Archivos de Criminología, Seguridad Privada y Criminalística

ISSN: En trámite.

Fecha de recepción: 07/01/2013
Fecha de aceptación: 31/07/2013

DE MILÁN A PALERMO: LA APLICACIÓN DE MECANISMOS INTERNACIONALES PARA ENFRENTAR LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL

FROM MILAN TO PALERMO: THE IMPLEMENTATION OF INTERNATIONAL MECHANISMS TO DEAL WITH TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME

Dr. Rubén Cardoza Zúñiga
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey
rcardoza@itesm.mx
México

RESUMEN

Actualmente, la *delincuencia organizada transnacional* afecta a toda la comunidad internacional, por lo tanto estamos ante un problema que va más allá de las fronteras de cada Estado. En consecuencia, el modo idóneo para enfrentar esta situación es buscar soluciones de índole multilateral. Por esta razón, dicha comunidad ha adoptado una serie de mecanismos a nivel mundial, los cuales sirven de fundamento para crear estrategias, tanto nacionales como internacionales, para enfrentar la mencionada delincuencia.

PALABRAS CLAVE: Delincuencia organizada transnacional, Convención de Palermo, Naciones Unidas, Cooperación internacional, Tratados internacionales.

ABSTRACT

Currently, transnational organized crime affects the international community, therefore we are faced with a problem that goes beyond the borders of each State. Mode suitable to deal with this situation is therefore seeking solutions of a multilateral nature. For this reason, the community has adopted a series of mechanisms at the global level, which serve as a basis to create strategies, both national and international, to face the mentioned delinquency.

KEYWORDS: Transnational organized crime, Palermo convention, United Nations, International cooperation, International treaties.

LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN LA ACTUALIDAD

Uno de los peligros latentes que enfrenta la sociedad mundial es la delincuencia organizada transnacional; no existe nación que se encuentre inmune a esta problemática, la cual degrada los fundamentos esenciales de toda sociedad y, por ende, frena su desarrollo, sobre todo al surgir en Estados que se encuentran debilitados en su interior, es decir, aquellos cuyo Estado de derecho está en detrimento, en donde predomina un alto nivel de corrupción (Cruz, 2007) y el uso indebido de las tecnologías, creando una amplia puerta para la realización de delitos, incluyendo los considerados de "nueva generación", tales como los cibernéticos, usurpación de identidad, explotación indebida de datos personales; entre otros, al punto de que las organizaciones delictivas llegan a incorporarse al mundo de los negocios y a los circuitos financieros lícitos de forma extraterritorial, mediante la acumulación de capitales de procedencia ilícita y la inversión de dichos capitales en otros Estados mediante el "lavado de dinero", también conocido como "blanqueo de capitales".

Si bien en México la *delincuencia organizada* no es reciente, sino que aumentó a principios del siglo XXI, ya este problema era considerado un mal endémico a nivel mundial, al punto que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) expresó preocupación por su rápida propagación y la extensión geográfica que había alcanzado tanto a nivel nacional como internacional, así como la influencia que podía llegar a adquirir por medio de la corrupción. Por consiguiente, la ONU, al considerar la prevención del delito como forma de contrarrestar la problemática, y al comprender la necesidad de la cooperación entre los Estados (Andrade, 1997) y esta Organización, decidió que su programa en materia de prevención del delito y justicia penal se basara en la asistencia práctica en rubros tales como la recopilación de datos, intercambio de información y de experiencias de los Estados, y en la capacitación, con el único fin de de que en éstos se previniera y combatiera mejor la delincuencia (Naciones Unidas, 46/152).

