuera del sistema penitenciario. La programación institucional y el debido apoyo y supervisión durante la reinserción deben ser una prioridad para la reintegración social de los antiguos miembros de grupos delictivos organizados. Las personas que están socialmente integradas en grupos delictivos organizados tienen más probabilidades de seguir identificándose con sus papeles dentro de esos grupos, y menos probabilidades de modificar su identidad y su comportamiento después de la pena de prisión. Las que pertenecen a bandas y las que están expuestas al riesgo de una interacción negativa con sus pares tienen una mayor probabilidad de reincidir tras la puesta en libertad. La mayoría de los miembros de las bandas tienen un nivel de instrucción bajo y poca cualificación profesional, por haber crecido normalmente en comunidades marginadas, con escasas oportunidades de empleo. La mayor parte de los programas de preparación para la puesta en libertad parecen ser bastante ineficaces en el caso de las personas que pertenecen a bandas. Por este motivo, se necesitan programas especialmente diseñados para abordar los riesgos específicos a que están expuestos los miembros de los grupos delictivos organizados<sup>4</sup>.

#### **IV. Acción contra el producto del delito**

23. La búsqueda proactiva de los bienes producto del delito desempeña un papel crucial en toda estrategia de lucha contra la delincuencia organizada transnacional. En el artículo 31 de la Convención contra la Delincuencia Organizada se subraya la importancia de localizar y decomisar los bienes que son producto del delito y se establece que los Estados partes deben procurar reducir las oportunidades actuales o futuras de que dispongan los grupos delictivos organizados para participar en mercados lícitos con el producto del delito. Las medidas recomendadas para localizar y decomisar efectivamente esos bienes y prevenir su integración en la economía lícita se indican a continuación<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> UNODC, *Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delincuentes, Serie de Guías de Justicia Penal* (Viena, 2012).

<sup>5</sup> Las recomendaciones se basan en las que figuran en el *Manual de Cooperación Internacional en el Decomiso del Producto del Delito* (UNODC, Viena, 2012).

24. De conformidad con el artículo 7, párrafo 1 b), de la Convención, cada Estado parte debe, entre otras cosas, considerar la posibilidad de establecer una dependencia de inteligencia financiera que sirva de centro nacional de recopilación, análisis y difusión de información sobre posibles actividades de blanqueo de dinero. Esta dependencia debe aprovechar los conocimientos especializados de analistas financieros, contables, expertos en mercados y especialistas forenses y trabajar para prevenir o desbaratar la participación delictiva en los mercados emergentes y estratégicos.

25. El fortalecimiento de la cooperación entre las autoridades nacionales que intervienen en la acción contra el producto del delito (como las autoridades fiscales y los organismos de represión) y las entidades privadas pertinentes representa un componente importante de la lucha contra el uso del producto del delito. Junto con generar competencias interdisciplinarias y conocimientos especializados al amparo de una única dependencia de inteligencia financiera, deben también establecerse y utilizarse otras vías para aumentar la cooperación entre los órganos gubernamentales pertinentes y las entidades del sector privado. Por ejemplo, para identificar y decomisar el producto del delito puede requerirse información tributaria, lo que exige la cooperación entre las autoridades fiscales y los organismos encargados de hacer cumplir la ley.

26. De conformidad con el artículo 12 de la Convención contra la Delincuencia Organizada, las estrategias para impedir el uso del producto del delito deben prever la existencia de instrumentos efectivos para decomisar los bienes producto del delito; estos instrumentos deben abarcar el decomiso basado en una condena y, cuando sea posible, también el decomiso sin que medie una condena. Se requieren disposiciones legislativas y administrativas amplias para asegurarse de que, una vez identificado, el producto del delito pueda ser embargado preventivamente, incautado, administrado y decomisado. En consecuencia, debe establecerse y/o apoyarse una dependencia que esté facultada para administrar, evaluar, almacenar y vender los bienes decomisados. Los grupos delictivos organizados se adaptan constantemente a los nuevos esfuerzos de los organismos de represión para impedir el uso del producto del delito, encontrando nuevos medios y métodos para blanquear el dinero y acceder a ese producto. Así pues, es importante que la labor a ese respecto se mantenga a la par de los cambios en el *modus operandi* de los grupos delictivos organizados, como el uso de cuentas en el extranjero y de paraísos fiscales, y se adapte en consecuencia.

