

**Consejo Económico y Social**

Distr. general
2 de abril de 2007
Español
Original: inglés

**Comisión de Prevención del Delito
y Justicia Penal****16º período de sesiones**

Viena, 23 a 27 de abril de 2007

Tema 4 del programa provisional**

**Tendencias de la delincuencia a nivel mundial y reacciones ante ella:
integración y coordinación de los esfuerzos de la Oficina de las Naciones
Unidas contra la Droga y el Delito y los Estados Miembros en materia
de prevención del delito y justicia penal**

**Resultados de la segunda reunión del Grupo
Intergubernamental de Expertos encargado de preparar un
estudio sobre el fraude y la falsificación de identidad y su
uso indebido con fines delictivos**

Informe del Secretario General**Índice**

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción.	1-5	2
II. Segunda reunión del Grupo Intergubernamental de Expertos encargado de preparar un estudio sobre el fraude y la falsificación de identidad y su uso indebido con fines delictivos	6-11	3
III. Uso de terminología en el estudio	12-15	4
IV. Conclusiones y recomendaciones.	16-37	6
A. Relación entre el fraude y los delitos relacionados con la identidad, y sus efectos en la labor ulterior.	16	6
B. Labor ulterior sobre la reunión, análisis y difusión de información.	17	6
C. Cooperación internacional	18-20	8
D. Facultades nacionales para investigar, enjuiciar y sancionar el fraude y los delitos relacionados con la identidad.	21-37	11

* Publicado nuevamente por razones técnicas.

** E/CN.15/2007/1.



I. Introducción

1. En su resolución 2004/26, de 21 de julio de 2004, titulada “Cooperación internacional en materia de prevención e investigación del fraude, la falsificación de identidad y su uso indebido con fines delictivos y los delitos conexos y enjuiciamiento y castigo de sus autores”, el Consejo Económico y Social pidió al Secretario General que, a reserva de la disponibilidad de recursos extrapresupuestarios, convocara un grupo intergubernamental de expertos, con representación basada en la composición regional de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal y abierto a todo Estado Miembro que deseara participar en calidad de observador, para que preparara un estudio sobre el fraude y la falsificación de identidad y su uso indebido con fines delictivos; y pidió al grupo intergubernamental de expertos que, al realizar su labor, tuviera en cuenta la labor conexa de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) y de otros órganos, siempre que fuera pertinente y apropiado, teniendo presente la necesidad de evitar la duplicación.

2. Con el apoyo del Gobierno del Canadá, se celebró en Viena los días 17 y 18 de marzo de 2005 una primera reunión del Grupo Intergubernamental de Expertos de composición abierta encargado de preparar un estudio sobre el fraude y la falsificación de identidad y su uso indebido con fines delictivos. El Grupo Intergubernamental de Expertos examinó el ámbito del estudio, aprobó una metodología y decidió incluir en el estudio información procedente de los Estados Miembros, el sector privado y los propios expertos. Pidió a la secretaria que preparara y difundiera un cuestionario, en dos partes, para obtener información sobre el fraude económico y la falsificación de identidad y su uso indebido con fines delictivos. Se presentó a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, en su 14º período de sesiones, un informe sobre los progresos realizados (E/CN.15/2005/11), de conformidad con la resolución 2004/26 del Consejo Económico y Social.

3. Un primer proyecto de cuestionario se puso a disposición de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en su 14º período de sesiones, como documento de sesión (E/CN.15/2005/CRP.5), para su examen y estudio. El proyecto de cuestionario volvió a actualizarse, antes de su difusión, para tener en cuenta, en la medida de lo posible, los comentarios y observaciones recibidos de los Estados Miembros. En diciembre de 2005 se distribuyó el cuestionario a los Estados Miembros, a fin de obtener la información necesaria para el estudio. No hubo un número suficiente de respuestas para concluir el trabajo a tiempo para el 15º período de sesiones de la Comisión (E/CN.15/2006/11 y Corr.1), pero para cuando se terminó el estudio, al 31 de diciembre de 2006, habían respondido 46 Estados¹. El

¹ Al 31 de diciembre de 2006 se habían recibido respuestas de los siguientes Estados: Alemania, Arabia Saudita, Argelia, Belarús, Canadá, Costa Rica, Croacia, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Federación de Rusia, Finlandia, Grecia, Hungría, Italia, Japón, Jordania, Letonia, Líbano, Madagascar, Malta, Marruecos, Mauricio, México, Mónaco, Nicaragua, Noruega, Omán, Países Bajos, Panamá, Perú, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Árabe Siria, República de Corea, ex República Yugoslava de Macedonia, Rumania, Sudáfrica, Sudán, Suecia, Suiza, Trinidad y Tabago, Turquía y Zambia. Muchos de estos Estados facilitaron también la legislación pertinente.

cuestionario se envió también para su examen a los expertos que habían asistido a la reunión del Grupo Intergubernamental de Expertos, con miras a que presentaran al Grupo datos, observaciones o conclusiones sobre temas específicos del estudio.

4. A solicitud de la primera reunión del Grupo Intergubernamental de Expertos, se envió una carta conjunta de la secretaria de la CNUDMI y de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD, a la que se adjuntó el cuestionario sobre el fraude y el fraude de identidad a empresas competentes del sector privado, solicitando información sobre las cuestiones abarcadas en el ámbito del estudio. La secretaria de la CNUDMI envió también el cuestionario a una amplia selección de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que participaban regularmente en la labor de la CNUDMI, pidiéndoles que, cuando procediera, distribuyeran el cuestionario entre sus miembros para recibir respuestas.

5. La secretaria de la CNUDMI recibió muchas manifestaciones de interés y apoyo, en relación con el presente estudio, de las empresas del sector privado y organizaciones con las que había establecido contacto, algunas de las cuales rellenaron y presentaron partes pertinentes del cuestionario. Otras entidades del sector privado prefirieron dejar la respuesta al cuestionario a los Estados en donde tenían sus sedes. Al preparar el presente informe se tuvo en cuenta toda la información facilitada, manteniendo cuidadosamente su carácter confidencial. Se examinaron también informes públicos pertinentes de empresas y asociaciones privadas de la industria, relativos al fraude económico y los delitos relacionados con la identidad.

II. Segunda reunión del Grupo Intergubernamental de Expertos encargado de preparar un estudio sobre el fraude y la falsificación de identidad y su uso indebido con fines delictivos

6. Con el apoyo de los Gobiernos del Canadá y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte se celebró en Viena, del 16 al 19 de enero de 2007, una segunda reunión del Grupo Intergubernamental de Expertos encargado de preparar un estudio sobre el fraude y la falsificación de identidad y su uso indebido con fines delictivos. El Grupo Intergubernamental de Expertos celebró siete reuniones y finalizó el estudio, incluido su informe y recomendaciones, así como anexos que resumían pruebas y su análisis del fraude económico y los delitos relacionados con la falsificación de identidad, de conformidad con los párrafos 4 y 11 de la resolución 2004/26 del Consejo Económico y Social. El Grupo Intergubernamental de Expertos celebró también algunos debates preliminares de conformidad con el párrafo 5 de dicha resolución, en el que se le pedía que utilizara la información obtenida en el estudio con objeto de elaborar prácticas, directrices u otros materiales útiles: sin embargo, no concluyó esa tarea.

7. Como preparación para la segunda reunión, en septiembre de 2006 se distribuyó a los expertos un primer proyecto del presente informe. Para preparar un segundo proyecto de informe, que se finalizó y comunicó a los expertos en diciembre de 2006, se tomaron en consideración los comentarios y observaciones recibidos de expertos que representaban a Alemania, el Canadá, los Estados Unidos de América y el Reino Unido, así como respuestas adicionales recibidas de los

Estados Miembros y materiales y observaciones de la ONUDD y la secretaría de la CNUDMI. El Grupo Intergubernamental de Expertos examinó el documento de trabajo en su segunda reunión.