MECANISMOS MULTILATERALES

Debido a que nos referimos a un problema transnacional deben buscarse soluciones de la misma índole, es decir, respuestas colectivas que demuestren un compromiso compartido por los Estados. En la Secretaría de la ONU, varios delitos son considerados de carácter internacional, para éstos se han establecido instrumentos que permitan confrontarlos, por ejemplo: La Convención Única sobre Estupefacientes (1961), Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1988) *Convenio Internacional para la represión de los atentados con bombas* (1997), *Convenio para represión de la Financiación para el Terrorismo* (1999), *Convenio Internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear* (2005). Con el propósito de hacer frente a la delincuencia organizada se instauró la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000); en el aspecto de tráfico de personas, incluyendo a los migrantes, se instituyeron los *Protocolos para prevenir y reprimir la trata de personas* (2000) y el *Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por Tierra, Mar y Aire* (2000); estos dos

últimos son parte de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (2003).

Sin embargo, los mencionados instrumentos carecen de efectividad si no existen estrategias internacionales para combatir dichos delitos. Citamos algunos planes de acción en contra de la delincuencia organizada y la prevención del delito: *Plan de Acción de Milán* (Naciones Unidas, A/CONF.121/22/Rev.1.) y *Plan de Acción de Nápoles* (Naciones Unidas A/49/748, anexo, secc. I.A).

PLAN DE ACCIÓN DE MILÁN

En el marco del VII Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, que se llevó a cabo en la ciudad de Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, se adoptó el *Plan de Acción de Milán*, en donde se hace énfasis en la problemática de la delincuencia tanto en el ámbito nacional como en el internacional y sus afecciones en los rubros de la economía, política y aspectos sociales, convirtiéndose así en una amenaza latente para los Derechos Humanos.

En el *Plan de Acción de Milán* se da prioridad a la prevención del delito, fortaleciendo los mecanismos nacionales en esta orientación. Por otra parte, también se mencionan las cooperaciones bilaterales y multilaterales en materia de prevención del delito y de procedimientos de justicia penal. Asimismo, se alude a la vigilancia de aspectos socioeconómicos y su posible relación con el fortalecimiento de la delincuencia organizada, como: Estructura demográfica, desarrollo económico y social, urbanización, industrialización, vivienda y oportunidades de empleo (UNODC, 2010).

A su vez se considera que los Estados deben poner estricta vigilancia en la prosecución de delitos, la cual debe estar apegada a los Derechos Humanos y las libertades fundamentales. Por otra parte, las Naciones Unidas se comprometen a reforzarse con el objetivo de prestar cooperación técnica a los países en desarrollo que lo soliciten, especialmente en aspectos relacionados con la capacitación, planificación, intercambio de información y todas aquellas medidas adecuadas para combatir la delincuencia en todas sus formas.

PLAN DE ACCIÓN DE NÁPOLES

En 1994 se concibió la *Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles contra la Delincuencia Transnacional Organizada*, en donde los gobiernos expresaban su preocupación por el crecimiento de este tipo de delincuencia a nivel mundial (Peñaloza y Garza, 2002), considerándola una amenaza para la seguridad y la estabilidad interna de los Estados; también se lamentaban por el costo humano y material que las acciones de dicha delincuencia conllevan y asimismo, por su impacto en los sistemas financieros nacionales e internacionales, al igual que en el sistema jurídico.

Del mismo modo, los Estados reafirmaron su lucha frente a la delincuencia organizada transnacional y, sobre todo, contra posibles nexos que ésta pudiera tener con actos de terrorismo, con base en la coordinación de estrategias de cada Estado y en la cooperación internacional. Dichas estrategias deben potenciarse para convertirse en mecanismos eficaces contra la mencionada delincuencia, enfocándose principalmente en:

a) Una mayor armonización de los textos legislativos relativos a la delincuencia organizada;
b) El fortalecimiento de la cooperación internacional en asuntos operacionales a nivel de la instrucción de la causa, de la acusación y del juicio;
c) El establecimiento de modalidades y de principios básicos para la cooperación internacional a nivel regional y mundial;
d) La preparación de acuerdos internacionales contra la delincuencia transnacional organizada;
e) Las medidas y estrategias para prevenir y combatir el blanqueo de dinero y la utilización del producto del delito (Naciones Unidas, A/49/748, anexo, secc. I.A.).