27. Para impedir el uso del producto del delito deben elaborarse normas y procedimientos destinados a las profesiones pertinentes del sector privado, como se estipula en el artículo 31 de la Convención contra la Delincuencia Organizada. Los códigos de conducta de algunos profesionales, como los abogados, los banqueros y los contables, ayudan a prevenir su participación en la actividad delictiva organizada. Las medidas y estrategias adoptadas a este respecto deben incluir la sensibilización del sector privado acerca de la delincuencia organizada, y la creación de incentivos para que las entidades de ese sector notifiquen los indicios de actividad delictiva organizada que observen. Debe considerarse también la posibilidad de desclasificar cierta información de inteligencia sobre la delincuencia organizada transnacional y suministrarla a los asociados pertinentes del sector financiero para promover una mayor cooperación y generar resultados que beneficien a todos.

28. El uso indebido de personas jurídicas, como las empresas, por los grupos delictivos organizados es otro motivo importante de preocupación. Los Estados deben velar por que se elaboren leyes y procedimientos nacionales para prevenir ese uso indebido y establecer la responsabilidad de las personas jurídicas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Convención.

## V. Cooperación interna

29. El intercambio de información a nivel internacional no podrá ser eficaz si no hay cooperación en el plano nacional. La delincuencia organizada transnacional puede manifestarse de múltiples formas dentro o a través de los diferentes Estados, regiones, sectores y mercados ilícitos. Por lo tanto, para combatir esa delincuencia de forma eficaz y completa es esencial disponer de una estrategia integral del gobierno, en la que participen todas las ramas y secciones pertinentes, así como el sistema de justicia penal. Tal estrategia debe prever también mecanismos eficaces de cooperación. Muchas de las estrategias nacionales existentes reconocen la necesidad de una mayor colaboración entre los órganos nacionales o establecen el apoyo del Estado a los órganos y estructuras existentes. Los esfuerzos adicionales a ese respecto deben incluir una acción tanto horizontal como vertical, que cree sinergias entre las diferentes ramas del gobierno nacional y aumente la cooperación entre los distintos niveles del gobierno; esos mismos principios pueden aplicarse, *mutatis mutandis*, dentro del sistema de las Naciones Unidas.

30. Para coordinar y armonizar eficazmente el trabajo de las entidades pertinentes, los gobiernos deben comenzar por formular estrategias nacionales cohesivas<sup>6</sup>. El gobierno debe encabezar la labor de elaboración de políticas, indicando las prioridades en la lucha contra la delincuencia organizada y velando por que existan los marcos necesarios para la colaboración. Sin embargo, el firme liderazgo gubernamental no ha de menoscabar el funcionamiento independiente de los órganos encargados de hacer cumplir la ley y de los demás órganos que contribuyen a combatir y prevenir la delincuencia organizada.

31. Para la coordinación eficaz de los esfuerzos puede ser necesaria la existencia a nivel nacional de una entidad central de lucha contra la delincuencia organizada transnacional. Cuando no sea posible crear una institución de ese tipo, deberá establecerse un marco sólido que permita una estrecha cooperación. En general, la mayoría, si no la totalidad, de las estrategias existentes para combatir la delincuencia organizada proporcionan marcos sólidos que facilitan la cooperación interna. El hecho de que en muchas partes haya órganos y marcos adecuados ha dado lugar a llamamientos cada vez más enérgicos en favor del establecimiento de organizaciones y estructuras centrales para combatir la delincuencia organizada.

32. Los marcos y directrices para el intercambio de conocimientos, con los controles necesarios y adecuados para la protección de los datos, revisten una importancia crucial. Se necesitan sistemas que permitan el intercambio de conocimientos entre los distintos organismos para promover la cooperación de los

---

<sup>6</sup> Por ejemplo, en la estrategia de Serbia se afirma que el Gobierno, como personificación del poder ejecutivo, dirige y armoniza la labor de los órganos de administración gubernamental, y que la firme dirección política del Gobierno y de otras entidades políticas es un requisito indispensable para la aplicación de la estrategia de lucha contra la delincuencia organizada.

