

Prevención y represión de la delincuencia organizada

El Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente,

Reconociendo que la creciente amenaza de la delincuencia organizada, cuya influencia es sumamente desestabilizadora y corruptora para las instituciones sociales, económicas y políticas fundamentales, constituye un desafío que exige una cooperación internacional más intensa y efectiva,

Recordando que en el Plan de Acción de Milán, aprobado en el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, se recomendaba que era imprescindible emprender una acción de gran envergadura para controlar y, en último término, erradicar los fenómenos destructivos del tráfico y el uso indebido de drogas y de la delincuencia organizada,

Recordando también que el Séptimo Congreso, en su resolución 1, recomendaba al Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia que elaborase un marco amplio de directrices y normas que ayudasen a los gobiernos a preparar medidas para hacer frente a la delincuencia organizada en los planos nacional, regional e internacional,

Recordando además que la Asamblea General, en su resolución 40/32, de 29 de noviembre de 1985, aprobó el Plan de Acción de Milán, que constituye un medio útil y eficaz para fortalecer la cooperación internacional en la esfera de la cooperación del delito y la justicia penal, a hizo suyas las demás resoluciones aprobadas por el Séptimo Congreso por unanimidad,

Observando que la Asamblea General, en sus resoluciones 41/107, 42/59 y 43/99, de 4 de diciembre de 1986, 30 de noviembre de 1987 y 8 de diciembre de 1988 respectivamente, así como el Consejo Económico y Social, sus resoluciones 1986/10 y 1987/53, de 21 de mayo de 1986 y 28 de mayo de 1987, respectivamente, instaron a los Estados Miembros a que asignasen prioridad, entre otras cosas, a la aplicación de las recomendaciones contenidas en el Plan de Acción de Milán,

Recordando las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, aprobada en 1988,

Reconociendo que el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas es una actividad delictiva y que su erradicación debe tener carácter prioritario y ser objeto de una acción concertada de todos los Estados en los planos nacional, regional e internacional, incluidas la pronta ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y la rápida adhesión a ésta,

Observando también que el Consejo Económico y Social, en su resolución 1989/70, de 24 de mayo de 1989, exhortó a los gobiernos, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales interesadas a que cooperasen con el Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia a los efectos de prestar especial atención al fomento de la cooperación internacional en la lucha contra la delincuencia organizada,

Observando además que la Asamblea General, en su resolución 44/72, de 8 de diciembre de 1989, reafirmó la continua validez del Plan de Acción de Milán y pidió al Octavo Congreso que, entre otras cosas, propusiese medidas viables encaminadas a erradicar las actividades relacionadas con la delincuencia organizada,

1. Aprueba las Directrices que figuran en el anexo de la presente resolución, que constituyen recomendaciones útiles para adoptar medidas nacionales a internacionales contra la delincuencia organizada;
2. Insta a los Estados Miembros a que consideren favorablemente la posibilidad de aplicarlas en los planos nacional e internacional;
3. Invita a los Estados miembros a que, cuando así se les solicite, pongan en conocimiento del Secretario General las disposiciones de sus respectivas legislaciones relativas al blanqueo de dinero, al seguimiento, la vigilancia y el decomiso del producto del delito y a la vigilancia de las transacciones de grandes sumas de dinero en efectivo y otras medidas con objeto de que los Estados Miembros que deseen promulgar nuevas leyes en esa esfera o ampliar la legislación ya existente puedan tomar conocimiento de aquéllas.

ANEXO

Directrices para prevenir y reprimir la delincuencia organizada.

A. Medidas nacionales

Estrategias preventivas

1. La sensibilización de la conciencia pública y la movilización del apoyo popular son elementos importantes de toda medida preventiva. Los programas de educación y de promoción y el proceso de exposición al público han logrado en muchas esferas modificar las actitudes de la comunidad y obtener apoyo de la población. Se han utilizado medidas de este tipo para combatir el fraude fiscal y se pueden seguir utilizando y programando de forma sistemática, contra objetivos concretos particularmente nocivos, desde una perspectiva social y económica, para la comunidad, recabando la cooperación de los medios de comunicación social para que desempeñen una función positiva a este respecto.
2. Deben promoverse las investigaciones sobre la estructura de la delincuencia organizada y la evaluación de la eficacia de las medidas adoptadas para combatirla, ya que pueden contribuir al establecimiento de una base de información más completa para los programas de prevención. Por ejemplo, las investigaciones sobre la corrupción administrativa, sus causas, naturaleza y efectos y sus vínculos con la delincuencia organizada y sobre medidas de lucha contra la corrupción, son un requisito previo para la elaboración de programas preventivos.
3. Deben estudiarse continuamente los posibles medios de prevenir o reducir al mínimo los efectos de la delincuencia organizada. Aunque en muchos países toda la cuestión de la prevención de la delincuencia está relativamente poco desarrollada, la adopción de medidas específicas ha sido eficaz en varias esferas. Deben promoverse programas detallados con objeto de poner obstáculos a los delincuentes en potencia, reducir las oportunidades de delinquir y hacer más visible el delito. Los programas de lucha contra la defraudación representan un paso importante y positivo en esta dirección. Otras medidas incluyen el análisis de riesgo para evaluar la vulnerabilidad a la defraudación; estrategias de control en esferas como sistemas y procedimientos, gerencia y supervisión del personal, seguridad física, información a inteligencia; computadoras; estrategias de investigación; y programas de capacitación. También es necesario fomentar la creación de organismos u otros mecanismos adecuados de lucha contra la corrupción. Los estudios sobre los

efectos de la delincuencia y la determinación de los factores criminógenos de los nuevos programas de desarrollo darían una oportunidad de adoptar medidas correctivas y preventivas en la etapa de planificación.

4. El aumento de la eficiencia de los mecanismos de represión y de la justicia penal es una estrategia preventiva importante basada en la aplicación de procedimientos más eficientes y más justos que tienen un efecto disuasivo para la delincuencia y refuerzan las garantías de los derechos humanos. Los procesos de planificación encaminados a integrar y coordinar las actividades de los organismos de justicia penal pertinentes, que a menudo funcionan en forma independiente, también constituirán un factor disuasivo para la delincuencia, como se subraya en los Principios Rectores en Materia de Prevención del Delito y Justicia Penal en el Contexto del Desarrollo y de un Nuevo Orden Económico Internacional.

5. Debe mejorarse la capacitación para elevar los conocimientos especializados y las calificaciones profesionales del personal encargado de hacer cumplir la ley y de los funcionarios judiciales a fin de mejorar la eficacia, la coherencia y la imparcialidad de los sistemas nacionales de justicia penal. Deben elaborarse programas regionales y programas conjuntos de capacitación a fin de intercambiar información sobre las técnicas que hayan tenido éxito y la nueva tecnología.

6. Deben reconocerse y apoyarse los esfuerzos de los países productores de drogas para erradicar la producción y elaboración ilícitas. En particular, los países desarrollados deben prestar asistencia técnica y financiera suficiente para la ejecución de programas de sustitución de cultivos. Estos países también deben aumentar sus esfuerzos por reducir radicalmente la demanda y el consumo ilícitos de drogas dentro de sus fronteras.

Legislación penal

7. Debe promoverse la tipificación legal de nuevos delitos con respecto al "blanqueo" de dinero y a la defraudación sistemática, así como el delito de abrir y usar cuentas con un nombre falso. El delito informático es otra esfera que debe examinarse. Además, es necesario introducir reformas en la legislación civil, fiscal y administrativa que guarda relación con la lucha contra la delincuencia organizada. Debe darse amplia difusión, por conducto de las Naciones Unidas, a la información relacionada con las innovaciones importantes que se han producido en los últimos años, a fin de facilitar la elaboración de una sólida base para armonizar el derecho penal relativo a la delincuencia organizada.

8. El decomiso del producto del delito representa una de las novedades más significativas. Entre las medidas que los Estados Miembros podrían estudiar en este contexto cabe mencionar las siguientes: regular la congelación y el decomiso de los bienes derivados de un delito o que hayan servido para su perpetración, y la imposición de sanciones pecuniarias que representen una evaluación judicial del valor monetario del beneficio que el delincuente haya obtenido de la comisión del delito. De manera sistemática, deben señalarse a la atención de otros países interesados las soluciones viables que se han previsto en varios países a este respecto, con miras a difundirlas más ampliamente. El destino último que deba darse a los bienes decomisados por un país a petición de otro podrá regularse mediante acuerdos bilaterales.

Investigación penal

9. Debe concentrarse la atención en los nuevos métodos de investigación de delitos y en las técnicas elaboradas en diversos países para "seguir el rastro del dinero". En este contexto son importantes los instrumentos siguientes: las órdenes dirigidas a instituciones financieras para que suministren toda la

información necesaria para el seguimiento del rastro del dinero, incluidos detalles de las cuentas de una persona determinada; y las órdenes dirigidas a dichas instituciones para que informen a la autoridad competente de las operaciones sospechosas o de las transacciones en efectivos poco habituales. Los bancos y otras instituciones financieras no deben ampararse en el principio del secreto bancario cuando medie un mandamiento judicial dictado por la autoridad competente.

10. La interceptación de telecomunicaciones y el uso de métodos de vigilancia electrónicos son también importantes y eficaces, con sujeción a consideraciones relacionadas con los derechos humanos.

11. Los planes para la protección de testigos contra la violencia y la intimidación son cada vez más importantes en la investigación de los delitos y en las actividades de represión de la delincuencia organizada. Entre los procedimientos utilizados cabe citar las medidas destinadas a ocultar la identidad de los testigos a la persona acusada y a su abogado, la protección personal y del alojamiento, los cambios de domicilio y la ayuda monetaria.

Actividades de represión y administración de justicia penal

12. La labor de represión desempeña una función decisiva en los programas de lucha contra la delincuencia organizada. Es importante asegurar que los organismos encargados de hacer cumplir la ley tengan facultades suficientes, sin menoscabo de la debida salvaguardia de los derechos humanos. Debe examinarse la conveniencia de establecer un organismo especializado interinstitucional expresamente encargado de hacer frente a la delincuencia organizada.

13. Asimismo debe hacerse especial hincapié en la aplicación de medidas técnicas y de organización encaminadas a incrementar la eficacia de la labor que desempeñan las autoridades encargadas de realizar indagaciones y emitir fallos, incluidos los fiscales y los jueces. Además, deben incluirse cursos sobre ética profesional en los programas de estudios de los centros de formación de los funcionarios judiciales y encargados de hacer cumplir la ley. Hay diversos instrumentos preparados por las Naciones Unidas que podrían utilizarse a tal fin, tales como los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura y el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

B. Cooperación internacional

14. Dada la dimensión transnacional de la delincuencia organizada, es necesario concertar urgentemente acuerdos de cooperación nuevos y eficaces de base más amplia. El intercambio de información entre los organismos competentes de los Estados Miembros es también una actividad importante que debe fortalecerse y desarrollarse.

15. Los gobiernos deben apoyar con energía todas las iniciativas útiles que emprendan los países y las instituciones internacionales para luchar contra el tráfico ilícito de drogas, al tiempo que deben alertar sobre la inminencia de peligro que representa. Todos los países deben participar en la lucha contra la delincuencia organizada y considerarla un motivo de preocupación común. En este sentido, deben promoverse y emprenderse actividades internacionales coherentes y constantes que entrañen el intercambio de los datos y los recursos operacionales necesarios.

16. Deben elaborarse y aplicarse leyes modelo para el decomiso del producto del delito.
17. Deben prepararse estrategias y métodos concretos para establecer barreras más sólidas entre los mercados financieros legales y el mercado de capitales, ilegalmente adquiridos.
18. Deben intensificarse la cooperación técnica en sus diversas formas, con servicios de asesoramiento ampliados, a fin de compartir experiencias comunes e innovaciones y de prestar ayuda a los países que la necesiten. Deben promoverse conferencias internacionales, regionales y subregionales en las participen funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y representantes del ministerio público y la judicatura.
19. Deben usarse los adelantos técnicos modernos en materia de control de pasaportes y de viajes, y deben promoverse las actividades encaminadas a vigilar a identificar los automóviles, embarcaciones y aeronaves que se utilicen para realizar robos o transferencias internacionales o trasbordos ilícitos.
20. Deben establecerse o ampliarse bases de datos que contengan información relativa a las actividades de represión, a asuntos financieros y a los delincuentes, prestando la debida atención a la protección de la intimidad.
21. Debe concederse atención prioritaria a la asistencia mutua, al traslado de las actuaciones penales y a la ejecución de sentencias penales, incluidos la confiscación y el decomiso de activos ilícitos, así como a los procedimientos de extradición.
22. Deben apoyarse las actividades de investigación comparada y de obtención de datos sobre la delincuencia organizada a escala transnacional, sus causas y sus relaciones con la inestabilidad política y con otras formas de delincuencia, así como sobre la prevención y control de este tipo de delincuencia.
23. Las instituciones interregionales y regionales de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y lucha contra la delincuencia, así como las organizaciones intergubernamentales o no gubernamentales interesadas deben prestar más atención a la cuestión de la delincuencia organizada.
24. Debe instarse al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y a otros organismos de financiación del sistema de las Naciones Unidas, así como a los Estados Miembros, a aumentar su apoyo a los programas nacionales, regionales a internacionales de prevención y represión de la delincuencia organizada.