El plan de acción destaca que uno de los aspectos que los Estados deben considerar para hacer frente a la *delincuencia organizada* es tener claridad sobre la estructura y el *modus operandi* de los grupos de ese tipo de delincuencia, con la finalidad de crear las estrategias y política criminal que más se adecúen a la situación específica de cada Estado (Cruz, 2006); es decir, las directrices que toman esos grupos para su formación; los vínculos jerárquicos que existen dentro de la organización; la forma de uso de la violencia y corrupción con el objetivo de obtener el control de algún territorio; las actividades relacionadas con el lavado del dinero y, por lo tanto, la intromisión en actividades económicas lícitas y también los vínculos que la organización pudiera tener con otros grupos de la delincuencia organizada transnacional. Con la finalidad de enfrentar el accionar de esta delincuencia y crear estrategias idóneas para combatirla, debe profundizarse en los datos fidedignos sobre los grupos delictivos y en su manera de actuar.

.

DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS Y PROGRAMA DE ACCIÓN DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE PREVENCIÓN DEL DELITO Y JUSTICIA PENAL

Asimismo, no podemos dejar a un lado la *Declaración de Principios y Programa de acción del Programa de las Naciones Unidas en materia de Prevención del Delito y Justicia Penal* (Naciones Unidas, 46/152 Anexo), concebida en 1991, cuyo basamento es la cooperación internacional, como uno de los principios del Derecho Internacional, específicamente en el área de prevención del delito y justicia penal, con el objetivo de que dicha cooperación responda a las necesidades y prioridades de los Estados Miembros, así como también a la exigencia de establecer mecanismos a nivel mundial que permitan a los Estados tener estrategias conjuntas en el área mencionada.

Los objetivos del *Plan de Acción de las Naciones Unidas* son los siguientes:

> a) La prevención del delito en los Estados y entre los Estados; b) la lucha contra la delincuencia organizada, tanto en el plano nacional como internacional; c) el fortalecimiento de la cooperación regional e internacional en la prevención del delito, la justicia penal y la lucha contra la delincuencia organizada; d) la integración y consolidación de los esfuerzos de los Estados Miembros para prevenir y combatir la delincuencia transnacional; e) una administración más eficaz y efectiva, con el debido respeto de los derechos humanos de todos los afectados por la delincuencia y de aquellos relacionados con el sistema de justicia penal; f) la promoción de las más altas normas de equidad, humanidad, justicia y conducta profesional (Naciones Unidas, 46/152 Anexo).

LA CONVENCIÓN DE PALERMO

Posteriormente, en el año 2000, se creó la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, también conocida como la Convención de Palermo. Los Estados Parte de la Convención (entre ellos se encuentra México) se han comprometido a formular y desarrollar programas de capacitación para el personal dedicado a hacer cumplir la ley, incluido aquel encargado de controlar la delincuencia organizada en todas sus acepciones; es decir: En la organización, dirección, ayuda, incitación facilitación o asesoramiento en aras de la comisión de un delito grave que entrañe la participación de un grupo delictivo organizado (Convención de Palermo, artículo 5).

Uno de los aspectos que contempla la Convención de Palermo es la adscripción e intercambio de personal entre los Estados Miembros, sin afectar en ningún momento la soberanía del Estado tal como se menciona en el Artículo 4.1 de esta Convención:

> Los Estados Parte cumplirán sus obligaciones con arreglo a la presente Convención en consonancia con los principios de igualdad soberana e integridad territorial de los Estados, así como de no intervención en los asuntos internos de otros Estados. 2. Nada de lo dispuesto en la presente Convención facultará a un Estado Parte para ejercer, en el territorio de otro Estado, jurisdicción o funciones que el derecho interno de ese Estado reserve exclusivamente a sus autoridades.