8. También se había preparado anticipadamente y distribuido como material de información a los expertos una versión más extensa. Esta versión más extensa no se revisó después de distribuida por primera vez, en espera de que se decidiera sobre su posible publicación. La versión debería actualizarse para recoger las observaciones recibidas desde octubre de 2006 y las deliberaciones del Grupo Intergubernamental de Expertos, y probablemente tendría que distribuirse de nuevo o señalarse a la atención de un grupo de expertos ampliado para su examen definitivo.

9. La segunda reunión del Grupo Intergubernamental de Expertos fue abierta por su presidente, Eugenio María Curia (Argentina).

10. Asistieron a la segunda reunión del Grupo Intergubernamental de Expertos de 18 Estados Miembros. Asistieron también observadores de la secretaría de la CNUDMI y de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

11. En su 17ª sesión, celebrada el 19 de enero de 2007, el Grupo Intergubernamental de Expertos aprobó su informe.

III. Uso de terminología en el estudio

12. Aunque el tema de la delincuencia económica y financiera se ha examinado en diversos foros, entre ellos el 11º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal², no existe una definición clara y completa de las expresiones “delincuencia económica” y “delincuencia financiera”³, y para el estudio del Grupo Intergubernamental de Expertos no se consideró esencial una definición jurídica. Sin embargo, para mayor claridad, el Grupo Intergubernamental de Expertos estimó que la expresión “delincuencia financiera” incluía los delitos cometidos utilizando los principales sistemas financieros o contra esos mismos sistemas. Ello podría incluir el blanqueo de capitales, algunas formas de corrupción que afectaban a las estructuras financieras y la mayoría de los delitos económicos en que se utilizaban o victimizaban estructuras financieras. Se consideró que la expresión “delincuencia financiera” era un término más centrado, referido sólo a los delitos cuya motivación fuera alguna forma de ganancia económica o financiera u otro beneficio material. Esto incluiría todos los fraudes económicos y la mayoría de los delitos, pero no todos, relacionados con la identidad. Algunos Estados informaron sobre delitos relacionados con la identidad, especialmente la falsificación o el uso indebido de pasaportes y visados para viajar, que no contenían necesariamente un elemento o motivo económico.

13. El término “fraude” tiene dos significados. En casi todos los países, la legislación limita el “fraude” a los casos en que las víctimas sufren una pérdida económica, pero los términos “fraude” y “fraudulento” se utilizan también

² 11º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, Bangkok, 18 a 25 de abril de 2005: informe preparado por la Secretaría (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.05.IV.7), párrs. 173 a 189.

³ *Ibid.*, párr. 181.

comúnmente de forma especializada por funcionarios, académicos u otras personas para describir conductas que implican deshonestidad o engaño, pero no necesariamente pérdidas de beneficios financieros o materiales. Por ejemplo, el medio de buscar víctimas de la trata de personas puede incluir el fraude no económico, y el fraude de uno de los Estados que negocien un tratado puede invalidarlo⁴. Para mayor claridad, y sin perjuicio de cualquier labor futura, se decidió utilizar los términos “fraude” y “fraude económico” como adecuados al referirse al fraude en el sentido económico establecido y utilizar la expresión “fraude de identidad” para los otros casos comprendidos en el ámbito del estudio.

14. En un principio, los expertos decidieron utilizar la expresión “fraude de identidad” al debatir el uso delictivo y la falsificación de identidad; sin embargo, al examinar los datos, se hizo evidente que las expresiones “hurto de identidad” y “fraude de identidad” no se utilizaban de forma coherente, ni abarcaban por completo el ámbito de los problemas relacionados con la identidad comprendidos en el estudio. En el presente estudio, las hipótesis en que la información o los documentos de una identidad auténtica se utilizan o apropian indebidamente se describen como “hurto de identidad”, mientras que las hipótesis en que se utilizan identidades para engañar a otros se califican de “fraude de identidad”. Los casos en que se fabricaron sencillamente identidades o información conexa no son análogos a los del fraude o el hurto, aunque algunos Estados, teniendo en cuenta el uso indebido subsiguiente de las identidades, estimaron que se trataba de fraudes de identidad. En consecuencia, en el presente informe, la expresión “delitos relacionados con la identidad” se utiliza como referencia general, y las expresiones más específicas de “hurto de identidad” o “fraude de identidad” se utilizan cuando resultan adecuadas por el contexto.

15. También los términos “comercio”, “delito comercial” y “fraude comercial” tienen diversos significados. El comercio y la práctica comercial adoptan muchas formas en los diferentes países y regiones, y el término comercio, en su sentido más amplio, incluye toda forma de operación monetaria o de intercambio, que puede ir desde negociaciones comerciales muy amplias hasta los más pequeños trueques realizados en el mercado. En ese sentido, casi todas las formas de fraude económico pueden considerarse como delitos comerciales. Sin embargo, la mayoría de los expertos estiman que el delito comercial o los fraudes comerciales son de ámbito más limitado, e incluyen sólo la conducta fraudulenta que implica, afecta o se dirige contra los principales sistemas comerciales, y constituye una desviación significativa de la práctica comercial legítima. El estudio utiliza el término en el sentido más estricto, como hace la CNUDMI en su labor sobre el fraude comercial⁵.

⁴ Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (resolución 55/25 de la Asamblea General, anexo II), artículo 3, apartado a); y Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1155, N° 18232), artículo 49.

⁵ Véase el informe de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional sobre la labor realizada en su 36° periodo de sesiones (*Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo octavo periodo de sesiones, Suplemento N° 17 (A/58/17)*, párr. 237); y la nota de la Secretaría titulada: “Posible labor futura en materia de fraude comercial” (A/CN.9/540, párrs. 12 a 26).

IV. Conclusiones y recomendaciones

A. Relación entre el fraude y los delitos relacionados con la identidad, y sus efectos en la labor ulterior

16. El estudio determinó que no sólo había vínculos significativos entre el fraude económico y los delitos relacionados con la identidad, sino también diferencias sustantivas y de procedimiento entre ellos, que tendrán influencia en la labor futura en ambas esferas. Un número considerable de delitos relacionados con la identidad van acompañados de fraude económico, como medio de evitar las medidas de prevención del fraude y eludir la responsabilidad penal y, en muchos casos, como medio de engaño esencial para el propio delito de fraude. Sin embargo, no todas las formas de fraude implican delitos relacionados con la identidad, y muchos de estos últimos delitos se cometen por razones indeterminadas o por razones que no guardan vinculación directa con ningún beneficio financiero u otro beneficio material. Desde el punto de vista del procedimiento, las respuestas indicaron también que aunque la mayoría de los Estados disponían de medidas legislativas y otras medidas dirigidas contra el fraude económico, la mayoría no contaba con medida alguna contra los delitos relacionados con la identidad en sí, aunque muchos habían tipificado penalmente conductas como la falsificación de documentos o la suplantación de personalidad. La complejidad de la relación y las diferencias sustantiva y de procedimiento sugieren que la forma más eficaz y eficiente de actuar sería seguir procedimientos separados al elaborar materiales para ayudar a los Estados Miembros de conformidad con el párrafo 5 de la resolución 2004/26 del Consejo Económico y Social. Al mismo tiempo, las relaciones entre los dos tipos de delito indican la necesidad de una estrecha coordinación para aprovechar las sinergias y evitar duplicaciones de trabajo en ambas esferas. Por consiguiente, se recomienda un enfoque distinto pero coordinado de la labor.

B. Labor ulterior sobre la reunión, análisis y difusión de información

17. Los datos disponibles sugieren claramente que el fraude económico es un grave problema y que está aumentando, tanto a escala mundial como en cierto número de Estados Miembros. Sin embargo, muchos Estados informaron de que no disponían de información exacta o de un marco sistemático para reunir y analizar esa información. Los datos sugieren también que la gravedad del problema y la medida en que se trata de un problema de naturaleza transnacional se comunican y estiman con frecuencia de forma insuficiente. En muchos Estados no se dispone de datos que permitan cuantificar el fraude por el número de casos o las tasas delictivas y casi no hay datos oficiales que cuantifiquen los procedimientos. Los datos reunidos por las dependencias de inteligencia financiera y por el Grupo de Acción Financiera sobre el blanqueo de capitales no son de naturaleza estadística y no están vinculados con el fraude ni con otros delitos determinantes específicos. Algunos datos se reúnen por el sector privado, pero sólo para aplicaciones comerciales específicas. Están aumentando la conciencia de los delitos relacionados con la identidad y la preocupación por ellos, pero esos delitos constituyen un concepto nuevo para los expertos en hacer cumplir la ley y justicia penal de muchos Estados. Hay pocas definiciones legales y muchos conceptos básicos siguen borrosos en esta

etapa temprana. A diferencia del fraude, que es con frecuencia centro de atención principal de los delincuentes, los delitos relacionados con la identidad parecen encontrarse sobre todo como elemento constitutivo de delitos u operaciones delictivas más amplios, pero al parecer hay pocas investigaciones o información disponibles sobre su naturaleza, ámbito o relaciones con otras actividades delictivas. Por ello, el Grupo Intergubernamental de Expertos formuló las siguientes recomendaciones:

a) Deberían realizarse más investigaciones generales del fraude económico y los delitos relacionados con la identidad como cuestiones mundiales, sobre la base de la información procedente de los Estados Miembros y de las entidades dedicadas a trabajar sobre el fraude u otras esferas de la delincuencia económica, cuando proceda. Esas investigaciones deberían tener en cuenta la relación existente entre el fraude económico y los delitos relacionados con la identidad;

b) Los temas del fraude económico y de los delitos relacionados con la identidad deberían dividirse en categorías para apoyar la determinación eficaz de prioridades y una labor centrada de investigación y seguimiento de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, la ONUDD, otras organizaciones internacionales competentes y los Estados Miembros. Entre algunas esferas prioritarias podrían encontrarse las siguientes:

i) En el caso del fraude económico, la mayoría de los Estados tienen claras definiciones legales y delitos, pero no son suficientemente detalladas para apoyar la investigación y el análisis de muchos de los tipos, tendencias y pautas específicas que suscitan preocupación, incluidos el fraude masivo y factores como la participación de la transnacionalidad, los grupos delictivos organizados y la tecnología de información y comunicación. Podría considerarse la posibilidad de elaborar definiciones y tipologías orientados a la investigación mundial y de apoyo a los Estados al utilizarlas para realizar investigaciones y análisis a nivel nacional;

ii) En el caso de los delitos relacionados con la identidad, se sabe mucho menos, y podrían realizarse investigaciones más generales basadas en los conceptos elaborados en el estudio, con miras a comprender mejor la naturaleza y el ámbito de los delitos relacionados con la identidad y la forma en que se relacionan con otras formas de actividades delictivas. Ello implicaría una mayor elaboración y difusión de definiciones y tipologías básicas, lo que apoyaría no sólo la investigación y el análisis, sino también la tipificación penal, ya que son pocos los Estados que han introducido delitos específicos en esa esfera;

c) En la fijación de prioridades y la realización de futuros trabajos debería tomarse en consideración la necesidad de evitar la superposición o duplicación de esfuerzos y de mantener una estrecha coordinación con la labor de otros órganos, especialmente en materia de blanqueo de capitales, financiación del terrorismo, delito cibernético y fraude comercial;

d) Deberían elaborarse en cada Estado Miembro procedimientos sistemáticos y estructurados para reunir y analizar datos, y pedirse a la ONUDD que prestara asistencia para ello y alentara y apoyara la normalización entre los Estados Miembros, siempre que fuera posible y adecuado, y con sujeción a la disponibilidad

de recursos extrapresupuestarios. En general, esos procesos deberían incluir lo siguiente:

- i) Una tipología o marco de clasificación normalizados de los delitos o actividades;
- ii) La reunión de información cualitativa y cuantitativa procedente de múltiples fuentes, incluidos los informes o denuncias oficiales de delitos y otras fuentes, y también de fuentes alternativas menos susceptibles de verse influidas por la denuncia insuficiente;
- iii) En la medida de lo posible, la reunión y el análisis de información sobre los costos del fraude: ello incluiría evaluaciones de los productos generales del fraude acumulados por los delincuentes, los costos económicos indirectos y los costos no económicos del fraude. Para asegurar la coherencia, evitar duplicaciones y garantizar que el análisis se basara en la mejor información posible, se podría consultar con expertos nacionales sobre blanqueo de capitales y otras esferas, y con asociaciones de representantes industriales o comerciales adecuadas;
- iv) La reunión y el análisis de información sobre delitos relacionados con la identidad, tanto en el contexto de actividades delictivas conexas como problema penal característico en sí mismo;
- e) Se podría pedir a la ONUDD y otras entidades apropiadas que examinaran las relaciones entre fraude económico, delitos relacionados con la identidad, corrupción y blanqueo de capitales a fin de apoyar la coordinación entre los trabajos realizados en esas materias;
- f) Se podría pedir al Grupo de Acción Financiera sobre el blanqueo de capitales que examinara los medios utilizados para blanquear los productos del fraude, con miras a preparar materiales [tipologías] a fin de prestar asistencia a los Estados Miembros.

C. Cooperación internacional

18. Cierta número de Estados informaron sobre aumentos sustanciales en el fraude transnacional, que parecían acompañar al aumento de oportunidades proporcionadas por la expansión del comercio y el intercambio mundiales, y al aumento de la disponibilidad de tecnología de información, comunicación y comercial. No se disponía de información suficiente para apoyar conclusiones similares sobre los delitos relacionados con la identidad, pero a los Estados les preocupaban las actividades transnacionales, en particular los problemas de pasaportes y otros documentos de viaje y el fraude transnacional con tarjetas de crédito. En consecuencia, cierto número de Estados se refirieron a la necesidad de más cooperación internacional. Esos Estados que se ocuparon de la cuestión estimaron también que los instrumentos jurídicos internacionales existentes, entre ellos la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (resolución 55/25 de la Asamblea General, anexo I), la Convención

sobre el Delito Cibernético del Consejo de Europa⁶ y otros instrumentos regionales y bilaterales bastaban como base jurídica para la cooperación, y que la atención debía centrarse en encontrar y difundir formas de utilizar eficazmente los instrumentos disponibles y no en crear otros nuevos. Los expertos señalaron también la utilidad a ese respecto de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (resolución 58/4, anexo).

19. Los datos sugieren también que se trata de un enfoque viable. En el caso del fraude económico transnacional, las nuevas tecnologías hacen posible la comisión de delitos por personas individuales, pero la inmensa mayoría de los casos graves parecen implicar a algún “grupo delictivo organizado” definido en el apartado a) del artículo 2 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Además, sólo 5 de los 46 Estados que respondieron informaron sobre posibles condenas de duración superior a los cuatro años exigidos por la definición de “delito grave” del apartado b) del artículo 2, lo que significa que la Convención contra la Delincuencia Organizada se aplicará si los Estados afectados son partes en esa Convención. No es tan evidente, aunque parece probable, que la Convención sobre la Delincuencia Organizada se aplique también a los casos transnacionales de delitos relacionados con la identidad, dado que son pocos los Estados que los han tipificado como delitos nacionales. Los delitos de identidad que son de carácter transnacional suelen implicar la falsificación o la manipulación de los sistemas y documentos de identificación, que cada vez están más fuera del alcance de los delincuentes individuales y probablemente exigirán un grado de conocimientos especializados y de recursos de los que sólo disponen los grupos delictivos organizados o los grupos terroristas.

20. Por las razones mencionadas, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y, cuando sea aplicable, la Convención sobre el Delito Cibernético del Consejo de Europa, así como los 13 instrumentos jurídicos internacionales contra el terrorismo, parecen proporcionar un marco y una base jurídica más que suficientes para los tipos de asistencia judicial mutua, extradición y otras formas de cooperación internacional que son necesarios para tratar los casos transnacionales de fraude económico y delitos relacionados con la identidad. Como consecuencia, el Grupo Intergubernamental de Expertos no estimó necesarios otros instrumentos jurídicos internacionales en esa esfera. Sin embargo, recomendó que se examinara detenidamente la aplicación más eficaz posible de esas convenciones a los casos de fraude, con inclusión de lo siguiente:

a) Los Estados Miembros que no lo hayan hecho aún deberían ratificar o adherirse y aplicar plenamente la Convención de las Naciones Unidas contra la

⁶ Consejo de Europa, *European Treaty Series*, N° 185; véanse, en particular, el artículo 7 (falsificación informática) y el artículo 8 (fraude informático). Los expertos señalaron que la Convención sobre el Delito Cibernético era el único instrumento internacional que se ocupaba específicamente del delito cibernético. La Convención tiene tres partes: tipificación penal sustantiva; mecanismos de procedimiento para la investigación de delitos informáticos y de casos que impliquen pruebas electrónicas; y asistencia internacional para obtener pruebas o la extradición de los delincuentes. La Convención comprende sólo cuestiones penales (no civiles). Los Estados que no son miembros del Consejo de Europa pueden convertirse en partes en la Convención, adhiriéndose a ella.

Delincuencia Organizada Transnacional y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción;

b) Los Estados Miembros deberían considerar la adhesión a la Convención sobre el Delito Cibernético, que está abierta también a todos los Estados que no son miembros del Consejo de Europa;

c) La mayoría de los Estados informaron sobre tipos de sanciones que harían de sus delitos más graves “delitos graves” definidos en el apartado b) del artículo 2 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Sin embargo, en muchos Estados había delitos que no quedarían comprendidos en esa Convención, y algunos no informaron sobre ningún delito de fraude que quedaría comprendido. Los Estados Miembros deberían asegurarse de que todos los delitos de fraude y conexos apropiados quedaran comprendidos en el ámbito de los “delitos graves” definidos en la Convención contra la Delincuencia Organizada;

d) Pocos Estados han tipificado penalmente los delitos relacionados con la identidad en sí, pero la mayoría lo han hecho con los delitos conexos como la falsificación de documentos y la suplantación, y los más graves de estos delitos quedarían comprendidos también en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional cuando se dieran los requisitos de los artículos 2 y 3 de esta Convención. La falsificación de documentos y el fraude que implicara redes electrónicas podrían quedar comprendidos también por la Convención sobre el Delito Cibernético. Se recomienda que los Estados examinen los delitos existentes con miras a garantizar que ambas convenciones pudieran aplicarse en los casos oportunos;

e) Se recomienda también que el ámbito de aplicación y las definiciones pertinentes contenidas en los artículos 2 y 3 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional se tomen en consideración por los Estados Miembros que estén tipificando como nuevos delitos los relacionados con la identidad;

f) Se debería alentar a los organismos nacionales encargados de hacer cumplir la ley y a otros organismos competentes en materia de delincuencia organizada para que consideraran los casos principales de fraude económico y de delitos relacionados con la identidad como forma de delincuencia organizada y a que se adiestraran en la utilización eficaz de la Convención sobre la Delincuencia Organizada y su legislación de aplicación en los casos pertinentes;

g) Los Estados deberían asegurarse de que los organismos encargados de hacer cumplir la ley y otros organismos competentes recibieran capacitación en investigación de la delincuencia cibernética, incluida, cuando fuera adecuada y aplicable, la utilización de la Convención sobre el Delito Cibernético y de su legislación nacional de aplicación;

h) Los Estados deberían asegurarse de que los organismos encargados de hacer cumplir la ley y otros organismos competentes cooperaran más eficazmente en la lucha contra el fraude económico y los delitos relacionados con la identidad, en particular mediante la asistencia judicial recíproca y la extradición de los delincuentes, tomando en consideración la naturaleza transnacional de esos delitos.

D. Facultades nacionales para investigar, enjuiciar y sancionar el fraude y los delitos relacionados con la identidad

1. Medidas legislativas contra el fraude y los delitos relacionados con la identidad

21. La mayoría de los Estados informaron sobre medidas legislativas contra una diversidad de delitos de fraude, los cuales iban desde pequeñas privaciones de bienes a sistemas complejos que suponían una importante perturbación económica y formas colaterales de daños. Esas medidas parecían tipificar penalmente el fraude de manera suficiente para reprimir el fraude interno y apoyar la cooperación internacional. La mayoría de los Estados indicaron también que el fraude se consideraba como delito determinante a efectos de las disposiciones contra el blanqueo de capitales. Aunque parecía haberse tratado la inmensa mayoría de las cuestiones de la tipificación penal, los datos indicaban que podrían considerarse algunas modificaciones específicas para mejorar y modernizar la legislación. La tipificación de los delitos de fraude y las facultades de investigación podían no haberse mantenido a la altura de las nuevas variaciones del fraude cometido utilizando modernas tecnologías, y no todos los Estados indicaron que el fraude fuera delito determinante para las medidas contra el blanqueo de capitales. Los delitos que comprendían sólo operaciones individuales podían aumentarse también para reflejar la expansión del fraude transnacional y masivo mediante la tipificación penal específica de sistemas fraudulentos y fraudes masivos. En los asuntos transnacionales, ello simplificaba la jurisdicción, ya que se aplicaría la jurisdicción territorial a todo el sistema y no sólo a operaciones específicas, y se podrían utilizar las pruebas relativas a todo el sistema y quizá no fuera necesario demostrar el fraude contra víctimas individuales. Por consiguiente se recomienda que los Estados consideren los siguientes perfeccionamientos, cuando resulten oportunos:

a) Los Estados que no lo hayan hecho deberían considerar la modernización de los delitos de fraude y de las facultades de investigación para tratar eficazmente el fraude nacional y transnacional cometido mediante el teléfono, el correo electrónico (e-mail), Internet y otros tipos de tecnología de comunicación;

b) En vista del producto considerable obtenido de los fraudes en gran escala, los Estados que aplican medidas contra el blanqueo de capitales sólo como delitos determinantes concretos deberían considerar la inclusión del fraude y delitos similares como tales;

c) Los Estados que tipifican penalmente el fraude sólo sobre la base de operaciones fraudulentas individuales deberían considerar la tipificación penal de conductas como la explotación de sistemas de fraude y la perpetración de fraudes masivos;

d) Los Estados deberían prestarse asistencia mutua en la preparación de legislación y la capacitación de redactores de leyes en cuestiones relacionadas con el fraude económico y los delitos relacionados con la identidad.

22. En el caso de los delitos relacionados con la identidad, basar los delitos en el uso indebido de identidad constituye un enfoque nuevo para la mayoría de los Estados, y se requiere un trabajo extensivo. Los legisladores deben elaborar conceptos, definiciones y enfoques adecuados para la tipificación penal de una serie de conductas, entre ellas el hurto de identidad, el fraude de identidad y otros delitos

relacionados con la identidad. Resulta también de importancia decisiva para la mayoría de los Estados garantizar la coherencia de sus respectivos sistemas de identidad públicos y privados y con delitos establecidos como la falsificación y la suplantación. Teniendo en cuenta las preocupaciones expresadas por los vínculos entre los medios nacionales de identificación, la identificación internacional y relacionada con los viajes y las formas transnacionales de delitos relacionados con la identidad, es conveniente tipificar los delitos de forma que ofrezca una buena base para la cooperación internacional. Por consiguiente, se recomienda a los Estados que consideren la introducción de nuevos delitos basados en la identidad. Se recomienda también que, al establecer nuevos delitos, se adopten enfoques comunes para su tipificación penal, en la mayor medida posible, a fin de facilitar la utilización en común de pruebas transfronterizas, la extradición de los delincuentes y otras formas de cooperación internacional.

2. Jurisdicción

23. *Jurisdicción territorial.* El moderno fraude transnacional suele producirse en muchos lugares al mismo tiempo y por ello no puede abordarse bien mediante la jurisdicción territorial tradicional, a menos que se hayan actualizado las leyes para tener en cuenta la evolución reciente. Los enfoques estrechos pueden llevar a situación en que ningún Estado con capacidad para enjuiciar el delito eficazmente tenga jurisdicción suficiente para hacerlo, mientras que unos enfoques demasiado amplios pueden traducirse en conflictos de jurisdicción, *ne bis in idem* y otros problemas. Por ello se recomienda lo siguiente:

a) Los Estados cuyas leyes siguen enfoques relativamente estrechos deberían revisar esos enfoques en el contexto de los delitos de fraude y las opciones de jurisdicción territorial comprendidas en el presente informe, y todos los Estados deberían asegurarse de que esas reglas jurisdiccionales siguen la actual evolución de los delitos de fraude;

b) Cuando haya varios Estados con jurisdicción, deberían consultar y colaborar entre sí para garantizar que los asuntos fueran enjuiciados, en lo posible, por el Estado que estuviera en mejor situación para hacerlo, teniendo en cuenta factores como la disponibilidad de testigos y pruebas, los derechos de los presuntos delincuentes, la capacidad del Estado para sustanciar un juicio imparcial y justo y la capacidad de los Estados interesados para prestar cooperación en apoyo del enjuiciamiento;

c) Los Estados deberían considerar la asistencia técnica, tanto como forma de cooperación internacional para apoyar enjuiciamientos específicos como, más generalmente, por medio de la ONUDD y de otros órganos adecuados, a fin de ayudar a asegurar que los Estados con jurisdicción pero sin capacidad puedan investigar y enjuiciar eficazmente asuntos complejos que impliquen fraudes transnacionales;

d) Los Estados deberían asegurarse de que tienen jurisdicción investigadora y facultades suficientes para prestar la asistencia necesaria a un Estado que enjuicie un asunto de fraude que implique o afecte a sus intereses y que no pueda enjuiciar por razones jurisdiccionales o prácticas, o en el que hayan hecho cesión de la jurisdicción.

24. *Jurisdicción concurrente y cooperación.* Los enfoques amplios de la jurisdicción territorial se traducirán con frecuencia en que varios Estados tendrán jurisdicción concurrente en asuntos importantes de fraude transnacional. En esos casos, se recomienda que el Estado pertinente coopere, de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención sobre el Delito Cibernético del Consejo de Europa y otros instrumentos legales internacionales pertinentes, según proceda, para garantizar que los delitos se investiguen a fondo y completamente, en todas las jurisdicciones pertinentes y que se enjuicie a los delincuentes en la jurisdicción más adecuada, tomando en consideración factores como la ubicación de los presuntos delincuentes, las víctimas y pruebas, y la disponibilidad de los recursos y conocimientos especializados necesarios para enjuiciar eficazmente. Por la naturaleza del fraude transnacional la pronta identificación de los Estados interesados y la coordinación y cooperación tempranas de las investigaciones resultan especialmente importantes. Los Estados interesados que no sean el Estado de enjuiciamiento deberían prestar asistencia a éste de todas las formas posibles. Se recomienda un enfoque similar de la tipificación penal, investigación y enjuiciamiento de los asuntos transnacionales de los delitos relacionados con la identidad.

25. *Jurisdicción extraterritorial.* Los artículos 15 y 16 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y los artículos 42 y 43 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción requieren que los Estados partes que no puedan extraditar a sus nacionales se aseguren de que tienen jurisdicción suficiente para enjuiciar los delitos comprendidos en esas convenciones cuando uno de sus nacionales cometa uno de esos delitos fuera de su jurisdicción territorial. En la Convención contra la Delincuencia Organizada se alienta también a los Estados a que establezcan su jurisdicción suficiente para enjuiciar asuntos en que un delincuente que se encuentre en su jurisdicción no sea extraditado por otras razones (art. 15, párr. 4). En vista del gran número de casos de fraude de carácter transnacional o multinacional, se recomienda que todos los Estados Miembros consideren el establecimiento de su jurisdicción para enjuiciar el fraude en cualquier caso cuando el presunto delincuente se encuentre en su territorio y por cualquier razón, no puedan extraditarlo a otro Estado que tenga jurisdicción territorial para enjuiciar el delito, suponiendo que la conducta de que se trate queda comprendida en el ámbito de los delitos nacionales definidos como “delito grave” en el apartado b) del artículo 2 de la Convención sobre la Delincuencia Organizada. Además, los artículos 22 y 24 de la Convención sobre el Delito Cibernético prevén la extradición en los casos en que el delito sea una falsificación documental o un fraude en que intervienen redes electrónicas. No se plantearon formas más generales de jurisdicción en el contexto general del fraude económico, pero el Grupo Intergubernamental de Expertos señaló que algunos Estados tenían esa jurisdicción extraterritorial en casos en que no se veían afectados sus intereses fundamentales, como los delitos relativos a la falsificación de pasaportes o la falsificación de divisas.

3. Plazos de prescripción y facultades de amnistía

26. Los plazos de prescripción son parte integrante de las prácticas de justicia penal de algunos Estados, pero pueden suscitar preocupaciones especiales en casos de fraude importantes y transnacionales, en donde la investigación y el

enjuiciamiento con éxito suelen ser complejos y costosos, y exigir mucho tiempo. Los enfoques con respecto a los plazos de prescripción y amnistías varían ampliamente, pero, cuando esos plazos existen, deberían tener en cuenta el tiempo necesario para la investigación y el enjuiciamiento eficaces en los casos de fraude importantes, teniendo presentes los conceptos básicos del ordenamiento legal y el sistema de justicia penal del país⁷:

a) Por consiguiente, se recomienda que los Estados tomen en consideración la naturaleza de esos fraudes al establecer plazos de prescripción, para asegurarse de que no son indebidamente restrictivos, y de que puedan considerarse plazos más largos para tipos específicos de fraude que parezcan requerir probablemente más tiempo, como los delitos relativos a fraudes empresariales, comerciales o de otras formas complejas, los delitos de naturaleza transnacional o los delitos en que intervengan grupos delictivos organizados, cuando se trate de delitos específicos de la ley nacional;

b) En vista del tiempo necesario una vez iniciados los procedimientos de investigación y enjuiciamiento en esos casos, se recomienda también que se suspendan, dejen de correr o vuelvan a comenzar los plazos de prescripción a partir de la iniciación de esos procedimientos;

c) Se recomienda además que los Estados apliquen las mismas disposiciones sobre plazos de prescripción más largos, prórrogas, suspensiones y reinicio de los plazos de prescripción a los procedimientos en relación con la asistencia judicial recíproca, la extradición, el enjuiciamiento en virtud de una jurisdicción territorial concurrente o exclusiva y las disposiciones sobre *aut dedere aut judicare* que se apliquen a los enjuiciamientos puramente nacionales en sus leyes nacionales;

d) Algunos Estados informaron asimismo sobre la aplicación de amnistías en casos de fraude económico. Aunque las amnistías son competencia de cada Estado, se recomienda que, en los casos en que intervengan elementos transnacionales, se consideren las implicaciones para las investigaciones y enjuiciamientos transnacionales o extranjeros antes de utilizar las facultades de amnistía en los casos de fraude. Podría considerarse una política análoga con respecto a la utilización de las facultades de amnistía en los casos que impliquen delitos relacionados con la identidad en el contexto de delitos o actividades delictivas con aspectos transnacionales.

4. Capacidad para hacer cumplir la ley y de investigación

27. Los casos más graves de fraude económico y delitos relacionados con la identidad suponen un grado de complejidad que desafía incluso a los Estados más desarrollados y mejor equipados y plantea un reto todavía más serio a los países en desarrollo y a la cooperación internacional. El uso indebido de tecnologías de información, comunicaciones y comerciales hace necesarios conocimientos jurídicos para investigar, reunir y preservar pruebas de delitos cibernéticos críticos. El conocimiento sustantivo de los sistemas financieros y económicos legítimos, de

⁷ Algunas de las medidas que se piden en las recomendaciones de esta parte pueden adoptarse también en cumplimiento de las disposiciones del párrafo 5 del artículo 11 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el artículo 29 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

contabilidad y de técnicas de blanqueo de capitales y sistemas de identidad es también importante, y en los casos transnacionales se necesitan conocimientos especializados y capacidad específica para apoyar la cooperación internacional. Otro factor es la rápida evolución tanto de tecnologías como de prácticas comerciales y la evolución resultante de las técnicas delictivas, que requiere una actualización periódica de los materiales de capacitación y readiestramiento de los funcionarios. Se han hecho algunos progresos también en la elaboración de contramedidas eficaces, incluida una red de contactos de emergencia “24/7” (24 horas diarias, 7 días por semana) para su utilización en los casos de delitos cibernéticos transfronterizos. Establecida en 1992, la red de contactos de emergencia incluía más de 45 países en enero de 2007. Cada país pone a sus especialistas en investigaciones informáticas a disposición de los otros países para que reciban solicitudes de asistencia de emergencia en cualquier momento:

a) Por consiguiente se recomienda que los Estados elaboren y mantengan una capacidad de investigación suficiente para mantenerse a la altura de la evolución del uso de tecnologías de información, comunicación y comerciales en materia de fraude y de delitos relacionados con la identidad;

b) Se recomienda también que el resultado de la investigación se comparta y difunda a los organismos encargados de hacer cumplir la ley de cada país mediante la capacitación nacional y, cuando sea viable y adecuado, con otros Estados, mediante la asistencia técnica y capacitación adecuadas y con las entidades mercantiles pertinentes;

c) Se recomienda además que los gobiernos y las entidades mercantiles colaboren en asuntos de investigación y desarrollo, reconociendo, dentro de los límites de la viabilidad comercial, la importancia de incorporar la lucha contra el delito en las nuevas tecnologías, y la importancia social y comercial de lograr una capacidad adecuada para hacer cumplir la ley a medida que entran en el mercado nuevas tecnologías y productos;

d) Se recomienda además que los Estados apoyen y utilicen la red de contactos de emergencia “24/7” en los asuntos de delitos cibernéticos transfronterizos, tanto en los casos de emergencia como de no emergencia que impliquen fraude electrónico o delitos relacionados con la identidad.

28. Varios Estados y algunas entidades mercantiles señalaron la utilidad de analizar las telecomunicaciones y operaciones financieras o comerciales masivas para buscar pautas que pudieran indicar fraude, a fin de poder aplicar oportunamente medidas de investigación y otras medidas. Ello plantea diversas preocupaciones, entre ellas por la posible vulneración de la intimidad y de otros derechos humanos y, en el caso de los sistemas comerciales, por las tecnologías patentadas y la intimidad de los clientes, que deben considerarse y tenerse en cuenta. Por ello se recomienda lo siguiente:

a) Los Estados Miembros, individual, colectivamente y, cuando proceda, en consulta con entidades mercantiles, deberían emprender investigaciones para identificar cualesquiera características que pudieran utilizarse para distinguir entre las operaciones o actividades legítimas y fraudulentas, como pautas insólitas de actividades de telecomunicación o de operaciones comerciales, prácticas comerciales específicas, mercados o mercancías que impliquen un elevado riesgo de fraude;

b) Deberían elaborarse y compartirse entre los Estados y entidades mercantiles apropiadas, criterios sustantivos y prácticas de procedimiento útiles para analizar e identificar las actividades sospechosas de fraude, y los Estados y el sector privado deberían colaborar y prestarse mutuamente asistencia para asegurarse de que esos criterios y prácticas se mantienen al día y los funcionarios competentes están capacitados para su utilización;

c) Deberían elaborarse y tomarse en consideración salvaguardias adecuadas con respecto a la distribución de información sobre técnicas útiles de análisis y prácticas óptimas;

d) Aunque los criterios para identificar operaciones sospechosas de fraude y las sospechosas de blanqueo de capitales no sean necesariamente los mismos, debería haber coordinación y distribución de información entre los funcionarios dedicados a actividades orientadas a luchar contra el fraude y el blanqueo de capitales, cuando proceda.

5. Cooperación entre los sistemas de justicia penal y el sector privado

29. El fraude económico es un delito intrínsecamente comercial y puede considerarse como una distorsión o perversión de los tratos comerciales legítimos: las víctimas son engañadas generalmente cuando los delincuentes logran imitar un comercio legítimo de algún tipo. Los delitos relacionados con la identidad toman como objetivo los documentos, sistemas o datos de identificación, o los aprovechan para cometer otros tipos de delitos. Tanto el fraude económico como los delitos relacionados con la identidad tienen un impacto sustancial en los intereses privados, así como en los intereses públicos. El fraude afecta tanto al comercio individual como al comercio en su conjunto: un fraude en gran escala puede llevar a la quiebra a empresas, y debilita la confianza en los mercados. Los delitos relacionados con la identidad afectan tanto a la identificación pública, por ejemplo los pasaportes, como a las tarjetas de crédito privadas y documentos análogos. En los países en que se utilizan documentos privados con fines públicos y se utiliza la identificación pública para fines privados, los delitos contra cualquier forma de identificación afectan a ambas esferas. Por ello es esencial que la justicia penal y las entidades mercantiles cooperen eficazmente, tanto para elaborar un cuadro exacto y completo de los problemas como para elaborar y aplicar medidas preventivas y reactivas. La cooperación en la investigación y el enjuiciamiento es también esencial, teniendo presente la necesidad de salvaguardias adecuadas para garantizar la independencia de las funciones de investigación, acusación y judiciales.

30. Para prevenir el fraude y los delitos relacionados con la identidad, es importante elaborar contramedidas de seguridad e incorporarlas a las tecnologías y prácticas comerciales. Ello, a su vez, requiere consultas entre entidades públicas, como órganos de determinación de criterios, e intereses privados, incluidas las empresas que producen y venden nuevas tecnologías y las que las utilizarán. Entre las cuestiones importantes está la de asegurarse de que las medidas preventivas son eficaces y no impiden indebidamente las actividades comerciales normales, y de que, cuando se vean afectados costos o factores competitivos, se apliquen mundialmente los mismos requisitos, de forma que se mantenga un ambiente competitivo normal. En general, las medidas de seguridad deberían hacer los productos más y no menos competitivos.

31. Cierta número de Estados mencionaron las relaciones entre el Estado y los sistemas de identificación comercial. Varios señalaron también la importancia de la cooperación entre las entidades encargadas de hacer cumplir la ley y las entidades mercantiles, en la detección, investigación y enjuiciamiento de delitos como el fraude económico y los usos indebidos relacionados con la identificación comercial. Se señaló que las entidades mercantiles estaban con frecuencia en mejor situación para seguir el tráfico comercial e identificar modalidades sospechosas o reveladoras y que, en muchos casos, era más probable que las víctimas denunciaran delitos específicos a las empresas que a los organismos encargados de hacer cumplir la ley, con la esperanza de resarcirse de las pérdidas. Las entidades mercantiles indicaron también, sin embargo, que una cooperación dinámica con las entidades encargadas de hacer cumplir la ley podría afectar a los intereses competitivos o la intimidad de sus clientes, o traducirse en una responsabilidad civil. Por consiguiente, se recomienda que los representantes de las entidades encargadas de hacer cumplir la ley realicen consultas con miras a introducir prácticas útiles en esferas esenciales como la denuncia de delitos y la cooperación en las investigaciones. En ese contexto, los expertos señalaron que esas actividades llevaban algún tiempo realizándose en algunos foros, especialmente con respecto a cuestiones esenciales como la conservación de los datos.

32. Un elemento esencial de la prevención es la educación y capacitación de personas que estén en condiciones de identificar y denunciar el fraude o delitos relacionados con la identidad: esas personas varían entre clientes comerciales o abonados de comunicaciones, y empleados que se ocupan de operaciones comerciales. Esa capacitación y educación deben actualizarse con frecuencia, para reflejar la evolución más reciente de los métodos y técnicas delictivos, las medidas para hacer cumplir la ley y las prácticas comerciales. Por consiguiente, se recomienda que la justicia penal y las entidades mercantiles cooperen, en la mayor medida posible, para apoyar la educación y capacitación eficaces, con inclusión de la comunicación mutua de información adecuada y asegurándose de que la información llega a las personas adecuadas.

6. El fraude económico y los delitos relacionados con la identidad en el contexto del desarrollo, la reconstrucción y la transición económica

33. En los países con economías en transición, tanto si se trata de la reconstrucción, el desarrollo y la reedificación después de un conflicto o de desastres naturales, o de importantes reformas económicas, la confusión entre las normas antiguas y las nuevas crea el riesgo de que se produzcan fraudes económicos; el daño causado por esos delitos podría ser grande: las pérdidas económicas directas son difíciles de absorber, y la confianza en las nuevas estructuras económicas y jurídicas se ve debilitada. Otros daños pueden producirse a consecuencia de la delincuencia organizada y de otros problemas alimentados por el producto del fraude económico. Se trata de una esfera en que el fraude y la corrupción están estrechamente vinculados: el fraude es con frecuencia el medio de desviar ilícitamente recursos, mientras que el soborno y otras formas de corrupción se utilizan para hacer que ese desvío tenga éxito o no sea detectado. La función de los delitos relacionados con la identidad resulta menos clara, pero la capacidad básica para determinar y verificar la identidad es importante, porque es un elemento estabilizador y apoya las medidas contra el delito. Sin embargo, la mayoría de los países en desarrollo y de los países de economías en transición carecen de la

infraestructura básica de identificación y de infraestructuras conexas. Es necesario asegurarse de que todos los participantes tienen conciencia del riesgo de fraude en esas circunstancias y de los daños considerables que puede causar el fraude:

a) Por consiguiente, se recomienda incluir los elementos y conocimientos básicos de lucha contra el fraude al planificar y prestar asistencia técnica al desarrollo o la reconstrucción de estructuras económicas y comerciales básicas y que esos elementos se consideren por las autoridades competentes en el curso de la planificación y ejecución a nivel nacional, tanto si interviene la asistencia internacional como si no lo hace;

b) Se señaló que había zonas considerables de superposición entre los delitos de fraude y de corrupción en muchos ordenamientos jurídicos, especialmente cuando los planes fraudulentos se referían a funcionarios, instituciones o fondos públicos. Por consiguiente se recomienda una coordinación apropiada entre los expertos y materiales de lucha contra el fraude y de lucha contra la corrupción, y que se tenga en cuenta la necesidad de coordinar los trabajos, aprovechar las sinergias y reducir la duplicación innecesaria de los esfuerzos que se realicen para elaborar y ejecutar proyectos específicos;

c) Se recomienda que la existencia y eficacia o fiabilidad de los documentos y la infraestructura de identificación se incluyan como elementos al evaluar la necesidad de proyectos de desarrollo y reconstrucción, y que se incorporen proyectos para determinar o reforzar la identificación, cuando sea necesario, a los esfuerzos de desarrollo y reconstrucción.

7. Recomendación para la prevención y disuasión del fraude económico y de los delitos relacionados con la identidad

34. Dadas las vinculaciones existentes entre el fraude económico y algunas formas de delitos relacionados con la identidad, muchas medidas que previenen o disuaden de un delito tendrán el mismo efecto en los otros delitos. Esto se aplica especialmente a la prevención de los delitos relacionados con la identidad, que puede impedir también muchos de los delitos de fraude y de blanqueo de capitales cometidos mediante el uso de identidades falsas. Los elementos de engaño y pérdida económica significan generalmente que el fraude económico requiere una preparación anticipada y a menudo extensa y detenida por parte de los perpetradores, y alguna forma de vulnerabilidad al engaño por parte de las víctimas, y ambos elementos crean oportunidades para una prevención eficaz del delito. La mayoría de las opciones para prevenir los delitos relacionados con la identidad son bastante técnicas, centrándose en los medios destinados a hacer más difícil la manipulación de documentos de identificación, subvertir o viciar los sistemas de identificación y obtener datos de identificación. Como se ha señalado anteriormente, una estrecha colaboración entre las entidades pertinentes del sector público y del sector privado en la elaboración y aplicación de medidas preventivas es también importante para el éxito, teniendo presente la necesidad de aprovechar sinergias sin dejar de asegurarse de la coherencia, y de evitar las duplicaciones innecesarias. Es importante la colaboración con expertos dedicados a la prevención de formas conexas de delito, incluida la delincuencia organizada, la corrupción y el blanqueo de capitales. Por consiguiente se recomienda que los Estados Miembros elaboren y apliquen medidas eficaces para la prevención del fraude y de los delitos relacionados con la identidad a nivel nacional y, cuando proceda, a nivel

internacional, así como en cooperación con el sector privado. Esos esfuerzos de prevención podrían incluir los siguientes:

a) La difusión de la información sobre el fraude y los delitos relacionados con la identidad a las víctimas potenciales: esa información podría incluir tanto información oportuna sobre formas específicas de fraude y de delitos relacionados con la identidad, basada en el seguimiento exacto y actualizado de actividades delictivas por entidades adecuadas, tanto del sector público como del sector privado. Se podría dirigir campañas de información a la población en general y a grupos específicos considerados como especialmente vulnerables o con mayor riesgo de convertirse en víctimas;

b) La difusión de información sobre el fraude y los delitos relacionados con la identidad a otras personas que puedan estar en condiciones de identificar, denunciar o prevenir esos delitos cuando se produzcan;

c) La reunión y el análisis rápidos y exactos de información para apoyar medidas de prevención eficaces y oportunas: esto debería incluir la reunión de información pertinente entre las entidades encargadas de hacer cumplir la ley, mercantiles y de otra índole en el plano nacional y, cuando proceda, en el plano internacional;

d) El rápido intercambio de información entre niveles adecuados de entidades encargadas de hacer cumplir la ley y del sector privado a nivel nacional e internacional: ese intercambio debe someterse a consideraciones adecuadas y aplicables de intimidad y seguridad; en general, sin embargo, la información necesaria para prevenir el fraude no debería requerir el intercambio de tipos de información, como la personal o investigadora, que pudiera plantear o suscitar esas consideraciones;

e) La introducción de prácticas comerciales y de otra índole y de sistemas a fin de reconocer la amenaza específica y general y los costos que acompañan al fraude y los delitos relacionados con la identidad, y la necesidad de incorporar una seguridad eficaz y otros métodos preventivos: la colaboración eficaz entre los gobiernos y el sector privado es esencial para lograr que se incorporen y utilicen medidas eficaces para prevenir el fraude, al mismo tiempo que se evitan costos excesivos u otros problemas relacionados con la eficiencia, la interconexión y una competencia leal.

35. Algunas de las respuestas mencionaron una serie de medios técnicos de prevención, tanto del fraude económico como de los delitos relacionados con la identidad, incluidas medidas para hacer documentos como pasaportes o tarjetas de crédito más fiables como medio de identificar a personas individuales y más difíciles de alterar o falsificar, y medidas para hacer más difíciles de subvertir los sistemas de información de apoyo y más fiables como medio de identificación rápida cuando se utilicen tarjetas o documentos. La evolución de los medios técnicos de prevención está ya bien establecida y en curso, tanto en los sectores comerciales adecuados como en el sector público. Los expertos señalaron en particular los esfuerzos de la Interpol y de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) por aumentar la seguridad de los pasaportes y de otros documentos de identidad relacionados con los viajes, así como la labor de la Dependencia de lucha contra el terrorismo de la OSCE al promover la aplicación y utilización de los programas de la OACI y la Interpol, y otra asistencia en relación

con la seguridad de los viajes y de los documentos de identidad. Los expertos señalaron también que el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (resolución 55/25 de la Asamblea General, anexo II) y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire (resolución 55/25 de la Asamblea General, anexo III), que complementan la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional contienen disposiciones sobre los documentos de viaje para asegurarlos contra la falsificación o manipulación, el aumento de la seguridad y de los sistemas de producción, expedición, validación y verificación, así como para utilizar documentos legibles a máquina para facilitar la rápida comprobación de los pasaportes. Los expertos señalaron además que, sin embargo, los costos de la investigación, la elaboración y la aplicación eran un factor significativo, especialmente para los países en desarrollo y para entidades mercantiles preocupadas por la rentabilidad y las ventajas competitivas. El establecimiento de sistemas de identificación más seguros en todos los Estados reportaría beneficios colectivos a la comunidad internacional, al luchar, por ejemplo, contra el fraude económico y la inmigración o los delitos relacionados con los viajes (como la trata de personas), y la seguridad en general. Por ello se recomienda lo siguiente:

a) Los Estados deberían elaborar y aplicar medidas para aumentar la seguridad de los pasaportes y otros documentos de identificación relacionados con los viajes, y los procedimientos y sistemas utilizados para producir, expedir, validar y verificar esos documentos, tomando en consideración las medidas solicitadas en relación con los pasaportes y otros documentos de identidad relacionados con los viajes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos⁸, y en el documento 9303 de la OACI⁹, sobre documentos de viaje legibles a máquina;

b) Debería intercambiarse información técnica con los países en desarrollo, cuando fuera viable, y se les debería prestar asistencia en la utilización de esa información, a fin de establecer sólidas infraestructuras de identificación en apoyo de las funciones tanto públicas como comerciales;

c) Los gobiernos y las entidades mercantiles deberían cooperar para asegurarse de que los sistemas de identificación son sólidos e interconexos en la medida en que esto sea viable.

36. Los estudios criminológicos sobre la eficacia de la disuasión han dado resultados mixtos con respecto a muchos delitos. Sin embargo, hay razones para que la disuasión sea más eficaz en los casos de fraude o de tipos análogos de delito, que son por su naturaleza de planificación anticipada e implican normalmente algún elemento de análisis de costos-beneficios por parte de los delincuentes. Además de la encarcelación, la naturaleza económica del fraude sugiere que las multas, la incautación y las medidas contra el blanqueo de capitales pueden ser elementos disuasores viables. Por consiguiente, se recomienda que se sigan estudiando y considerando medidas de disuasión. Además de introducir delitos y sanciones, podría haber medidas, como la creación de dependencias especializadas encargadas

⁸ Véase el Protocolo sobre la trata de personas, arts. 12-13 y el Protocolo sobre los migrantes, arts. 12 y 13.

⁹ Los expertos señalaron que los Estados miembros de la OACI se habían comprometido a la aplicación de las partes pertinentes del documento 9303, para abril de 2010.

de hacer cumplir la ley, adiestradas para tratar los casos de fraude, cuando se considere que esa medida aumentará la probabilidad de detectar, enjuiciar y sancionar a los delincuentes.

8. Capacitación

37. Una cuestión planteada en las respuestas es la necesidad de capacitar investigadores y fiscales, y de prestar asistencia a los países en desarrollo en esa esfera. En el caso del fraude económico, la capacitación debe ocuparse de formas de fraude sumamente diversas, de la naturaleza compleja de muchos de los delitos, de la participación de elementos de transnacionalidad y de delincuencia organizada y de la dualidad penal y comercial del fraude. En el caso de los delitos relacionados con la identidad, la capacitación debe abordar el hecho de que ese delito es un concepto nuevo y en evolución que comprende tanto formas de delito nuevas y de alta tecnología como otras que no lo son. En ambos casos, la capacitación debe actualizarse también periódicamente para mantenerse al ritmo de la rápida evolución de las técnicas utilizadas por los delincuentes. Los expertos señalaron que esa capacitación requería a menudo un enfoque disciplinario en la elaboración y aplicación de programas de capacitación, con inclusión de una serie de disciplinas procedentes de entidades tanto del sector público como del sector privado. Los modernos investigadores del fraude, por ejemplo necesitan conocimientos en esferas como la rendición de cuentas y el funcionamiento de los sistemas comercial y financiero, y de la investigación, preservación y presentación de pruebas en los casos de delito cibernético. Las personas que investigan delitos relacionados con la identidad necesitan no sólo conocer delitos como la suplantación y la falsificación, sino también la infraestructura y de los sistemas de identificación que apoyan tanto las formas de identificación oficiales como las comerciales. Por ello se recomienda lo siguiente:

a) En general, deberían adoptarse medidas para elaborar y difundir materia e información apropiados para su uso en la capacitación de investigadores, fiscales y otros funcionarios públicos y, cuando proceda, de personas que ocupen cargos del sector privado donde haya posibilidades de prevenir el fraude o los delitos relacionados con la identidad, o de prestar asistencia en su investigación y enjuiciamiento;

b) Los Estados Miembros deberían cooperar colectivamente en el intercambio de información pertinente para la elaboración de programas y materiales de capacitación. Esto es importante no sólo para asegurar que se transfieran prácticas útiles de un Estado a otro, sino también que los funcionarios encargados de luchar contra el fraude a nivel nacional puedan cooperar eficazmente a fin de combatir el número creciente de asuntos de fraude transnacionales;

c) Los materiales y programas de capacitación deberían incorporar un examen general del fraude, pero orientarse también a formas o tipos específicos de comisión de delitos;

d) Debería haber una colaboración eficaz entre quienes impartan capacitación para combatir el fraude, el blanqueo de capitales, la corrupción, el terrorismo y el delito cibernético, y tipos análogos de capacitación, incluidos los del sector privado, con miras a aprovechar sinergias, asegurar la coherencia y evitar duplicaciones;

e) Deberían difundirse a las Naciones Unidas y otros órganos intergubernamentales recomendaciones y materiales para capacitación en materia de lucha contra el fraude, de forma que pudieran incluirse en la capacitación y otros materiales elaborados por esos órganos;

f) Los Estados Miembros deberían intercambiar información sobre la disponibilidad de programas de capacitación existentes sobre la investigación de delitos informáticos y fraudes relacionados con la informática, y se debería aumentar y sistematizar más esa capacitación. Actualmente se dispone ya de mucha capacitación en esa esfera y otras conexas. Esa capacitación se imparte por muchos Estados, organizaciones y empresas privadas, y también a ellos, en todo el mundo, en muchos idiomas y para muchos niveles de conocimientos. Ha resultado ser sumamente valiosa para facilitar eficazmente a los investigadores de delitos las técnicas y conocimientos especializados necesarios para investigar el fraude electrónico y los delitos relacionados con la informática;

g) Debería actualizarse el *Manual de las Naciones Unidas sobre prevención y control de delitos informáticos*¹⁰, a fin de incorporar a él materiales que traten de las formas de fraude relacionadas con la informática y los delitos relacionados con la identidad.

¹⁰ *Revista Internacional de Política Criminal*, Núms. 43 y 44 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.94.IV.5).