órganos gubernamentales. Por este motivo, puede ser necesario reexaminar la legislación sobre la confidencialidad para asegurarse de que los organismos puedan compartir la información de inteligencia, cuando se justifique y dentro de los límites establecidos en las disposiciones sobre la protección de datos. Debido a la competencia entre los diversos órganos gubernamentales, puede ocurrir que los agentes sean reacios a proporcionar información y a compartir los conocimientos. Por lo tanto, debe alentarse la cooperación entre los distintos órganos y deben establecerse sistemas que recompensen la cooperación.

33. Los gobiernos deben alinear sus trabajos y prioridades a nivel nacional. El principal valor de una estrategia nacional amplia de lucha contra la delincuencia organizada transnacional radica en el establecimiento de prioridades y la alineación de los trabajos y los recursos dentro de los organismos pertinentes y entre ellos, ya que los recursos pueden estar dispersos en una variedad de actividades y organizaciones. La tarea de alinear todos los trabajos pertinentes puede recaer en una entidad central, o ser parte integrante de la estrategia nacional<sup>7</sup>.

34. Los esfuerzos por establecer las prioridades y alinear los trabajos y los recursos pueden ser mucho más fructíferos si se realiza un análisis estratégico que indique las amenazas precisas que afronta el país con respecto a todas las formas de delincuencia organizada. La elaboración de evaluaciones nacionales de las amenazas serias planteadas por esa delincuencia es una forma ya afianzada de crear una plataforma basada en datos objetivos que oriente la formulación de las respuestas nacionales<sup>8</sup>.

35. La lucha contra la delincuencia organizada transnacional no puede llevarse a cabo solo en el plano nacional; también tienen que intervenir activamente los interesados locales, sobre todo en los casos en que las facultades para hacer cumplir la ley no están plenamente concentradas en una única autoridad nacional. A nivel local es necesario establecer fuertes vínculos de asociación con los organismos estatales. Es fundamental que exista una estrecha colaboración entre todas las dependencias y entidades administrativas descentralizadas que intervengan en la aplicación de un enfoque integral de todos los sectores del gobierno para combatir la delincuencia organizada transnacional. Para ello es necesario que los gobiernos dediquen más esfuerzos a asegurar la cooperación estrecha y la aplicación de las estrategias de lucha contra la delincuencia organizada en todos los niveles.

36. La información también tiene que llegar a todos los niveles, siempre que sea posible y de conformidad con las normas sobre protección de datos, para que los agentes locales puedan participar en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional y para alentar una cooperación estrecha y un sentido de asociación entre los distintos órganos encargados de hacer cumplir la ley. Si se aumentan los conocimientos y la capacidad a nivel local y estatal, los agentes encargados de hacer cumplir la ley estarán mejor preparados para combatir la delincuencia organizada.

---

<sup>7</sup> Por ejemplo, Australia ha elaborado un plan para coordinar la respuesta a la delincuencia organizada que se basa e inspira en la evaluación nacional de la amenaza que plantea la delincuencia organizada y que permite la alineación de los recursos y las funciones de los diferentes organismos.

<sup>8</sup> Para obtener más información y orientación al respecto, véase la publicación de la UNODC titulada *Guidance on the Preparation and Use of Serious and Organized Crime Threat Assessments: The SOCTA Handbook* (Viena, 2010).

37. Además, es importante velar por que los esfuerzos nacionales y regionales cuenten con apoyo a nivel local. Mientras que los órganos y organismos centrales pueden catalizar la cooperación vertical, los órganos locales encargados de hacer cumplir la ley y los otros órganos locales competentes deben apoyar los esfuerzos más amplios por combatir la delincuencia organizada transnacional proporcionando a los demás organismos de represión toda la información disponible y pertinente. Una estrategia para estimular el apoyo ascendente consiste en establecer dependencias locales y regionales con el propósito de intercambiar conocimientos y alentar la cooperación.

38. Puede ser útil establecer objetivos y prioridades comunes que puedan servir de guía a todos los agentes pertinentes. Las prioridades y los objetivos nacionales deben reforzarse a nivel local, entre los agentes interesados, para asegurarse de que los recursos se utilicen de la manera más eficiente y eficaz posible y en consonancia con las estrategias nacionales, a fin de hacer frente de forma integral a las amenazas más agudas que afecten a cada país.

39. Independientemente de la estructura orgánica de los distintos organismos encargados de hacer cumplir la ley, hay algunos principios universales que se deben cumplir en su configuración: la independencia de toda injerencia política, y la disponibilidad de competencias técnicas intersectoriales en todos los organismos nacionales encargados de combatir la delincuencia organizada transnacional.

40. Los órganos encargados de hacer cumplir la ley, en particular, necesitan independencia operacional. La falta de ella es uno de los problemas más frecuentes en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional, especialmente en vista de los fuertes nexos que existen entre esa forma de delincuencia y la corrupción. Al mismo tiempo, la necesidad de independencia operacional debe equilibrarse con una función claramente definida de los dirigentes políticos, la articulación de la política estratégica nacional y el suministro de recursos adecuados a la policía. Además, la independencia operacional de la policía requiere un sistema poderoso de supervisión policial.

41. Un sistema dotado de independencia operacional solo podrá ser eficaz en la medida en que lo sean las personas que participen en él. Por lo tanto, se requiere un régimen independiente de contratación, promoción y permanencia en el cargo para que los funcionarios sean políticamente independientes y actúen con integridad. Dentro del sistema de las Naciones Unidas, las medidas a este respecto comprenden procesos de investigación respecto de los derechos humanos.

42. Junto con la necesidad de aplicar en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional un enfoque integral del gobierno que incluya a interesados de distintos organismos, las respuestas a este respecto deben diseñarse también de modo que aprovechen las competencias técnicas intersectoriales de diversos organismos pertenecientes y ajenos al ámbito de la aplicación de la ley a fin de maximizar la capacidad de los órganos de represión de detectar y combatir la delincuencia organizada<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Este enfoque se ha aplicado con éxito en África Occidental en el marco de la Iniciativa de la Costa de África Occidental, en que se han creado dependencias multiinstitucionales contra la delincuencia transnacional, con personal capacitado y equipado para combatir muchas de las formas más graves de delincuencia organizada.

43. Es aconsejable establecer unidades y grupos de tareas especializados, integrados por representantes de distintos organismos competentes, para generar pericia en la lucha contra diferentes tipos de delito. Pueden requerirse unidades y equipos de tareas especializados para combatir amenazas concretas y, como se señaló anteriormente, los medios destinados a hacer cumplir la ley deben apoyar el enfoque integral de todo el gobierno, aprovechando las aptitudes, la pericia, los conocimientos y las competencias técnicas de distintos agentes y organismos.

## **VI. Cooperación internacional**

44. La colaboración y la cooperación internacionales son esenciales para combatir eficazmente la delincuencia organizada. En la acción destinada a alentar la colaboración internacional debe velarse por que la legislación y los reglamentos nacionales sean acordes con las normas internacionales; esa acción debe incluir la participación en iniciativas regionales e internacionales y la búsqueda de asociaciones multilaterales y bilaterales, y debe integrar el intercambio de información entre los Estados partes en la Convención contra la Delincuencia Organizada y la interacción con organizaciones internacionales y regionales tales como la Unión Africana, la Unión Europea y la Organización de los Estados Americanos.

45. Para facilitar la cooperación internacional es necesario alinear la legislación y las actividades nacionales con los principios y normas internacionales. Varios Estados ya han ratificado la Convención contra la Delincuencia Organizada o se han adherido a ella, pero la aplicación sigue siendo un problema en muchos Estados partes. La colaboración y el intercambio de información dentro del marco del sistema de las Naciones Unidas, específicamente en el contexto de la Conferencia de las Partes en la Convención contra la Delincuencia Organizada, son fundamentales para mejorar la capacidad de todas las partes de combatir eficazmente la delincuencia organizada transnacional y promover y examinar la aplicación de la Convención, de conformidad con su artículo 32. La cooperación con organizaciones regionales también podría reportar beneficios a ese respecto y permitiría comprender mejor los retos y las lecciones aprendidas a nivel regional.

46. Deben emprenderse, potenciarse y apoyarse iniciativas de carácter bilateral, multilateral e internacional, y a este respecto es fundamental la colaboración a nivel de las Naciones Unidas y la INTERPOL y de los órganos regionales competentes. Al establecer asociaciones, es importante reconocer que las alianzas más beneficiosas pueden no ser las de carácter regional sino las que respondan a las corrientes de la delincuencia organizada transnacional, lo que puede impulsar también la creación de algunas asociaciones no convencionales en la lucha contra ese tipo de delincuencia. La Convención contra la Delincuencia Organizada proporciona el marco y la base jurídica para esas asociaciones.

47. La actuación coordinada en la aplicación de la ley permite obtener mejores resultados; la cooperación internacional debe incluir la coordinación de las actividades de represión de los Estados y de las redes y organizaciones internacionales especializadas tales como la INTERPOL, la Oficina Europea de Policía (Europol), la Comunidad de Policías de América (AMERIPOL) y la Asociación Internacional de Jefes de Policía. Los organismos nacionales encargados

de hacer cumplir la ley deben participar en los trabajos de los mecanismos regionales correspondientes y contribuir a ellos, al objeto de determinar y seleccionar las investigaciones adecuadas. La colaboración por conducto de las redes regionales, como el Centro Regional de Información y Coordinación de Asia Central, el Centro de Inteligencia Criminal en el Golfo, la célula de planificación conjunta del Afganistán, el Irán (República Islámica de) y el Pakistán, y el Centro de Aplicación de la Ley de Europa Sudoriental, aprovecha los puntos fuertes combinados de las distintas redes regionales y permite aumentar las capacidades y los medios destinados a hacer cumplir la ley. De conformidad con el artículo 19 de la Convención contra la Delincuencia Organizada, esa colaboración puede respaldarse mediante la creación de órganos mixtos de investigación de dos o más Estados Miembros, para colaborar en casos complejos específicos que tengan una dimensión transnacional.

48. Además de crear asociaciones oficiales, deberían también forjarse asociaciones oficiosas y mejorarse las ya existentes. Los Estados Miembros deben procurar promover la creación de redes informales y flexibles para combatir la delincuencia organizada transnacional, y en este proceso las Naciones Unidas desempeñan un papel importante. El establecimiento, el fomento y el empleo de redes flexibles permite hacer uso de las competencias técnicas y la infraestructura de los gobiernos y sus órganos de represión para responder de forma rápida y adecuada a la dinámica en constante evolución de la delincuencia organizada.

49. El intercambio de conocimientos con otros agentes reviste importancia crucial y debe apoyarse. Al igual que en el caso de otras relaciones, el intercambio de información de inteligencia con asociados internacionales es fundamental para establecer vínculos de colaboración con asociados extranjeros. Por consiguiente, deben desplegarse esfuerzos para aumentar el intercambio de información de inteligencia en materia penal con otros gobiernos y órganos encargados de hacer cumplir la ley.

## **VII. Asociaciones intersectoriales**

50. En la lucha contra la delincuencia organizada transnacional, los Estados deben integrar también al sector privado. Los esfuerzos por establecer esas asociaciones intersectoriales deben tener dos facetas: la realización de campañas para sensibilizar a la opinión pública y las interacciones más oficiales con los agentes pertinentes.

51. La sensibilización de la opinión pública con respecto a los peligros, las características y las manifestaciones de la delincuencia organizada transnacional es un aspecto destacado de las estrategias nacionales de lucha contra esa delincuencia y reviste también gran importancia en el sistema de las Naciones Unidas. Las campañas de sensibilización pública están previstas asimismo en el artículo 31 de la Convención contra la Delincuencia Organizada, en virtud del cual los Estados partes deben procurar sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la delincuencia organizada transnacional y la amenaza que representa.

52. Los programas y las campañas de información destinados a sensibilizar a la opinión pública con respecto a la delincuencia organizada transnacional deben realizarse de forma multidisciplinaria y utilizando datos objetivos, con la

participación de diversas entidades en el marco de sus diferentes competencias. Las campañas pueden incluir la formación de los profesores y de los asesores de las escuelas para elevar los conocimientos cívicos y jurídicos de los escolares y de todas las otras personas que participan en la educación, o pueden orientarse a promover el conocimiento de las amenazas que la delincuencia organizada transnacional plantea para las comunidades y las consecuencias que tiene para los delincuentes.

53. Los éxitos en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional, como la condena de delincuentes o el decomiso y/o la incautación de bienes ilícitos, deben hacerse públicos, ya que no solo aumentan la confianza de la población en las instituciones públicas y de represión sino que también ayudan a promover las alianzas intersectoriales y la cooperación en el futuro.

54. La función y el potencial del sector privado y de la sociedad civil en la labor de prevención y de lucha contra la delincuencia organizada transnacional pueden ser considerables. Las asociaciones intersectoriales del gobierno, el sector privado y la sociedad civil, preconizadas en el artículo 31 de la Convención contra la Delincuencia Organizada, deberían ser un principio general de las estrategias para combatir la delincuencia organizada. La sociedad civil puede desempeñar un papel poderoso no solo en la creación de conciencia sino también en la asistencia a las víctimas de la delincuencia organizada. Las organizaciones de la sociedad civil tienen más acceso a las comunidades y pueden generar cambios sobre el terreno, lo que les permite realizar campañas eficaces y ayudar a las víctimas de la delincuencia organizada a nivel de las comunidades. Esas organizaciones son también agentes de importancia vital para la creación de resiliencia ante las repercusiones y los efectos negativos de la delincuencia organizada transnacional. Por lo tanto, en sus esfuerzos por sensibilizar a la opinión pública con respecto a la delincuencia organizada transnacional, los organismos de represión y del gobierno deben colaborar activamente con la sociedad civil y procurar forjar asociaciones con ella o reforzar las ya existentes.

55. El sector privado también tiene un papel decisivo que desempeñar en la prevención y en la notificación de las primeras manifestaciones de actividades de la delincuencia organizada transnacional. Por ejemplo, el sector privado está a la vanguardia en el ámbito de la seguridad cibernética y la protección de las personas contra la ciberdelincuencia. Por consiguiente, deben existir mecanismos de notificación claros, transparentes y de fácil acceso para que el sector privado y la sociedad civil puedan denunciar los indicios y manifestaciones de actividades de la delincuencia organizada transnacional.

## **VIII. Evaluación**

56. La evaluación de la legislación y las prácticas para combatir la delincuencia organizada es necesaria no solo para detectar las deficiencias existentes en la legislación y en la aplicación de la ley sino también para lograr que las estrategias futuras se adapten y respondan adecuadamente a la evolución y la dinámica de la delincuencia organizada transnacional. Además, la evaluación de la labor administrativa permite determinar los puntos fuertes y débiles de las iniciativas de lucha contra la delincuencia organizada, proporcionando así una valiosa

información para el trabajo futuro de elaboración de políticas y programación en respuesta a la evolución de las amenazas. Este concepto se refleja en el artículo 31 de la Convención contra la Delincuencia Organizada, en virtud del cual los Estados partes deben procurar formular y evaluar proyectos nacionales y establecer y promover prácticas y políticas óptimas para la prevención de la delincuencia organizada transnacional.

57. Las estrategias para combatir la delincuencia organizada deben incluir una evaluación de la legislación nacional y de los marcos de acción para determinar las deficiencias, especialmente respecto de las esferas en que la legislación nacional no se corresponda con las normas internacionales y de los ámbitos en que sea posible reforzar la legislación y los planes de acción. Deben planificarse evaluaciones periódicas de la legislación, a fin de cerciorarse de que se mantenga a la par con la evolución de la delincuencia organizada.

58. La legislación debe permitir asimismo una respuesta armonizada y completa a la delincuencia organizada transnacional. Una legislación clara posibilita la cooperación intersectorial sin impedimentos innecesarios al intercambio de información, respetando al mismo tiempo los límites establecidos en los reglamentos y directrices sobre la protección de datos. También confiere suficientes facultades coercitivas para que los organismos encargados de hacer cumplir la ley puedan desempeñar plenamente sus funciones en el marco de las estrategias nacionales.

59. Al mismo tiempo, la evaluación posterior a las operaciones es conveniente porque permite determinar la eficacia de esas operaciones y comprender mejor la forma en que funcionan las redes organizadas transnacionales. Los conocimientos adquiridos mediante las evaluaciones deben comunicarse a los agentes pertinentes. Los diferentes programas gubernamentales deberían utilizar indicadores uniformes, en lo posible acordes con las normas internacionales, para poder comparar mejor la acción intersectorial. Las evaluaciones deben abarcar la eficacia y eficiencia de la operación y sus efectos en las comunidades y las políticas más generales de prevención.

## **IX. La delincuencia organizada transnacional y el sistema de las Naciones Unidas**

60. Las respuestas a la delincuencia organizada transnacional se han integrado en la labor del sistema de las Naciones Unidas mediante el establecimiento de dos equipos de tareas interinstitucionales. En el Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Reforma del Sector de la Seguridad participan departamentos, oficinas, fondos, organismos y programas de las Naciones Unidas, incluida la UNODC, que abarcan una serie de esferas de conocimientos técnicos. Este Equipo de Tareas proporciona apoyo de distinto tipo respecto de la reforma del sector de la seguridad a las autoridades nacionales. Además, elabora y promueve un enfoque integrado, holístico y coherente de las Naciones Unidas para la reforma del sector de la seguridad. Este enfoque comprende la integración de respuestas a la delincuencia organizada transnacional en los procesos del sector de la seguridad, como las estrategias de prevención de conflictos, el análisis de conflictos, la evaluación integrada de las misiones y la planificación y el apoyo a la consolidación de la paz,

con vistas a prestar asistencia a los Estados Miembros en sus esfuerzos por establecer el estado de derecho y promover los derechos humanos. Además, la Comisión de Consolidación de la Paz, un órgano asesor intergubernamental que apoya los esfuerzos en pro de la paz en los países que salen de situaciones de conflicto, ha reconocido la amenaza que representa la delincuencia organizada transnacional para la paz y la estabilidad en los Estados, particularmente en los procesos de consolidación de la paz, y ha integrado la lucha contra esta forma de delincuencia en los programas de consolidación de la paz.

61. En marzo de 2011, el Secretario General estableció el Equipo de Tareas del Sistema de las Naciones Unidas sobre la Delincuencia Organizada Transnacional y el Tráfico de Drogas como Amenazas para la Seguridad y la Estabilidad, con el cometido de elaborar un enfoque eficaz y completo para hacer frente a esos retos. El objetivo principal de este Equipo de Tareas es promover un marco amplio y equilibrado centrado en la prevención, el estado de derecho, la cooperación regional e interregional, la responsabilidad compartida, la creación de capacidad y de instituciones a nivel local y nacional, la salud pública y la protección de los derechos humanos. El Equipo de Tareas está copresidido por la UNODC y el Departamento de Asuntos Políticos de la Secretaría. Teniendo en cuenta el carácter polifacético de los problemas mundiales de la droga y el delito, el equipo de tareas reúne a 13 entidades de las Naciones Unidas con conocimientos especializados sobre los derechos humanos, el desarrollo, el género, los jóvenes, el mantenimiento y la consolidación de la paz, la seguridad y la salud pública, entre otros aspectos. El Equipo de Tareas trabaja en estrecha coordinación con la Dependencia del Estado de Derecho, de la Oficina Ejecutiva del Secretario General, y está vinculado con el Grupo de Coordinación y Apoyo sobre el Estado de Derecho. La labor reciente del Equipo de Tareas se ha centrado en la elaboración de un conjunto de mensajes clave, destinados a los interesados internos y externos, que ponen de relieve las repercusiones del tráfico ilícito, la delincuencia organizada y la corrupción en la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos y describen la labor realizada por las Naciones Unidas para hacer frente a esos problemas.

## **X. Recomendaciones**

62. La Conferencia de las Partes tal vez desee adoptar las siguientes medidas:

a) Instar a los Estados partes en la Convención contra la Delincuencia Organizada a que formulen estrategias de lucha contra la delincuencia organizada que sean holísticas y completas, estén orientadas a obtener resultados y diseñadas para producir efectos mensurables, y se basen en análisis estratégicos actualizados de las amenazas;

b) Alentar a los Estados partes a que presenten a la UNODC sus documentos de política pública relacionados con la lucha contra la delincuencia organizada, para incluirlos en el portal de gestión de los conocimientos conocido como portal SHERLOC (Sharing Electronic Resources and Laws against Organized Crime);

c) Solicitar a la UNODC que elabore un instrumento de asistencia técnica para la formulación de las estrategias nacionales contra la delincuencia organizada transnacional;

d) Solicitar a la UNODC que ayude a los Estados a determinar, evaluar y enfrentar las amenazas nuevas o en evolución que plantea la delincuencia organizada transnacional mediante la continuación de su análisis mundial de las actividades de esa forma de delincuencia, en consulta con los Estados y en cooperación con otras organizaciones pertinentes;

e) Exhortar a los Estados partes a que incorporen respuestas a la delincuencia organizada transnacional en los procesos de reforma del sector de la seguridad en todos los niveles, especialmente en los procesos de consolidación de la paz.

---