Más bien se basa en la premisa de la permisión del derecho interno, sobre todo en aspectos mencionados en el Artículo 29 de la Convención:

> (…) En particular y en la medida en que lo permita el derecho interno, guardarán relación con:
>
> a) Los métodos empleados en la prevención, la detección y el control de los delitos comprendidos en la presente Convención;
> b) Las rutas y técnicas utilizadas por personas presuntamente implicadas en delitos comprendidos en la presente Convención, incluso en los Estados de tránsito, y las medidas de lucha pertinentes;
> c) La vigilancia del movimiento de bienes de contrabando;
> d) La detección y vigilancia de los movimientos del producto del delito o de los bienes, el equipo u otros instrumentos utilizados para cometer tales delitos y los métodos empleados para la transferencia, ocultación o disimulación de dicho producto, bienes, equipo u otros instrumentos, así como los métodos utilizados para combatir el blanqueo de dinero y otros delitos financieros;
> e) El acopio de pruebas;
> f) Las técnicas de control en zonas y puertos francos;
> g) El equipo y las técnicas modernos utilizados para hacer cumplir la ley, incluidas la vigilancia electrónica, la entrega vigilada y las operaciones encubiertas;
> h) Los métodos utilizados para combatir la delincuencia organizada transnacional mediante computadoras, redes de telecomunicaciones u otras formas de la tecnología moderna;
> i) Los métodos utilizados para proteger a las víctimas y los testigos.

Uno de los principales aspectos que debe ser considerado por los Estados es la ejecución de estrategias encaminadas al intercambio de conocimientos especializados.

Para esto se asistirá a conferencias internacionales que fomenten la cooperación entre los Estados y sobre todo revisen y, en su caso, establezcan tratados de extradición como parte de la asistencia judicial recíproca entre los Estados Miembros de la Convención de Palermo (Peñaloza, 2002).

La entrada en vigor de la Convención de Palermo ha sido el parteaguas en materia de cooperación internacional en el ámbito de prevenir y enfrentar la delincuencia organizada desde el punto de vista transnacional. Para esto, los Estados Parte se han comprometido a analizar los aspectos relacionados con la globalización y su impacto en el nivel de criminalidad, y sobre todo estudiar la situación vulnerable de cada uno de los Estados con el fin de encarar la mencionada delincuencia con capacidad colaborativa y desde un punto de vista transnacional.

Una de las formas de ejecutar lo estipulado en la Convención es a través de las Conferencias de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, donde se realiza un examen sobre la aplicación de la Convención y sus Protocolos. Al tratarse de una Convención internacional con disposiciones de carácter abierto es posible que la aplicación de éstas se dé en un abanico indefinido de opciones delictivas que pueden traducirse en desafíos futuros (UNODOC, 2012); asimismo, se debe hacer énfasis en la necesidad de colaboración entre los Estados porque se ha comprobado ampliamente que ninguna jurisdicción por sí misma ha podido poner fin al poder de las organizaciones delictivas transnacionales.

Para lo anterior es oportuno evaluar las necesidades y los beneficios de crear estrategias generales nacionales para combatir la delincuencia organizada, sobre todo desde el punto de vista de compartir experiencias específicas que algunos Estados Miembros han realizado para enfrentar la problemática que nos ocupa. Esto es una muestra de que, en la actualidad, la Convención de Palermo emplea mecanismos que van más allá de la simple implementación de ésta; mediante la creación de normas se recurre a las técnicas convencionales, las cuales obligan a los Estados Parte a informar periódicamente de los avances en la materia ante alguna instancia determinada, como por ejemplo, la Secretaría General de alguna organización internacional; la Conferencia de una agencia internacional especializada, tal y como lo menciona la Convención de Palermo en su Artículo 32(1): "Se establecerá una Conferencia de las Partes en la Convención con objeto de mejorar la capacidad de los Estados Parte para combatir la delincuencia organizada transnacional y para promover y examinar la aplicación de la presente Convención".

Como una forma de aplicación de la Convención de Palermo puede tomarse como ejemplo la Estrategia para el periodo 2008-2011. En ésta, los Estados se han comprometido a crear y desarrollar programas para prevenir, investigar y reprimir toda actividad delictiva que se lleve a cabo dentro de sus respectivos territorios y que al mismo tiempo afecten a otros Estados, con base en las premisas multilaterales expuestas en la Convención. Como muestra de esto es posible citar a de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Naciones Unidas, Resolución 2007/12), la cual se basaba en cinco premisas:

a) El delito, las drogas y el terrorismo son retos universales. Para que la respuesta a estas amenazas sea eficaz ha de incluir medidas nacionales, regionales e internacionales, basadas en el principio de responsabilidad compartida; b) Las Naciones Unidas ayudan a definir estas respuestas internacionales; actúan como organismo custodio de los instrumentos jurídicos internacionales una vez

> aprobados; facilitan la cooperación internacional; mantienen al mundo informado de la evolución de cada uno de esos problemas; y atienden a las solicitudes de asistencia de los Estados Miembros para aumentar su capacidad y hacer de las normas multilaterales una realidad práctica en el plano nacional; c) Un elemento importante de los mandatos atribuidos a la ONUDD es facilitar la ratificación y aplicación de los tratados internacionales relativos al delito, las drogas y el terrorismo; d) La ONUDD goza de una ventaja comparativa en los esfuerzos por contribuir, de conformidad con sus mandatos, a esta respuesta multilateral (Naciones Unidas, Anexo de la resolución 2007/12).

También, es importante mencionar el programa de la Red de las Naciones Unidas de Prevención del Delito y Justicia Criminal que consiste en un número de institutos regionales alrededor del mundo, así como centros especializados, se ha desarrollado para asistir a la comunidad internacional en el fortalecimiento y cooperación el área crucial del crimen y la justicia criminal. Proveen de una variedad de servicios, incluyen intercambio de información, investigación, entrenamiento y educación pública. (Hikal, 2009).

Esta estrategia es una respuesta a las necesidades de los Estados, en especial en lo referente a la determinación de resultados a alcanzar y a los recursos requeridos con este fin y para llevar a cabo eficazmente la ejecución de los programas.

CONCLUSIONES

Entre las estrategias que los Estados deben seguir, hay un rubro que no debe olvidarse: Los programas de una política criminal bien estructurados, con base en lineamientos internacionales, por lo que el *Plan de Acción de Milán*, *Plan de Acción de Nápoles* y la Convención de Palermo, si bien no expresan explícitamente la creación de dicha política, sí analizan sus disposiciones, y dan las pautas para su creación cuando se plantea la necesidad de crear programas específicos para la formulación de estrategias que permitan enfrentar la delincuencia organizada. A pesar de enfocarse en la delincuencia organizada transnacional, debemos analizar la realidad actual en función del *modus operandi* de las organizaciones criminales. Éstas, aunque cometen actos ilícitos en un Estado, tienen contactos que les permite expandir sus actividades más allá de las fronteras, estableciendo negocios con organizaciones delictivas en otros Estados, lo cual se convierte en un verdadero desafío para la comunidad internacional.

BIBLIOGRAFÍA

Andrade, E. (1997). *Instrumentos jurídicos contra el crimen organizado*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Cruz Ochoa, R. (2006). *Crimen Organizado. Delitos más frecuentes. Aspectos criminológicos y penales*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.

Hikal, W. (2009). "Instrumentos de Naciones Unidas para la prevención del delito, seguridad pública y justicia criminal", *Revista Altamirano*, año 9, sexta época, no. 37, Instituto de Estudios Parlamentarios "Eduardo Neri", México.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2010). *Congresos de las Naciones Unidas sobre la prevención del delito y justicia penal. 55 años de logros*, Austria: United Nations Press.

Organización de las Naciones Unidas. *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos (Convención de Palermo)*. S.P.: Organización de las Naciones Unidas.

_____. Documento de la Asamblea General A/49/748, anexo, secc. I.A. S.P.: Organización de las Naciones Unidas.

_____. Resolución de la Asamblea General 46/152. S.P.: Organización de las Naciones Unidas.

_____. Resolución del Consejo Económico y Social 2007/12. S.P.: Organización de las Naciones Unidas.

Peñaloza, P. y Garza Salinas, M. (coords.) (2002). *Los desafíos de la seguridad pública en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Uribe Benítez O. (2010). *La Convención de Palermo*. México: Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados.