



Asamblea General

Distr. general
11 de febrero de 2003
Español
Original: inglés

**11º Congreso de las Naciones Unidas sobre
Prevención del Delito y Justicia Penal**
Bangkok, 18 a 25 de abril de 2005

Guía para las deliberaciones*

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Antecedentes	1-8	3
II. Temas sustantivos del 11º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal	9-132	5
Tema sustantivo 1. Medidas eficaces contra la delincuencia organizada transnacional	9-43	5
Tema sustantivo 2. Cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo y las vinculaciones entre el terrorismo y otras actividades delictivas en el contexto de la labor de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito	44-58	20
Tema sustantivo 3. Corrupción: Amenazas y tendencias en el siglo XXI	59-101	25
Tema sustantivo 4. Delitos económicos y financieros: retos para el desarrollo sostenible	102-114	38
Tema sustantivo 5. Puesta en práctica de la normativa: 50 años de establecimiento de normas en materia de prevención del delito y justicia penal	115-132	42
III. Seminarios que se organizarán durante el 11º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal	133-195	50
Seminario 1. Afianzamiento de la cooperación internacional entre instituciones encargadas de hacer cumplir la ley, incluidas medidas de extradición	136-144	50

* En la presentación inicial no se incluyó la nota de pie de página prevista en el párrafo 8 de la resolución 53/208 B, en el cual la Asamblea General decidió que si un informe se presentaba con retraso a los servicios de conferencias, se indicaran los motivos del retraso en una nota de pie de página del documento.



Seminario 2.	Potenciación de la reforma de la justicia penal, incluida la justicia restaurativa	145-153	53
Seminario 3.	Estrategias y prácticas óptimas para la prevención del delito, en particular en relación con la delincuencia en las zonas urbanas y los jóvenes en situación de riesgo	154-162	55
Seminario 4.	Medidas para combatir el terrorismo, con referencia a las convenciones y protocolos internacionales pertinentes	163-170	58
Seminario 5.	Medidas contra los delitos económicos, incluido el blanqueo de dinero	171-186	61
Seminario 6.	Medidas contra los delitos informáticos	187-195	65
IV.	Observaciones finales	196	68

I. Antecedentes

1. En su resolución 57/171 de 18 de diciembre de 2002, la Asamblea General decidió que el tema principal del 11º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal fuera “Sinergias y respuestas: alianzas estratégicas en materia de prevención del delito y justicia penal”; pidió al Secretario General que, en cooperación con la red de institutos del Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, preparara una guía que habría de utilizarse en las reuniones preparatorias regionales del 11º Congreso para que la examinara la Comisión, e invitó a los Estados Miembros a que participaran activamente en ese proceso.

2. En su resolución 58/138 de 22 de diciembre de 2003, la Asamblea General aprobó el siguiente programa provisional del 11º Congreso, finalizado por la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en su 12º período de sesiones:

1. Apertura del Congreso.
2. Cuestiones de organización.
3. Medidas eficaces contra la delincuencia organizada transnacional.
4. Cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo y las vinculaciones entre el terrorismo y otras actividades delictivas en el contexto de la labor de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
5. Corrupción: amenazas y tendencias en el siglo XXI.
6. Delitos económicos y financieros: retos para el desarrollo sostenible.
7. Puesta en práctica de la normativa: 50 años de establecimiento de normas en materia de prevención del delito y justicia penal.
8. Aprobación del informe del Congreso.

La Asamblea decidió también que la serie de sesiones de alto nivel del 11º Congreso se celebrara durante los tres últimos días del Congreso de manera que los Jefes de Estado o de Gobierno o los ministros de gobierno pudieran concentrarse en los principales temas sustantivos del programa del Congreso.

3. Con arreglo al párrafo 2, apartados h) e i) de la resolución 56/119 de la Asamblea General de 19 de diciembre de 2001, cada congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal aprobará una sola declaración que contenga las recomendaciones emanadas de las deliberaciones de la serie de sesiones de alto nivel, las mesas redondas y los seminarios, la cual se presentará a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, en su calidad de órgano preparatorio de los congresos, para que la examine.

4. En su resolución 55/60 de 4 de diciembre de 2000, la Asamblea General, tomando nota con reconocimiento de los resultados del Décimo Congreso de las Naciones sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente¹, entre ellos la

¹ Véase *Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Viena, 10 a 17 de abril de 2000: informe preparado por la Secretaría* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.00.IV.8).

Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI (resolución 55/59 de la Asamblea General, anexo), aprobada por el Décimo Congreso en su serie de sesiones de alto nivel, pidió al Secretario General que, en consulta con los Estados Miembros, preparara proyectos de plan de acción que incluyeran medidas concretas para la aplicación y el seguimiento de los compromisos asumidos en la Declaración. En su resolución 56/261 de 31 de enero de 2002, la Asamblea tomó nota con reconocimiento de los planes de acción para la aplicación de la Declaración de Viena, que figuraban en el anexo de la resolución; pidió al Secretario General que velara por la difusión más amplia posible de los planes de acción; e invitó a los gobiernos a que estudiaran con atención y utilizaran, según procediera, los planes de acción como orientación al emprender la formulación de leyes, políticas y programas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal, a fin de dar cumplimiento y seguimiento a los compromisos contraídos en la Declaración de Viena.

5. En su resolución 57/170 de 18 de diciembre de 2002, la Asamblea General, habiendo tomado nota del hecho de que los planes de acción reflejaban una amplia variedad de reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, invitó a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal a que, al formular recomendaciones con respecto al 11º Congreso, tuviera en cuenta los progresos realizados en el seguimiento de la Declaración de Viena y los planes de acción.

6. En su resolución 58/138, la Asamblea General aprobó el programa provisional del 11º Congreso; decidió cuáles serían los temas que se examinarían en seminarios organizados en el marco del Congreso; pidió al Secretario General que incluyera en la guía para las deliberaciones de los seminarios el examen de ideas de cooperación técnica relacionadas con la intensificación de los esfuerzos bilaterales y multilaterales en materia de actividades de asistencia técnica; invitó a los gobiernos y a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales pertinentes a que informaran al 11º Congreso de las actividades que realizaran con objeto de ejecutar los planes de acción para la aplicación de la Declaración de Viena a fin de que esa información sirviera de orientación para la formulación de leyes, políticas y programas a nivel nacional e internacional; y alentó a los gobiernos a que emprendieran los preparativos del Congreso con antelación y por todos los medios adecuados, creando, si hubiere lugar, comités preparatorios nacionales con miras a impulsar un debate productivo en torno a aspectos concretos de los temas del Congreso y a participar activamente en la organización y el seguimiento de los seminarios.

7. La presente guía para las deliberaciones, en la que se esbozan los temas sustantivos incluidos en el programa provisional, se ha preparado con objeto de estimular deliberaciones sobre cuestiones de gran interés con miras a determinar las principales opciones de política para su examen por el 11º Congreso y la adopción de medidas al respecto. También facilitará las deliberaciones de fondo sobre los temas concretos que se tratarán en los seminarios que se lleven a cabo en el marco del Congreso.

8. En ese contexto, debe recordarse que, de conformidad con la resolución 46/152 de la Asamblea General, de 18 de diciembre de 1991, los congresos de las Naciones Unidas, como órganos consultivos del Programa de las

Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, servirán de foro para:

- a) El intercambio de opiniones entre los Estados, las organizaciones intergubernamentales, las organizaciones no gubernamentales y los expertos individuales que representen a diversas profesiones y disciplinas;
- b) El intercambio de experiencias en materia de investigación, derecho y formulación de políticas;
- c) La identificación de las nuevas tendencias y de las cuestiones que se planteen en materia de prevención del delito y justicia penal;
- d) La prestación de asesoramiento y la presentación de observaciones a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal sobre asuntos determinados que les haya sometido la Comisión;
- e) La presentación de sugerencias para ser examinadas por la Comisión, relacionadas con posibles temas para el programa de trabajo.

II. Temas sustantivos del 11º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal

Tema sustantivo 1. Medidas eficaces contra la delincuencia organizada transnacional

A. Introducción

9. La delincuencia organizada transnacional plantea un reto importante para los legisladores, los fiscales y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Los grupos delictivos de todo el mundo pueden comunicarse y coordinar sus actividades, reduciendo las distancias, logrando que las fronteras entre Estados se vuelvan permeables y utilizando a menudo nuevos métodos que les permiten eludir los esfuerzos de los organismos encargados de hacer cumplir la ley para interceptarlos y reprimirlos. Al mismo tiempo, las mayores corrientes de información e intercambio comercial han creado nuevas oportunidades para los grupos delictivos organizados, y éstos han sabido aprovecharlas rápidamente para ampliar sus actividades.

10. La grave amenaza que representa la delincuencia organizada transnacional para la sociedad y para las economías nacionales se había reconocido ya en 1975 en el contexto del Quinto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. La intensiva labor desarrollada por los órganos competentes de las Naciones Unidas, en particular la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito con su estructura anterior y actual, culminó a partir de mediados del decenio de 1990 y condujo a la aprobación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (resolución 55/25 de la Asamblea General, anexo I, la Convención contra la Delincuencia Organizada) y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (resolución 55/25, anexo II, el Protocolo sobre la trata de personas), el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire (resolución 55/25, anexo III, el Protocolo sobre los migrantes) y el Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de

armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones (resolución 55/255, anexo, el Protocolo sobre las armas de fuego).

11. La entrada en vigor de la Convención contra la Delincuencia Organizada y el Protocolo contra la trata de personas constituyó un hito histórico en los esfuerzos de la comunidad internacional para combatir y reprimir la delincuencia organizada transnacional. Además, el comienzo de las actividades de la Conferencia de los Estados Parte en la Convención marcará la iniciación de una etapa nueva y dinámica en la que se llevarán a la práctica las recomendaciones de la comunidad internacional en la esfera de la lucha contra la delincuencia organizada transnacional. Se prevé que gracias a la aplicación de los nuevos instrumentos se introduzcan cambios importantes en los ordenamientos jurídicos nacionales y cobre nuevo impulso la cooperación internacional, lo cual propiciará a su vez concepciones más amplias e innovadoras sobre formas más eficaces de abordar y enfrentar las diversas manifestaciones de la delincuencia organizada transnacional.

12. Es mediante una compatibilidad acordada y universalmente aceptada, con una comprensión y un respeto mayores y más profundos de las diferencias en los métodos y maneras de aplicar determinadas políticas que la comunidad internacional podrá establecer relaciones de trabajo eficientes y efectivas y una cooperación más funcional. Guiada por estos principios, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito ha emprendido una amplia serie de actividades para apoyar y promover la aplicación de la Convención, mejorar la capacidad de los profesionales de la justicia penal para combatir eficazmente la delincuencia organizada y fortalecer las estrategias y políticas de lucha contra esa delincuencia. Se han iniciado además actividades similares, como se indica más adelante, para hacer frente a actividades delictivas específicas relacionadas con la delincuencia organizada como el tráfico de drogas, la trata de personas, el blanqueo de dinero y la corrupción.

13. El 11° Congreso se centrará en el examen de aspectos concretos de la prevención y la represión de la delincuencia organizada transnacional, así como en métodos prácticos para potenciar la eficacia de los esfuerzos conexos. Por consiguiente, el Congreso podría realizar una contribución útil a la Conferencia de las Partes en lo que se refiere al mecanismo de aplicación de la Convención y sus protocolos.

B. Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus tres Protocolos

14. El 11° Congreso podría desempeñar una función útil como plataforma para evaluar los progresos realizados en la ratificación y aplicación de la Convención contra la Delincuencia Organizada y sus protocolos, así como para examinar los requisitos para la promoción de la adhesión universal a esos instrumentos. En ese contexto, el Congreso podría funcionar en calidad de órgano consultivo de la Conferencia de las Partes, especialmente en las esferas de la cooperación técnica, el intercambio de información sobre modalidades y tendencias de la delincuencia organizada transnacional y sobre las prácticas de lucha contra ella que hayan dado resultados positivos, así como para la promoción de la cooperación con las organizaciones internacionales y no gubernamentales pertinentes.

15. Además, el Congreso podría constituir también una fuente adicional de información y conocimientos útiles sobre las medidas legislativas y administrativas adoptadas y los programas, planes y prácticas iniciados por los Estados Parte en aplicación de la Convención, así como sobre las dificultades y deficiencias encontradas en el contexto de la aplicación con arreglo al artículo 32, párrafos 4 y 5, de la Convención. Por consiguiente, el Congreso podría convertirse en un foro para el intercambio fructífero entre los Estados que son Partes en la Convención y los que aún no lo son sobre cuestiones prácticas relacionadas con medidas clave para la adhesión y la aplicación en el plano nacional, incluidas las siguientes:

a) La elaboración de leyes destinadas a tipificar sanciones o a reforzarlas, a otorgar facultades de investigación y a fortalecerlas, y a establecer o consolidar procedimientos penales para combatir mejor la delincuencia organizada transnacional. En ese contexto, el Congreso tal vez desee basarse en la *Guía legislativa para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional* como instrumento para la elaboración y la aplicación práctica de disposiciones legislativas pertinentes;

b) El mejoramiento de los conocimientos técnicos y el fomento de la capacidad de los sistemas de justicia penal nacionales, incluso mediante la creación o la ampliación de organismos encargados de la prevención, la detección y la represión de la delincuencia organizada transnacional;

c) El patrocinio de investigaciones para elaborar y evaluar indicadores objetivos de progresos y perjuicios mediante los cuales sea posible apreciar el impacto de la nueva legislación, la capacidad para hacer cumplir la ley, la capacitación y la asistencia técnica;

d) La ejecución de programas de formación para jueces, fiscales y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

1. Trata de personas

16. El Protocolo contra la trata de personas constituye una respuesta específica de las Naciones Unidas al azote mundial de la trata de seres humanos y ha servido de marco y orientación para una serie de actividades emprendidas por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, incluido el Programa mundial contra la trata de personas, que se centra en destacar la participación de grupos delictivos organizados en la trata de personas y promover la formulación de políticas eficaces de lucha contra esa trata relacionadas con la justicia penal. En esa esfera, la Oficina ha participado activamente en la prestación de asesoramiento y asistencia para la elaboración o la revisión de legislación pertinente y el establecimiento o el fortalecimiento de oficinas y dependencias de lucha contra la trata, así como en la formación de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, fiscales y jueces y en la intensificación del apoyo prestado a víctimas y testigos.

17. Deberá asimismo recordarse, en este contexto, que el debate temático y el curso práctico que tuvieron lugar durante el 12º período de sesiones de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, en el que se plantearon una serie de cuestiones de amplio alcance, abarcaron no sólo las principales tendencias del fenómeno de la trata de personas, sino también las prácticas óptimas para investigar y enjuiciar los casos que entrañaran dicha trata, la cooperación entre las

instituciones encargadas de la aplicación de la ley y la sensibilización, con inclusión del apoyo a las víctimas y la función de la sociedad civil². Al final de sus deliberaciones, la Comisión recomendó la aplicación de medidas específicas, que figuran en la resolución 58/137 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 2003, sobre el fortalecimiento de la cooperación internacional para prevenir y combatir la trata de personas y proteger a sus víctimas.

18. El 11º Congreso proporcionará una plataforma para nuevas medidas de prestación de asistencia técnica a los Estados que la soliciten, incluso para la aplicación del Protocolo. En ese contexto, podría proporcionar también un foro para el intercambio de opiniones sobre la eficacia de las actividades de cooperación técnica en esa esfera, incluidas las comprendidas en el marco del Programa mundial, así como para la definición de nuevas esferas de acción y la presentación de propuestas sobre nuevas iniciativas, tales como:

a) El desarrollo y el intercambio de información y experiencia analítica sobre la naturaleza y el alcance de las actividades nacionales y regionales relacionadas con la trata de personas, la identificación de las personas objeto de trata y de los traficantes, así como sobre la identidad, los medios y los métodos utilizados por los traficantes u organizaciones de traficantes de que se tenga conocimiento (con arreglo al artículo 10 del Protocolo);

b) La aprobación o el fortalecimiento de leyes y procedimientos eficaces para sancionar la trata de personas y de medidas eficaces para dar apoyo y protección a las víctimas de esa trata (con arreglo a los artículos 5 a 8 del Protocolo). Los participantes tal vez deseen basarse en la Guía legislativa para la aplicación del Protocolo, de próxima aparición, como instrumento para la elaboración y la aplicación práctica de las disposiciones legislativas pertinentes;

c) La aplicación de medidas para prestar una asistencia jurídica adecuada a las víctimas de la trata y garantizar que tengan acceso a recursos jurídicos (con arreglo al artículo 6, párrafo 2, del Protocolo);

d) La aplicación de medidas que prevean la protección de las víctimas de la trata de personas, así como su recuperación física, psicológica y social (artículo 6, párrafo 3);

e) La adopción y aplicación de medidas para facilitar la repatriación de las víctimas de la trata de personas (artículo 8);

f) La preparación y difusión de información pública sobre la trata de personas a fin de sensibilizar a la opinión pública y a las posibles víctimas de esa trata (artículo 9, párrafo 2);

g) La promoción de la cooperación con organizaciones internacionales, no gubernamentales y de otra índole y elementos de la sociedad civil con miras a prevenir y combatir la trata de personas y proteger a las víctimas de esa trata de la revictimización (artículo 9, párrafo 3);

h) El examen y la evaluación de la eficacia de las medidas nacionales contra la trata de personas y la divulgación de información pertinente para fines de

² *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2003, Suplemento N° 10 (E/2003/30), cap. II.*

comparación e investigación, con miras a formular medidas más eficaces al respecto;

i) El fortalecimiento de la capacidad de los organismos encargados de hacer cumplir la ley o de las autoridades de inmigración para elaborar y aplicar medidas contra la trata de personas (con arreglo al artículo 10, párrafo 2, del Protocolo);

j) La adopción de disposiciones apropiadas para fortalecer las medidas fronterizas con miras a prevenir y detectar la trata de personas (artículo 11);

k) La formulación de proyectos de cooperación técnica para prevenir y combatir la trata de personas y para proteger a las víctimas y los testigos de esa trata;

l) El apoyo a las investigaciones para evaluar los progresos en los esfuerzos por luchar contra la trata de personas, entre otras cosas en lo que respecta a las tendencias de la trata, el impacto de la nueva legislación, la capacitación y la asistencia técnica brindadas a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y la eficacia de los programas de prevención y tratamiento de las víctimas.

2. Tráfico ilícito de migrantes

19. Durante el Congreso podrían celebrarse también deliberaciones constructivas sobre la realización de un conjunto de actividades similares a las emprendidas para ayudar a los países en sus esfuerzos contra la trata de personas. En particular, podría prestarse atención al examen de las mejores prácticas y estrategias contra el tráfico ilícito de migrantes. En ese contexto, podrían revisarse y examinarse las medidas pertinentes que ya se estén aplicando, concentrándose en particular en determinadas necesidades que deberían satisfacerse para abordar de una manera más adecuada el problema del tráfico ilícito de migrantes, a saber:

a) La promulgación de leyes eficaces o el fortalecimiento de las existentes para la prevención y el castigo del tráfico ilícito de migrantes, así como la adopción de medidas de apoyo y protección de los derechos de los migrantes objeto de tráfico ilícito y de los testigos en casos de tráfico ilícito (con arreglo a los artículos 5 y 6 del Protocolo sobre los migrantes). Los participantes tal vez deseen basarse en la Guía legislativa para la aplicación del Protocolo, de próxima aparición, como instrumento para la elaboración y la aplicación práctica de las disposiciones legislativas pertinentes;

b) El desarrollo e intercambio de información y experiencia analítica sobre la naturaleza y el alcance de las actividades nacionales y regionales relacionadas con el tráfico ilícito de migrantes, así como sobre la identidad, los medios y los métodos utilizados por los traficantes o las organizaciones de traficantes de que se tenga conocimiento (artículo 10);

c) La adopción y aplicación de medidas apropiadas con miras a reforzar los controles fronterizos para prevenir y detectar el tráfico ilícito de migrantes (artículo 11);

d) La promoción de la cooperación con organizaciones internacionales, no gubernamentales y de otra índole y elementos de la sociedad civil con miras a

combatir el tráfico ilícito de migrantes y a proteger los derechos de los migrantes objeto de tráfico ilícito (artículo 14, párrafo 2);

e) La elaboración de proyectos de cooperación técnica para prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes y posibilitar la protección eficaz de sus derechos humanos (artículo 14, párrafo 3);

f) La preparación y difusión de información pública sobre el tráfico ilícito de migrantes a fin de sensibilizar a las autoridades, al público en general y a los migrantes potenciales con respecto a la verdadera naturaleza de dicho tráfico, que incluya datos sobre la participación de grupos delictivos organizados, así como sobre los riesgos a que están expuestos los migrantes objeto de tráfico (artículo 15);

g) La aplicación de medidas encaminadas a preservar y proteger los derechos fundamentales de los migrantes objeto de tráfico ilícito y de los testigos en casos de tráfico ilícito, en particular a proteger a esas personas contra la violencia, así como la adopción de medidas apropiadas cuando, en el curso de las actividades de tráfico ilícito, se ponga en peligro la vida, la seguridad o la dignidad humana de los migrantes (artículo 16), incluidas medidas para garantizar la seguridad y el trato humano de los migrantes objeto de tráfico ilícito por mar (artículo 9, párrafo 1);

h) El fortalecimiento de la cooperación entre los Estados para elaborar y aplicar medidas contra el tráfico ilícito de migrantes (artículo 17), incluso por mar (artículos 7 y 8);

i) La adopción y aplicación de medidas para facilitar la repatriación de los migrantes objeto de tráfico ilícito a los países de los que sean nacionales o en cuyo territorio tengan derecho de residencia permanente (artículo 18);

j) El examen y la evaluación de la eficacia de las medidas nacionales contra el tráfico ilícito de migrantes y la divulgación de esa información para fines de comparación e investigación con miras a formular medidas de lucha más drásticas y eficaces.

3. Armas de fuego

20. El 11º Congreso servirá para alentar un intercambio de opiniones y experiencias con miras a promover la adhesión al Protocolo sobre armas de fuego y su aplicación. A fin de lograr este objetivo, el Congreso podría también examinar varias iniciativas prácticas conexas, tales como:

a) La determinación de los requisitos para la promulgación y el fortalecimiento de leyes y procedimientos nacionales relativos, en particular, a la tipificación de delitos y a la incautación, el decomiso y la disposición de armas de fuego (con arreglo a los artículos 5 y 6 del Protocolo). Los participantes tal vez deseen basarse en la Guía legislativa para la aplicación del Protocolo, de próxima aparición, como instrumento para la elaboración y la aplicación práctica las disposiciones legislativas pertinentes;

b) El establecimiento de requisitos para el mantenimiento de registros sobre armas de fuego, así como sobre su marcación y desactivación (artículos 7 a 9);

c) El establecimiento o mantenimiento de sistemas eficaces de concesión de licencias o autorizaciones de importación, exportación y tránsito de armas de fuego (artículo 10);

d) La adopción de medidas jurídicas y administrativas apropiadas para prevenir la pérdida, el robo o la desviación de armas de fuego, así como medidas para el intercambio de información pertinente y el mejoramiento de la cooperación internacional (artículos 11 a 13);

e) El establecimiento y la aplicación de un marco eficaz de reglamentación de las actividades de los corredores de transacciones relacionadas con la importación, la exportación o el tránsito de armas de fuego (artículo 15);

f) El desarrollo de proyectos y actividades de cooperación técnica para combatir el tráfico de armas de fuego con miras a prestar asistencia a los Estados, en particular a los países en desarrollo y los países con economías en transición, en la creación y el mantenimiento de una capacidad adecuada en materia de justicia penal en esta esfera (artículo 14).

C. Estrategias eficaces de lucha contra el blanqueo de dinero

21. A raíz de la intensificación de los esfuerzos nacionales e internacionales para privar a los delincuentes de sus ganancias ilícitas, los grupos delictivos organizados procuraron diversificar cada vez más los métodos de blanqueo de dinero, realizando transacciones más complicadas a fin de ocultar el origen y dificultar la localización del producto del delito e integrar el dinero en la economía lícita mediante procedimientos más complejos.

22. Las obligaciones vinculantes que abarcan medidas para combatir el blanqueo de dinero siempre han ocupado un lugar destacado en las iniciativas de las Naciones Unidas, muy en especial desde la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988³ hasta la Convención contra la Delincuencia Organizada y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (resolución 58/4 de la Asamblea General, anexo, la Convención contra la Corrupción). Todos estos instrumentos tipifican como delito el blanqueo de dinero, pero la Convención contra la Delincuencia Organizada amplía el alcance de los delitos determinantes abarcados (artículo 6).

23. El 11º Congreso podría desempeñar un papel productivo ofreciendo una oportunidad para el examen y el análisis crítico de las medidas prácticas que ya se hayan adoptado y las nuevas iniciativas que esté previsto emprender, así como para el intercambio de información al respecto. Los artículos 6 y 7 de la Convención contra la Delincuencia Organizada, que tratan de la penalización del blanqueo del producto del delito y de las medidas para combatir el blanqueo de dinero, así como los artículos 14 y 23 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, podrían proporcionar un marco útil para ese examen. Los participantes tal vez deseen identificar en ese marco las esferas de acción prioritaria, formular propuestas o sugerencias para racionalizar las estrategias y los esfuerzos conexos y evaluar, formulando las críticas pertinentes, las actividades de cooperación técnica llevadas a

³ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1582, N° 27627.

cabo por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, incluso en el contexto de su Programa Mundial contra el Blanqueo de Dinero. Más concretamente, el examen podría abarcar las cuestiones siguientes:

a) La promulgación de leyes nacionales o el mejoramiento de las existentes para garantizar que se tipifiquen debidamente como delito las actividades y los métodos utilizados para ocultar, convertir o transferir el producto del delito a fin de disimular la naturaleza o el origen de dicho producto;

b) El establecimiento de un régimen de reglamentación y supervisión amplio a fin de prevenir y detectar las actividades de blanqueo de dinero;

c) La creación de mecanismos de vigilancia apropiados y el establecimiento de dependencias de inteligencia financiera que sirvan de centros nacionales de recopilación, análisis y difusión de información relativa a actividades de blanqueo de dinero;

d) La promoción de la cooperación en los planos regional e internacional para combatir eficazmente el blanqueo de dinero;

e) El apoyo y la prestación de asistencia para mejorar los conocimientos especializados y aumentar la capacidad, incluso mediante actividades de formación, de las autoridades legislativas, judiciales, de los órganos encargados de hacer cumplir la ley y de los servicios de reglamentación financiera, a fin de que asuman sus respectivas funciones en una infraestructura de lucha contra el blanqueo de dinero.

24. En el contexto de la evaluación crítica mencionada anteriormente, los encargados de la formulación de políticas y los expertos participantes en el Congreso podrían beneficiarse también de un intercambio de opiniones e información pertinente con respecto a un examen más exhaustivo de la eficacia de los actuales instrumentos legislativos y de creación de capacidad con miras a promover la promulgación y aplicación de leyes y reglamentaciones nacionales adecuadas contra el blanqueo de dinero con arreglo a las dos convenciones citadas, incluida la *Guía legislativa para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, así como la viabilidad de nuevos instrumentos jurídicos u operacionales de trabajo que abarquen una amplia gama de medidas contra el blanqueo de dinero, o la posible necesidad de nuevas iniciativas y esfuerzos concertados.

25. Los seminarios sobre afianzamiento de la cooperación internacional entre instituciones encargadas de hacer cumplir la ley, incluidas medidas de extradición, y sobre medidas contra los delitos económicos, incluido el blanqueo de dinero, que figuran en el programa de trabajo del Congreso, brindarán la oportunidad de realizar un examen más a fondo a este respecto y constituirán una valiosa aportación a las deliberaciones que se lleven a cabo en el marco de este tema del programa.

D. La utilización de explosivos por parte de grupos delictivos organizados

26. En su resolución 54/127, de 17 de diciembre de 1999, la Asamblea General pidió al Secretario General que convocara a un grupo de expertos para que preparara

un estudio sobre la fabricación y el tráfico ilícitos de explosivos por delincuentes y su uso para fines delictivos. Dicho estudio, junto con la recomendación del grupo de expertos, se presentó a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en su décimo período de sesiones (E/CN.15/2002/9 y Add.1). Sin embargo, debido a que el programa estaba sobrecargado y a que estaban en examen otras cuestiones prioritarias, la Comisión no pudo ocuparse de las recomendaciones y adoptar las medidas apropiadas.

27. El 11º Congreso y sus reuniones preparatorias regionales podrían examinar el estudio y las recomendaciones conexas y servir como plataforma para el examen de medidas prácticas y estrategias eficaces para reprimir la fabricación y el tráfico ilícitos de explosivos por parte de los delincuentes y su utilización para fines delictivos. En ese marco, el Congreso podría identificar algunas cuestiones e iniciativas clave para abordar este tema, tales como:

a) La elaboración de legislación nacional en la que se definan y clasifiquen los explosivos de manera tal que pueda apoyar la tipificación de delitos y la creación de restricciones legales, así como su cumplimiento;

b) El fortalecimiento de la cooperación internacional entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley y en particular sus entidades o dependencias especializadas en materia de explosivos, incluida la divulgación de información sobre la fabricación y la índole técnica de determinados explosivos, el tráfico transfronterizo de explosivos y los artefactos o técnicas empleados por delincuentes o grupos delictivos para facilitar dicho tráfico;

c) La elaboración o el mejoramiento de instrumentos estadísticos para recopilar y analizar información sobre incidentes relacionados con explosivos de depósitos nacionales, teniendo en cuenta las legítimas necesidades en materia de seguridad y cumplimiento de la ley de los Estados Miembros.

E. Lucha contra los delitos relacionados con la informática

28. Como se reconoció en la Declaración de Viena y los planes de acción para su aplicación, la proliferación de tecnologías de la información y la rápida evolución de los nuevos sistemas de telecomunicaciones y redes de computadoras se han visto acompañadas de un uso indebido con fines delictivos, dado que han aumentado enormemente las oportunidades al alcance de los delincuentes para explotar y elegir como objetivo esos sistemas. La distribución de pornografía infantil –estrechamente relacionada con la trata de niños–, la intrusión ilegal en redes informáticas con fines de diversión o para obtener ganancias, la extorsión mediante amenazas de destruir sistemas de computadoras e información y la penetración en sistemas informáticos con fines de robo o fraude son formas de delincuencia informática que requieren la adopción de medidas nacionales racionalizadas y nuevas formas de cooperación internacional para la investigación y el enjuiciamiento de sus autores. La Asamblea General ha reconocido la necesidad de adoptar medidas para combatir de forma más eficaz los abusos relacionados con la informática, en particular en sus resoluciones 55/63, de 4 de diciembre de 2000, y 56/121, de 19 de diciembre de 2001, relativas a la lucha contra la utilización de la tecnología de la información con fines delictivos, 57/239, de 20 de diciembre de 2002, relativa a la creación de una cultura mundial de seguridad cibernética, y, muy recientemente, en su

resolución 58/199, de 23 de diciembre de 2003, relativa a la creación de una cultura mundial de seguridad cibernética y protección de infraestructuras de información esenciales.

29. La experiencia actual sugiere que los enfoques jurídicos tradicionales tal vez no resulten eficaces para hacer frente a las manifestaciones contemporáneas de delincuencia organizada transnacional de esa índole. El 11° Congreso constituirá un foro oportuno para poner de relieve la necesidad de elaborar estrategias más concertadas para reducir el problema a nivel nacional y examinar las siguientes medidas:

a) La penalización del uso indebido de la tecnología de la información y la enmienda de las definiciones de delitos tradicionales como el fraude, de modo que se apliquen en los casos en que se utilicen medios y redes informáticas y de telecomunicaciones para cometer tales delitos;

b) La formulación, creación y puesta en práctica de las facultades legales, las normas sobre jurisdicción y otras disposiciones de procedimiento para permitir que los delitos relacionados con la informática y las telecomunicaciones puedan investigarse eficazmente en el plano nacional y que pueda contarse con una cooperación adecuada en los casos multinacionales;

c) La adopción y aplicación de medidas que permitan el afinamiento de las normas relativas a la prueba, de manera que la prueba informática pueda preservarse, autenticarse y utilizarse en los procesos penales, así como la promulgación o la enmienda de disposiciones relativas al rastreo nacional e internacional de las comunicaciones transmitidas por redes de computadoras o medios similares y que regulen la realización de búsquedas electrónicas en los ámbitos nacional y transfronterizo;

d) El fortalecimiento de las capacidades especializadas del personal encargado de hacer cumplir la ley mediante la formación pertinente para atender de manera eficaz y expedita las solicitudes de asistencia en el rastreo de comunicaciones o para adoptar otras medidas necesarias en la investigación de delitos transnacionales relacionados con la informática;

e) La ampliación y el mejoramiento de la cooperación con otros Estados para prevenir y reprimir los delitos relacionados con la informática;

f) La promoción de debates con las industrias que se ocupan del desarrollo y la instalación de computadoras, equipos de telecomunicaciones, programas y equipo para redes y otros productos y servicios pertinentes, en particular con miras a incorporar en las nuevas tecnologías elementos destinados a prevenir los delitos o a facilitar su detección, investigación o enjuiciamiento;

g) La aportación de contribuciones voluntarias, en cooperación con el sector privado, en forma de recursos y conocimientos técnicos especializados necesarios para ayudar a otros Estados a formular y aplicar medidas eficaces de prevención y lucha contra la delincuencia.

30. Además, el Congreso podría desempeñar una función eficaz en lo que respecta a examinar la utilidad y proponer la iniciación de una acción internacional apropiada, emprendida por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en colaboración con otras organizaciones internacionales y regionales

pertinentes, para prevenir y combatir la delincuencia informática, que incluyera la adopción de las siguientes medidas:

a) La expansión de las actividades nacionales e internacionales de investigación para identificar nuevas formas y modalidades de delitos y para evaluar sus efectos en el desarrollo sostenible, la protección de la esfera privada y el comercio electrónico, así como las medidas legislativas, reglamentarias y de otra índole adoptadas por las autoridades estatales y el sector privado como reacción ante ese tipo de delitos;

b) La preparación y difusión de directrices, instrumentos jurídicos y técnicos, compilaciones de las mejores prácticas y legislación modelo para prestar asistencia a las autoridades legislativas y encargadas de hacer cumplir la ley en la elaboración y aplicación de medidas eficaces contra los delitos relacionados con la informática;

c) La promoción de proyectos de asistencia y cooperación técnica con miras a crear y fortalecer la capacidad de la justicia penal nacional para desempeñar eficazmente las tareas de prevención, detección y represión de los delitos relacionados con la informática;

d) El examen de la viabilidad de negociar un instrumento internacional sobre prevención y lucha contra delitos relacionados con las tecnologías de la información.

31. El Seminario sobre medidas contra los delitos informáticos, que figura en el programa de trabajo del Congreso, brindará la oportunidad de realizar un examen exhaustivo en esta esfera y constituirá una valiosa contribución a las deliberaciones en el marco de este tema del programa.

F. Secuestro y delincuencia organizada

32. La participación de grupos delictivos organizados en el secuestro con fines de lucro, que ha venido aumentando rápidamente en los últimos años, podría constituir uno de los temas de examen del 11º Congreso, habida cuenta en particular de los debates sostenidos al respecto en los períodos de sesiones 11º y 12º de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal y de sus recomendaciones pertinentes, que se recogen en las resoluciones 2002/6, de 24 de julio de 2002, y 2003/28, de 22 de julio de 2003, del Consejo Económico y Social. A partir de las conclusiones del informe sobre los progresos realizados presentado por el Secretario General a la Comisión en su 12º período de sesiones (E/CN.15/2003/7 y Add. 1), podrían analizarse medidas concretas para hacer frente a este problema con miras a desarrollar prácticas óptimas y estrategias de prevención para combatir el fenómeno. La presencia de encargados de la formulación de políticas y expertos internacionales en el Congreso podría proporcionar una oportunidad para intercambiar información sobre experiencias nacionales y opiniones sobre la creación de mecanismos prácticos contra el secuestro. En ese marco, una evaluación crítica en el contexto del Congreso de las iniciativas pertinentes adoptadas en el marco del Programa mundial contra la delincuencia organizada transnacional, así como un examen de la posibilidad de crear y mejorar asociaciones funcionales y eficaces entre autoridades de gobierno y empresariales podrían servir también para determinar los mejores

instrumentos, estrategias y respuestas para reducir la frecuencia del secuestro como manifestación específica de la delincuencia organizada.

G. Tráfico ilícito de especies protegidas de flora y fauna silvestres

33. Como se señaló en el informe del Secretario General a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en su 11º período de sesiones (E/CN.15/2002/7), en ausencia de un registro exhaustivo y fiable sobre el tráfico de especies silvestres, y de indicadores del número de casos no detectados, resulta difícil evaluar el alcance y la naturaleza del problema del tráfico ilícito de especies protegidas. En su informe a la Comisión en el 12º período de sesiones (E/CN.15/2003/8 y Add. 1 y Corr. 1), el Secretario General señaló la existencia de grupos delictivos organizados que operaban a nivel transnacional y que se habían especializado en subsectores del mercado ilícito de la flora y fauna silvestres, y aunque la mayor parte de los mercados ilícitos compartían entre sí numerosas características generales, cada mercado también tenía ciertas peculiaridades que dependían de la índole de los productos con que se traficaba.

34. La lucha contra el comercio de especies en peligro requiere un enfoque amplio en el que se aproveche el éxito logrado, se corrijan las deficiencias e insuficiencias de la legislación y los esfuerzos de represión y, más allá de ésta, se organicen campañas de educación y sensibilización. Como las violaciones a los reglamentos comerciales sobre la flora y la fauna silvestres a menudo se consideran insignificantes, rara vez se aplican sanciones adecuadas y las penas son en su mayor parte relativamente bajas. En su resolución 2003/27, de 22 de julio de 2003, el Consejo Económico y Social pidió encarecidamente a los Estados Miembros que adoptaran medidas preventivas y revisaran su legislación penal para asegurarse de que los delitos relacionados con el tráfico de especies protegidas de flora y fauna silvestres se castigaran con penas proporcionales a la gravedad de esos delitos, y alentó a los Estados Miembros a que llevaran a cabo actividades de sensibilización; asimismo, instó a los Estados Miembros a que promovieran la cooperación internacional y la celebración de acuerdos de asistencia judicial recíproca con el propósito de prevenir, combatir y erradicar el tráfico ilícito de especies protegidas de flora y fauna silvestres. El 11º Congreso podría servir de foro para que los responsables de la adopción de políticas y los expertos sostuvieran debates, compartieran información e hicieran un análisis crítico de las medidas ya adoptadas y de nuevas iniciativas que habría que lanzar a nivel nacional e internacional, así como de la función de las entidades competentes del sistema de las Naciones Unidas, en particular la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, la secretaría de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres⁴, y la secretaría de la Convención sobre la Diversidad Biológica⁵.

⁴ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 993, N° 14537.

⁵ *Ibid.*, vol. 1760, N° 30619.

H. Robo y tráfico de bienes culturales

35. Si bien el saqueo de tesoros artísticos ha sido desde hace mucho tiempo una característica de la guerra y la conquista, en los últimos años se ha convertido también en una de las actividades más frecuentes y florecientes de los negocios ilícitos transnacionales. Por cierto, ha habido un gran aumento del robo y del tráfico de objetos culturales y antigüedades en todas sus formas, con posibilidades de despojar a culturas y naciones enteras de su patrimonio cultural.

36. La delincuencia organizada transnacional está profundamente involucrada en la exacerbación del problema. Las redes transnacionales se han extendido, creando vínculos entre la población local de zonas en las que se han descubierto antigüedades y traficantes que, violando la legislación nacional que prohíbe la exportación ilícita de esos objetos, los transportan de contrabando a países en los que son comprados por otros traficantes y coleccionistas privados. La buena organización del mercado ilícito de objetos culturales y antigüedades queda tal vez demostrada en forma contundente por el hecho de que sólo se recupera alrededor de un 5% de todos los objetos robados.

37. Las Naciones Unidas han reconocido la importancia de la preservación de los bienes culturales y de una prevención oportuna de los delitos que puedan afectar al patrimonio cultural de las naciones. En 1970 se aprobó la Convención de la UNESCO sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales⁶. Un modelo de tratado para la prevención de los delitos que atentan contra la herencia cultural de los pueblos consistente en bienes muebles⁷ fue aprobado en 1990 por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente y acogido con beneplácito por la Asamblea General en su resolución 45/121 de 14 de diciembre de 1990.

38. El 11º Congreso podría facilitar el examen de los problemas relativos al tráfico de bienes culturales y tal vez desee examinar medidas e iniciativas destinadas a prevenir y reprimir esos delitos, en consonancia con la resolución 2003/29, de 22 de julio de 2003, del Consejo Económico y Social, aprobada por recomendación de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en su 12º período de sesiones. A este respecto, podría examinarse la viabilidad de crear una base de datos amplia que recopilase y difundiese información sobre objetos culturales robados, así como la promoción de mecanismos para la recuperación y la restitución de bienes muebles culturales robados.

I. Delincuencia organizada en situaciones posteriores a conflictos

39. La proliferación y la índole evolutiva de la delincuencia organizada en situaciones posteriores a conflictos se ha convertido en los últimos años en un problema cada vez mayor que requiere una respuesta inmediata y eficaz. La cuestión puede examinarse junto con las circunstancias políticas y sociales que facilitan la

⁶ *Ibíd.*, vol. 1037, N° 15511.

⁷ *Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, 27 de agosto a 7 de septiembre de 1990: informe preparado por la Secretaría* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.91.IV.2), cap. I, Secc. B.1, anexo.

participación de las redes delictivas en una multiplicidad de actividades delictivas organizadas, a saber, el desmoronamiento de las instituciones estatales en países que están en situación de conflicto, tanto si se trata de conflictos internacionales como de guerras civiles, así como la desintegración de los sistemas económicos y sociales que trae aparejada una pérdida de fe en los procesos democráticos, y la debilidad del sistema de justicia penal nacional para responder a los retos del mantenimiento del imperio de la ley.

40. Por cierto, la experiencia adquirida en las operaciones más recientes de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas sugiere que el sistema de justicia penal es una de las instituciones que más sufre en situaciones de conflicto, ya que es invariablemente una de las primeras en ser desmantelada o destruida. El éxito de la reconstrucción de un país después de un conflicto interno o internacional depende en gran medida del restablecimiento del imperio de la ley, con un nivel adecuado de seguridad para todos los ciudadanos.

41. La rehabilitación de los sistemas de justicia penal en situaciones posteriores a conflictos, especialmente para luchar contra la delincuencia organizada, se ha convertido por consiguiente en una de las cuestiones prioritarias más urgentes y debería prestarse particular atención a su examen durante el 11º Congreso. Podría considerarse la posibilidad de elaborar medidas amplias sobre el tema para complementar la labor del Grupo de Trabajo sobre el Estado de Derecho del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad de las Naciones Unidas y las iniciativas pertinentes del Consejo de Seguridad, así como la viabilidad de establecer mecanismos para una acción coordinada contra el aumento de la delincuencia organizada en zonas de conflicto o en situaciones posteriores a conflictos.

42. Además, podría ponerse de relieve la importancia de la asistencia técnica para hacer frente a este problema, dado que el Congreso proporcionará una oportunidad propicia para iniciar o anunciar proyectos de asistencia técnica destinados a ayudar a los Estados a abordar el problema de reconstruir o fortalecer sus regímenes jurídicos, especialmente contra la delincuencia organizada transnacional. Esto podría lograrse mediante la prestación de asistencia a los Estados para la promulgación de legislación nacional que les permitiría ratificar y aplicar eficazmente la Convención contra la Delincuencia Organizada y sus Protocolos, teniendo en cuenta para ese fin las guías legislativas para la aplicación de esos instrumentos, que está preparando la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para utilizarlas en actividades de asistencia técnica. El Congreso podría asimismo examinar cuál sería la función más apropiada que podría desempeñar la Oficina para proporcionar conocimientos técnicos especializados a las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y prestar asesoramiento al respecto, como se ha destacado en las resoluciones más recientes aprobadas por la Asamblea General relativas al fortalecimiento del Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, en particular de su capacidad de cooperación técnica (resoluciones 57/173 y 58/140).

J. Temas de debate

43. Las reuniones preparatorias regionales y el 11º Congreso quizá deseen considerar la posibilidad de estudiar además las cuestiones siguientes:

a) ¿Qué progresos se han logrado en la ratificación de la Convención contra la Delincuencia Organizada y sus Protocolos? ¿Qué tipo de dificultades se encuentran en la práctica para dicha ratificación y para dar efecto práctico a las disposiciones de esos instrumentos? ¿Cómo puede lograrse la adhesión internacional a los instrumentos? ¿Qué contribución puede hacerse a la Conferencia de las Partes a fin de prestarle asistencia en el cumplimiento de sus tareas?

b) ¿Cómo puede contribuir de manera óptima la cooperación regional e internacional en asuntos penales a la lucha contra la delincuencia transnacional? ¿Cómo puede evaluarse la red existente de acuerdos y arreglos bilaterales y multilaterales en lo que respecta a su eficacia para hacer frente a los aspectos transnacionales de la delincuencia organizada? ¿Existen deficiencias a nivel nacional en cuanto a la promulgación o racionalización de la legislación interna para aplicar los acuerdos bilaterales y multilaterales, así como para superar las demoras y agilizar los procedimientos burocráticos que dificultan la cooperación internacional? ¿Qué progresos se han realizado en el nombramiento de autoridades nacionales centrales para la tramitación de las solicitudes de cooperación?

c) ¿Existe infraestructura apropiada a nivel nacional para efectuar la recopilación y el análisis de los datos sobre la delincuencia organizada transnacional? ¿Qué progresos se han realizado en el mantenimiento de las bases de datos sobre modalidades y tendencias de las actividades realizadas por grupos delictivos organizados, así como en la compilación de las mejores prácticas para luchar contra la delincuencia organizada? ¿Han elaborado los sistemas nacionales de justicia penal mecanismos y capacidades adecuados para suministrar a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito información e insumos oficiales y por consiguiente para hacer posible la recopilación de información actualizada que permita la elaboración de un mapa geográfico más amplio de la delincuencia organizada transnacional?

d) ¿Qué nuevas medidas pueden adoptarse para mejorar la conciencia pública de los peligros que plantea la delincuencia organizada transnacional? ¿Cuál podría ser el papel y la participación del público en el contexto de una lucha eficaz contra la delincuencia organizada transnacional? ¿Qué tipo de actividades podrían iniciarse a fin de movilizar al público y aumentar su participación en el mantenimiento de la seguridad y la vigilancia, así como para apoyar reformas del sistema judicial destinadas a combatir la delincuencia organizada?

e) ¿Qué tipos de asistencia técnica se necesitan en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal para hacer frente a la delincuencia organizada transnacional y promover el imperio de la ley, incluso en la etapa de reconstrucción posterior a un conflicto? ¿Cuál es la mejor forma en que la comunidad internacional, incluida la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, puede prestar esa asistencia? ¿Qué medidas específicas serían las más eficaces para responder a las necesidades más urgentes de asistencia técnica de los países? ¿Cómo se han evaluado los resultados de los proyectos de asistencia técnica que ya se han iniciado y cómo podría mejorarse su ejecución?

Tema sustantivo 2. Cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo y las vinculaciones entre el terrorismo y otras actividades delictivas en el contexto de la labor de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

A. Introducción

44. El terrorismo es una amenaza mundial a la seguridad nacional e internacional, e introduce la violencia aleatoria que desafía la capacidad de los Estados de proteger a sus ciudadanos. Ninguna región o país permanece inmune, ya que el terrorismo trasciende las fronteras nacionales, con sus modalidades y métodos operativos cambiantes. La Asamblea General ha logrado progresos sustanciales en la elaboración de directrices para promover la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo en todas sus formas y dimensiones adoptando una serie de resoluciones relativas a medidas para eliminar el terrorismo internacional y al fortalecimiento de la cooperación internacional y de la asistencia técnica en la promoción de la aplicación de los convenios y protocolos universales relativos al terrorismo en el marco de las actividades del Centro para la Prevención Internacional del Delito (en particular, las resoluciones 57/219 y 58/136). Sobre la base de esos progresos y de otras iniciativas tomadas a diversos niveles, el 11º Congreso debería examinar medios prácticos de fortalecer las actividades nacionales y promover la cooperación internacional, en particular desarrollando más arreglos prácticos para la aplicación eficaz de los instrumentos internacionales existentes contra el terrorismo.

45. Deberá recordarse que la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (resolución 55/2 de la Asamblea General) contiene dos referencias al terror y al terrorismo: a) “Adoptar medidas concertadas contra el terrorismo internacional y adherirnos cuanto antes a todas las convenciones internacionales pertinentes” (párrafo 9); y b) “No escatimaremos esfuerzos por hacer de las Naciones Unidas un instrumento más eficaz en el logro de todas las prioridades que figuran a continuación: la lucha por el desarrollo de todos los pueblos del mundo; la lucha contra la pobreza, la ignorancia y las enfermedades; la lucha contra la injusticia; la lucha contra la violencia, el terror y el delito; y la lucha contra la degradación y la destrucción de nuestro planeta” (párrafo 29). La guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio esbozó tres estrategias de progreso (A/56/326, párr. 22):

a) Alentar a los Estados a que firmen, ratifiquen y apliquen las convenciones, los convenios y los protocolos relativos al terrorismo;

b) Respalda a la comunidad internacional en sus esfuerzos por concluir la redacción del proyecto de convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear y por preparar una convención general sobre el terrorismo internacional;

c) Proseguir las iniciativas encaminadas a elaborar y aprobar las leyes y los procedimientos administrativos correspondientes en el plano nacional.

46. En este contexto, deberá asimismo recordarse que en el párrafo 19 de la Declaración de Viena, los Estados Miembros subrayaron que los actos de violencia y terrorismo seguían siendo motivo de grave preocupación y se comprometieron, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y teniendo en cuenta todas las resoluciones pertinentes de la Asamblea General, a combatir el terrorismo y toda actividad delictiva encaminada a fomentar el terrorismo en cualesquiera de sus formas o manifestaciones, así como a promover la adhesión universal a los instrumentos internacionales que se ocupan de la lucha contra el terrorismo.

47. En los planes de acción para la aplicación de la Declaración de Viena, se recomendó la adopción de una serie de medidas específicas en los planos nacional e internacional. En el plano nacional se recomendó que, individual y colectivamente, según procediera, los Estados se esforzaran por apoyar las medidas siguientes:

a) La firma y ratificación de los instrumentos internacionales relativos al terrorismo;

b) La realización de investigaciones y la reunión de información acerca de toda actividad delictiva encaminada a fomentar el terrorismo en cualesquiera de sus formas o manifestaciones, incluidos la identidad, el paradero y las actividades de determinados individuos o grupos que participen en esas actividades, y el respaldo de la labor que se lleve a cabo con ese fin en el ámbito internacional, en la medida en que ello sea compatible con el derecho interno y los acuerdos y arreglos internacionales vigentes;

c) El examen de sus leyes y procedimientos administrativos internos pertinentes con miras a poner en marcha medidas nacionales eficaces contra el terrorismo y los delitos conexos, fortalecer su capacidad de cooperar con otros Estados en los casos en que proceda y dar aplicación efectiva a los instrumentos internacionales pertinentes;

d) El fomento de la cooperación entre los organismos de lucha contra el terrorismo y los organismos encargados de combatir la delincuencia: esta cooperación podría comprender el establecimiento de oficinas de enlace y de otros canales de comunicación entre los organismos de lucha contra el terrorismo y los dedicados a combatir la delincuencia a fin de intensificar el intercambio de información.

48. En el plano internacional, se identificaron una serie de tareas que la Secretaría abordaría en cooperación con otras organizaciones regionales e internacionales pertinentes y en coordinación con la Oficina de Asuntos Jurídicos de la Secretaría. Entre esas tareas figuraban:

a) La adopción de medidas para dar a conocer al público los instrumentos internacionales pertinentes, alentar a los Estados a firmar y ratificar esos instrumentos y, cuando sea factible, prestar asistencia a los Estados que la soliciten en la aplicación de esos instrumentos;

b) En cooperación con los Estados Miembros, la adopción de medidas para sensibilizar al público respecto de la naturaleza y el alcance del terrorismo internacional y su vinculación con la delincuencia, incluida la delincuencia organizada, cuando proceda;

c) El ofrecimiento de apoyo analítico a los Estados Miembros mediante la recopilación y la difusión de información sobre la relación entre el terrorismo y las actividades delictivas conexas.

B. Hechos recientes

49. Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 contra los Estados Unidos de América, en los que perecieron casi 3.000 ciudadanos de más de 80 Estados Miembros, originaron la realización de una amplia serie de actividades de las Naciones Unidas, incluida la creación de un Comité contra el Terrorismo en respuesta a la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de 28 de septiembre de 2001, aprobada por unanimidad en virtud de la disposición obligatoria del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Un Grupo Asesor de Alto Nivel sobre las Naciones Unidas y el Terrorismo recomendó que las actividades de las Naciones Unidas formaran parte de una estrategia tripartita que apoyara los esfuerzos mundiales por: a) disuadir a los grupos de descontentos de adoptar el terrorismo; b) negar a grupos o individuos los medios para llevar a cabo actos terroristas; y c) fomentar una cooperación internacional amplia en la lucha contra el terrorismo (A/57/273-S/2002/875, anexo).

50. El Programa Mundial contra el Terrorismo se inició en octubre de 2002 como resultado del Simposio de Viena sobre la lucha contra el terrorismo internacional: la contribución de las Naciones Unidas⁸. El Programa proporciona un marco para las actividades de asistencia técnica destinadas a apoyar a los Estados Miembros en su lucha contra el terrorismo. Sirve para dar respuestas rápidas a las solicitudes de asistencia mediante: a) el examen de la legislación nacional y la prestación de asesoramiento sobre la elaboración de leyes habilitantes; b) la facilitación y el suministro de capacitación sobre la aplicación de la nueva legislación contra el terrorismo con un programa de formación por consejeros; c) el mantenimiento de una lista de expertos para complementar las necesidades en materia de especialización, cuando proceda; y d) la creación de una base de datos de la legislación nacional y los acuerdos multilaterales existentes.

51. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito proporciona asistencia técnica a países concretos, a solicitud de éstos o del Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad, incluida la organización de seminarios y cursos prácticos nacionales, regionales y subregionales, así como misiones de evaluación de las necesidades. Normalmente tales actividades se realizan conjuntamente con otras organizaciones internacionales, como el Fondo Monetario Internacional, el Consejo de Europa y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, lo que permite prestar servicios especializados de manera más amplia y eficiente. De la experiencia adquirida hasta la fecha se desprende que el asesoramiento y la asistencia deberían ampliarse más allá de las cuestiones puramente legislativas relacionadas con los 12 convenios, convenciones y protocolos contra el terrorismo, a fin de abordar con mucho mayor detenimiento cuestiones de creación de capacidad en los sistemas de justicia penal nacionales en

⁸ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Lucha contra el terrorismo internacional: la contribución de las Naciones Unidas; actas de un simposio celebrado en el Centro Internacional de Viena (Austria) los días 3 y 4 de junio de 2002* (Nueva York, Naciones Unidas, 2003).

la medida en que éstas se relacionen con la aplicación de los instrumentos universales y la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad. Ese apoyo al fortalecimiento de las instituciones nacionales debería incluir en particular la capacitación especializada de fiscales y jueces para una utilización eficiente de los instrumentos de cooperación internacional.

C. Vínculos entre el terrorismo y otras actividades delictivas

52. En respuesta a la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, en la que el Consejo observó con preocupación la conexión estrecha que existía entre el terrorismo internacional y la delincuencia organizada transnacional, las drogas ilícitas, el blanqueo de dinero, el tráfico ilícito de armas y la circulación ilícita de materiales nucleares, químicos, biológicos y otros materiales potencialmente letales, la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, en su 12º período de sesiones, recomendó a la Asamblea General que aprobara un proyecto de resolución titulado “Fortalecimiento de la cooperación internacional y de la asistencia técnica en la promoción de la aplicación de los convenios y protocolos universales relativos al terrorismo en el marco de las actividades del Centro para la Prevención Internacional del Delito”. El proyecto de resolución fue posteriormente aprobado como resolución 58/136 de la Asamblea. En dicha resolución, la Asamblea invitó a los Estados Miembros a que proporcionaran al Secretario General información sobre la naturaleza de los vínculos entre el terrorismo y otras formas de delincuencia a fin de aumentar las sinergias en la prestación de asistencia técnica. Las respuestas recibidas de los Estados Miembros a ese respecto se analizarán y señalarán a la atención del 11º Congreso.

53. La interrelación entre el terrorismo internacional y la delincuencia organizada transnacional requiere también que la comunidad internacional examine las formas en que podrían utilizarse los instrumentos jurídicos universales contra el terrorismo y la Convención contra la Delincuencia Organizada en los casos en que exista una superposición de delitos. En la medida en que algunas organizaciones terroristas están poniendo también de manifiesto las características y los *modi operandi* de los grupos delictivos organizados, la Convención podría aplicarse asimismo a la lucha contra las organizaciones terroristas, particularmente en conexión con la aplicación de las disposiciones innovadoras relativas al establecimiento de equipos mixtos transfronterizos de investigación. A la inversa, algunas de las disposiciones del Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo (resolución 54/109 de la Asamblea General, anexo) podrían aplicarse también para hacer frente a las operaciones financieras y a las actividades de blanqueo de dinero de los grupos delictivos organizados.

54. Los crecientes vínculos entre el terrorismo internacional y otras formas de delincuencia organizada transnacional requieren el fortalecimiento de la cooperación internacional. Entre los principales problemas que aún enfrenta la comunidad internacional figura la falta de armonía e incluso la incompatibilidad entre los ordenamientos jurídicos nacionales y también entre ordenamientos y acuerdos internacionales destinados a proporcionar mecanismos de cooperación internacional en materia de justicia penal. Esto ha retrasado y en algunos casos impedido la cooperación internacional, proporcionando al mismo tiempo a los

delincuentes transnacionales y a los terroristas internacionales oportunidades para explotar esas diferencias en provecho propio.

55. Las mismas divergencias que en ocasiones existen entre el derecho internacional y la legislación nacional también pueden darse a nivel regional. Una cuestión que es necesario examinar es la relación entre los convenios, convenciones y protocolos universales de las Naciones Unidas contra el terrorismo y los instrumentos regionales de lucha contra el terrorismo.

D. Fortalecimiento de la cooperación internacional

56. Uno de los requisitos previos de la cooperación internacional es el conocimiento de la legislación nacional y los acuerdos internacionales vigentes. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito ha elaborado por consiguiente una base de datos legislativos sobre terrorismo que contiene, en forma electrónica, el texto completo de la legislación relacionada con el terrorismo de alrededor de 90 Estados Miembros en español, francés e inglés. La base de datos abarca leyes sustantivas, leyes de procedimiento y acuerdos sobre cooperación con autoridades extranjeras. Permite realizar un análisis comparativo, que puede ayudar a detectar lagunas jurídicas. Al mismo tiempo, permite identificar también las mejores prácticas. Además, contiene el texto de las convenciones, convenios y protocolos internacionales relacionados con la prevención y represión del terrorismo, así como otros instrumentos jurídicos que facilitan la asistencia judicial recíproca entre Estados y la extradición. Esa base de datos también se señalará a la atención del Congreso.

57. Los convenios y convenciones multilaterales forman puentes entre los ordenamientos jurídicos y representan una especie de *acquis communautaire* de la comunidad internacional. Permiten que los Estados parte en esos tratados enfrenten los retos planteados por la delincuencia organizada transnacional y el terrorismo internacional. Las modalidades de cooperación entre Estados en asuntos penales a las que se han referido tradicionalmente los acuerdos bilaterales están siendo consagradas cada vez más en instrumentos jurídicos internacionales como el Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas (resolución 52/164 de la Asamblea General, anexo) y el Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo. Las cuestiones relativas a la extradición, la asistencia jurídica, la asistencia relacionada con la investigación, la reunión de pruebas (audiencias de testigos y realización de inspecciones, por ejemplo), el traslado de personas condenadas, la transferencia de documentos y actuaciones penales, la incautación y el decomiso del producto ilícito del delito, así como el reconocimiento de sentencias penales extranjeras, son temas que pueden abordarse en esos instrumentos multilaterales. En ese contexto, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito ha estado trabajando en cooperación con el Instituto Internacional de Estudios Superiores en Ciencias Penales sobre leyes modelo que reflejen las disposiciones de los instrumentos internacionales, así como en la revisión y actualización de manuales sobre extradición y asistencia judicial recíproca. Además, se están preparando directrices sobre asistencia técnica para facilitar la cooperación internacional mediante el fortalecimiento de la capacidad de los organismos nacionales encargados de hacer

cumplir la ley para responder prontamente a las solicitudes de asistencia de otros Estados.

E. Temas de debate

58. Las reuniones preparatorias regionales y el 11º Congreso tal vez deseen examinar de qué manera puede fortalecerse aún más la cooperación internacional para proporcionar a los países que lo necesiten servicios institucionales adecuados para mejorar sus respectivos sistemas de justicia penal de manera que tengan una mayor capacidad de respuesta para la lucha internacional contra el terrorismo. Además, el debate podría centrarse en las siguientes cuestiones:

a) ¿De qué manera los aspectos de justicia penal de prevención y lucha contra el terrorismo están relacionados con otros aspectos de la lucha contra el terrorismo?

b) ¿Hasta qué punto se han logrado las metas establecidas en los planes de acción para la aplicación de la Declaración de Viena?

c) ¿Cuáles son los vínculos entre el terrorismo y otras formas de delincuencia y cuáles son las repercusiones de esos vínculos para la asistencia técnica y la cooperación internacional? ¿Qué sinergias pueden preverse entre la aplicación de las disposiciones de la Convención contra la Delincuencia Organizada, que entró en vigor el 29 de septiembre de 2003, y las de los instrumentos internacionales relativos a la prevención y represión del terrorismo internacional?

d) ¿Hasta qué punto el Programa mundial contra el terrorismo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito ha podido responder a las solicitudes de asistencia técnica de los Estados Miembros de cada región en lo referente a la ratificación y aplicación de los 12 instrumentos universales y de esa manera apoyar la labor del Equipo de asistencia técnica del Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad?

e) ¿Hasta qué punto es posible coordinar y sintetizar los esfuerzos de investigación sobre el terrorismo en las diferentes regiones para elaborar modelos e indicadores que sirvan para establecer la base de la labor de capacitación y asistencia técnica?

Tema sustantivo 3. Corrupción: Amenazas y tendencias en el siglo XXI

A. Introducción

59. En el mundo de relativa agitación que surgió a raíz de los cambios radicales de la era posterior a la guerra fría hay nuevas oportunidades e incentivos para recurrir a prácticas corruptas. La presunción de que los mercados libres y el no intervencionismo constituían la solución para los problemas de corrupción se ha visto refutada por la experiencia reciente. En la actualidad cada sistema sociopolítico y económico produce al parecer su propia versión de la corrupción, y ningún sistema está completamente libre de ella.

60. El problema de la corrupción se plantea en situaciones de monopolio o de oligopolio, en las que una empresa o un pequeño número de empresas controlan un mercado determinado, incluidas empresas privadas contratadas por el Estado para realizar tareas concretas o para prestar servicios o encargarse de obras públicas. En la medida en que sólo un número muy pequeño de empresas sean en la práctica capaces de realizar esa labor existirá un suelo fértil para prácticas corruptas como las de recargos en los precios, trabajo de mala calidad y demoras.

61. Además, cuando se concentran en las manos de personas u organizaciones poderes discrecionales muy amplios, éstos pueden generar tentaciones e incentivos para la realización de prácticas corruptas. Cuando existen pocos o ningún mecanismo de frenos y equilibrios, las personas disponen de muchas oportunidades para obtener un provecho indebido de su poder. Otro factor que contribuye a la corrupción es la falta de transparencia, que reduce la capacidad de controlar a quienes ocupan cargos elevados. Esa falta de transparencia puede derivarse de factores que van desde el secreto bancario hasta los regímenes dictatoriales que no permiten que se interroge a las autoridades.

62. La corrupción entraña por lo general una confusión de la esfera privada con la esfera pública o un intercambio ilícito entre ambas. En esencia, las actividades relacionadas con la corrupción implican a funcionarios públicos que actúan en el mejor interés de empresas privadas sin preocuparse por el interés público o en contra de éste. El abuso de un cargo público a fin de obtener un beneficio indebido puede comprender cualquier transferencia de un beneficio cuya realización se planifique, se intente, se solicite o tenga éxito como resultado de la utilización inadecuada de un cargo oficial.

63. Al planificar y elaborar estrategias y políticas de lucha contra la corrupción es esencial determinar en primer lugar el alcance de los efectos perjudiciales de las prácticas corruptas. En muchos países, en particular países en desarrollo y países con economías en transición, la corrupción impide el progreso social, económico y político. Los recursos públicos se asignan de una manera ineficiente y la desconfianza del pueblo en las instituciones políticas aumenta. Por consiguiente, la productividad disminuye, se reduce la eficiencia administrativa y se socava la legitimidad del orden político. Además, los proyectos se dejan sin terminar y el desarrollo económico resulta menoscabado, y esto a su vez conduce a la inestabilidad política y a una infraestructura y sistemas de enseñanza y salud y otros servicios sociales totalmente inadecuados.

64. Por otra parte, el fenómeno de la corrupción tiene también efectos perjudiciales en los países desarrollados dado que socava principios éticos, recompensa a quienes están dispuestos a pagar sobornos para su propio beneficio y pueden hacerlo y perpetúa la desigualdad. El resultado es que las personas que desean llevar adelante sus negocios honradamente se desmoralizan y pierden la fe en el imperio de la ley. Además se distorsiona la competencia y tiende a deteriorarse la calidad de los productos y servicios. Los presupuestos nacionales sufren grandes mermas y se debilitan y socavan las normas y reglamentos destinados a mejorar la responsabilidad social de las sociedades y otras empresas.

65. En respuesta a los retos planteados por la corrupción, las Naciones Unidas han hecho en los últimos años un esfuerzo considerable y han logrado resultados importantes. En su resolución 51/59 de 12 de diciembre de 1996, la Asamblea

General aprobó el Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos y recomendó a los Estados Miembros que se guiaran por él en su lucha contra la corrupción. En su resolución 51/191 de 16 de diciembre de 1996, la Asamblea aprobó la Declaración de las Naciones Unidas contra la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales y pidió al Consejo Económico y Social y sus órganos subsidiarios, y en particular a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, que examinaran el modo de promover la aplicación de la Declaración, incluso por medio de instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes, que examinaran periódicamente la cuestión de la corrupción y que promovieran la aplicación eficaz de la resolución.

66. En la esfera del desarrollo normativo a nivel internacional, la Convención contra la Delincuencia Organizada, que entró en vigor el 29 de septiembre de 2003, incluye disposiciones relativas a la corrupción. En la Convención se prevé la penalización del soborno activo y pasivo en el que participe un funcionario público (artículo 8, párrafo 1) o un funcionario público extranjero o un funcionario internacional (artículo 8, párrafo 2), y la participación como cómplice en un delito relacionado con la corrupción (artículo 8, párrafo 3). Además, los Estados deberán adoptar medidas destinadas a promover la integridad y a prevenir, detectar y castigar la corrupción de funcionarios públicos (artículo 9).

67. La necesidad de contar con una convención amplia contra la corrupción se manifestó durante las negociaciones de la Convención contra la Delincuencia Organizada. Debido a la naturaleza y al alcance específicos de esta última, los Estados acordaron que sería más conveniente abordar el multifacético fenómeno de la corrupción en un instrumento independiente. En su resolución 55/61 de 4 de diciembre de 2000, la Asamblea General decidió establecer un comité especial encargado de la negociación de un instrumento amplio y eficaz contra la corrupción. El Comité Especial finalizó su labor el 1º de octubre de 2003 y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, aprobada por la Asamblea General en su resolución 58/4 de 31 de octubre de 2003, quedó abierta para la firma del 9 al 11 de diciembre de 2003 en Mérida (México).

68. La Convención contra la Corrupción requiere la penalización de una serie de delitos e incluye amplias medidas preventivas. También contiene disposiciones sustantivas sobre el fortalecimiento de la cooperación internacional en asuntos penales, así como sobre aspectos específicos de la cooperación internacional en materia de cumplimiento de la ley, incluidas investigaciones conjuntas y la utilización de técnicas especiales de investigación como la entrega vigilada, la vigilancia electrónica y las operaciones encubiertas. Por último, incluye capítulos separados sobre recuperación de activos y asistencia técnica e intercambio de información.

69. Paralelamente a la elaboración de la Convención contra la Corrupción, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito inició un Programa mundial contra la corrupción como vehículo para actividades de cooperación técnica destinadas a mejorar los conocimientos y la pericia en materia de medidas e instrumentos de lucha contra la corrupción. El Programa mundial se centra en proporcionar asistencia técnica para crear y fortalecer la capacidad de los sistemas de justicia penal nacionales para combatir la corrupción, así como en mejorar la coordinación y la cooperación en materia de elaboración y cumplimiento de políticas contra la corrupción.

70. El 11° Congreso ofrecerá una oportunidad de examinar las estrategias y políticas destinadas a seguir consolidando los progresos realizados en la lucha contra la corrupción. También proporcionará un foro útil para el intercambio de información y experiencias con miras a seguir adoptando medidas concertadas y mejorando los mecanismos prácticos anticorrupción. Las cuestiones que se esbozan a continuación revisten particular importancia para la labor del 11° Congreso.

B. Ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

71. El 11° Congreso podría servir de trampolín para la adopción de nuevas medidas con miras a promover la adhesión a las disposiciones de la Convención contra la Corrupción mediante la identificación de las maneras, y también de los requisitos, para alentar su firma y pronta ratificación por los Estados Miembros. A fin de lograr ese objetivo, el Congreso podría examinar y evaluar determinadas medidas específicas e iniciativas prácticas a nivel nacional tales como:

a) La elaboración o la adaptación de medidas legislativas, administrativas y otras medidas conexas nacionales para facilitar la ratificación de la Convención contra la Corrupción y su posterior aplicación;

b) El desarrollo de estrategias y planes de acción nacionales contra la corrupción, basados en la amplia participación de las partes interesadas del gobierno y la sociedad civil;

c) El fortalecimiento de las instituciones y los sistemas de gobernanza nacionales, en particular de las instituciones de justicia penal, para crear y garantizar una mayor independencia y resistencia con respecto a la influencia de la corrupción;

d) El mantenimiento o el establecimiento de instituciones y estructuras para asegurar la transparencia y la rendición pública de cuentas en los sectores gubernamental y empresarial y otros sectores económicos y sociales clave;

e) La adquisición de conocimientos especializados en materia de medidas anticorrupción y el mejoramiento de las aptitudes mediante la capacitación de los funcionarios en lo relativo a la naturaleza y las consecuencias de la corrupción y las formas de combatirla eficazmente;

f) El desarrollo y el aumento de la capacidad nacional para cooperar en el plano internacional en cuestiones de lucha contra la corrupción;

g) La sensibilización con respecto a la gravedad de los problemas planteados por la corrupción y la necesidad de apoyar medidas eficaces contra ella en el gobierno y en la sociedad con miras a reducir la tolerancia a la corrupción y fomentar la cooperación en la lucha contra ella;

h) La prestación de asistencia técnica a los Estados en materia de programas anticorrupción, tanto directamente como mediante el apoyo a las actividades conexas de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito;

i) La reducción de las oportunidades de transferir y ocultar el producto de la corrupción y el examen de la cuestión de la restitución de dicho producto a sus países de origen;

j) La organización de las investigaciones existentes sobre la corrupción y la promoción de nuevas investigaciones para comprender mejor sus modalidades, sus interacciones de alto riesgo con los sectores público y privado, los factores económicos y el marco jurídico, a fin de elaborar modelos e instrumentos prácticos que sirvan de base para la asistencia técnica y la capacitación continua.

72. Además, el Congreso podría desempeñar una función útil examinando y fortaleciendo las medidas apropiadas adoptadas por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito con miras a prevenir y combatir la corrupción, incluidas las siguientes:

a) La organización de seminarios de alto nivel para ampliar el conocimiento de la Convención contra la Corrupción por parte de los Estados Miembros así como de las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales;

b) La prestación de asistencia a los Estados que la soliciten para la elaboración de leyes y reglamentos que faciliten la ratificación de la Convención. Los participantes tal vez deseen basarse en la *Guía legislativa para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional* y también examinar la elaboración de instrumentos adecuados para la aplicación de la Convención contra la Corrupción;

c) La aportación de conocimientos especializados o de cooperación técnica a los Estados que lo soliciten con miras a fortalecer la capacidad de los sistemas nacionales de justicia penal para hacer frente a la corrupción;

d) La prestación de asistencia para la puesta en práctica o la intensificación de la cooperación bilateral y multilateral en las esferas abordadas en la Convención;

e) La facilitación del intercambio de información, experiencias y conocimientos especializados entre los Estados;

f) El mantenimiento de una base de datos de las evaluaciones nacionales de la corrupción en un formato normalizado, así como la actualización del repertorio de las mejores prácticas contra la corrupción.

C. Creación de instituciones

73. Los cambios institucionales constituyen una parte integrante de las políticas de lucha contra la corrupción. Dado que muchos factores relacionados con las estructuras y culturas institucionales influyen en los niveles y tipos de corrupción, la reforma institucional puede utilizarse para combatir o reducir el fenómeno.

74. Por esta razón, el 11º Congreso podría proporcionar un foro oportuno para el intercambio de opiniones y la promoción de deliberaciones sobre nuevos enfoques según el cual las reformas deberían tener en cuenta no sólo las instituciones sino también a las personas que las integran. En ese contexto, el centro de atención podría dirigirse al papel y la utilidad de los códigos de conducta para funcionarios públicos. Esos códigos deben aplicarse eficazmente para establecer y mantener

normas de conducta acordes con los principios organizativos y éticos de justicia, imparcialidad, independencia, integridad, lealtad hacia la organización, diligencia y corrección de la conducta personal. Esa necesidad se subraya también en la Convención contra la Corrupción, que requiere que los Estados Parte adopten medidas y promuevan mecanismos para garantizar la aplicación de esos códigos de conducta, incluso facilitando la denuncia de actos de corrupción, examinando a fondo las actividades, los bienes o los beneficios que puedan entrañar conflictos de intereses con respecto a las funciones públicas, y estableciendo medidas disciplinarias y de otra índole.

75. En ese contexto, el 11° Congreso podría examinar y explorar la adopción de medidas específicas para promover una cultura de profesionalismo en el servicio público, así como elementos que podrían incluirse en códigos de conducta para los funcionarios públicos, tales como:

- a) Reglas que establezcan normas para el tratamiento del público y en las que se promuevan el respeto y la cortesía;
- b) Reglas que establezcan normas de competencia para los empleados públicos, tales como el conocimiento de las leyes, procedimientos y esferas conexas pertinentes a las que pueda resultar necesario remitir a las personas;
- c) Reglas que establezcan criterios de actuación y procedimientos de evaluación que tengan en cuenta la productividad y la calidad del servicio;
- d) Reglas que exijan a los administradores promover y aplicar prácticas y valores orientados al servicio.

76. También podría hacerse especial referencia a la necesidad de mejorar la competencia, el profesionalismo y la integridad de los miembros del poder judicial y del ministerio público en vista del papel decisivo de esos servicios en la lucha contra la corrupción. El alto rango y la independencia de los jueces en la mayoría de los países, así como sus tareas de juzgar casos de corrupción, revisar algunas veces la función de los organismos de lucha contra la corrupción o dictar decisiones sobre cuestiones de gobernanza los convierten en un poderoso ejemplo para la conducta de las demás personas pero, al mismo tiempo, en un blanco de la corrupción, en particular cuando fracasan los esfuerzos por corromper a funcionarios de la justicia penal de menor nivel.

77. La Convención contra la Corrupción tiene en cuenta la necesidad de fortalecer las instituciones judiciales. En el artículo 11 se exige que los Estados Parte adopten medidas para reforzar la integridad y evitar toda oportunidad de corrupción entre los miembros del poder judicial y del ministerio público, incluida, por ejemplo, la posibilidad de adoptar las medidas siguientes:

- a) La promoción de mecanismos prácticos para reforzar la independencia y aumentar la transparencia y la obligación de rendir cuentas del poder judicial y el ministerio público;
- b) Métodos para garantizar la rendición de cuentas por parte de los miembros del poder judicial y el ministerio público, así como la introducción de sistemas transparentes para vigilar los bienes declarados por los miembros del poder judicial y del ministerio público;

- c) El aumento de la fiscalización y la supervisión internas mediante auditorías institucionales y funcionales;
- d) El fortalecimiento de los órganos disciplinarios internos;
- e) La elaboración y aplicación de códigos de conducta para los miembros del poder judicial y del ministerio público.

D. Medidas preventivas contra la corrupción

78. Uno de los elementos clave de la lucha contra la corrupción es el desarrollo de estrategias preventivas y eficaces mediante las cuales se proteja la buena gobernanza así como la obligación de rendir cuentas y la transparencia. La Convención contra la Corrupción adjudica una importancia decisiva a la prevención de la corrupción, y dedica un capítulo separado a esa cuestión (capítulo II, “Medidas preventivas”). Además, la Convención contra la Delincuencia Organizada introduce y promueve el concepto de integridad de los funcionarios públicos (artículo 9, párrafo 1) y prevé que cada Estado Parte adoptará medidas encaminadas a garantizar la intervención eficaz de sus autoridades con miras a prevenir la corrupción de funcionarios públicos, incluso dotando a dichas autoridades de suficiente independencia para disuadir del ejercicio de cualquier influencia indebida en su actuación (artículo 9, párrafo 2).

79. Las medidas preventivas contra la corrupción pueden ser tanto medidas de situación como medidas sociales. Las primeras se ocupan de situaciones específicas en las que pueden producirse delitos relacionados con la corrupción, mientras que las medidas sociales se concentran en factores económicos o sociales de carácter más general, y su objetivo es crear condiciones que desalienten la comisión de esos delitos.

80. En el contexto del examen de las medidas preventivas de situación, el 11º Congreso se beneficiará de un intercambio constructivo de opiniones y experiencias sobre la promoción de medidas, como las relativas a la divulgación de bienes, destinadas a potenciar la obligación de rendir cuentas y la integridad de los funcionarios públicos. La obligación de revelar información relativa a los ingresos y bienes de los funcionarios públicos puede establecerse tanto mediante medidas legislativas como mediante una condición contractual de empleo. En ambos casos, el objetivo es abarcar a aquellos funcionarios públicos cuyas funciones creen posibilidades de comportamiento corrupto o puedan ofrecer mayores oportunidades para la corrupción.

81. Teniendo presente lo que antecede, el Congreso podría examinar diversas medidas específicas que podrían adoptarse junto con las relativas a la divulgación de bienes para garantizar la transparencia, tales como:

- a) La elaboración de reglamentos y/o legislación en que se esboce el requisito de la declaración de bienes y las consecuencias en caso de incumplimiento de las normas;
- b) La aprobación de reglamentación que permita un acceso público a la información relativa a los bienes declarados;

c) La creación de órganos de supervisión de las declaraciones de bienes, garantizando su buen funcionamiento.

82. Una cuestión igualmente importante que podría examinarse durante el Congreso es la de la promoción de mecanismos para reducir la corrupción en el proceso de contratación pública, esfera en la que al parecer se presenta con mayor frecuencia la corrupción. En el artículo 9 de la Convención contra la Corrupción se dispone que los Estados Parte establecerán sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones, y se enumeran determinados requisitos que deben satisfacerse para promover la obligación de rendir cuentas en la gestión de la hacienda pública, como la elaboración de códigos o sistemas unificados de contratación pública en los que se establezcan los principios básicos o se complementen con reglamentaciones más detalladas.

83. La educación y la participación del público en el fomento de la integridad es la medida preventiva social más importante para reducir la corrupción a mediano y largo plazo y también se ha incluido entre las medidas preventivas contra la corrupción previstas en la Convención (artículo 13). El propósito del fomento de la participación del público en la lucha contra la corrupción es aumentar los frenos y equilibrios, habilitando a la sociedad civil para ejercer una supervisión de las instituciones públicas. En ese contexto, el Congreso podría proporcionar un foro para el examen de las siguientes actividades destinadas a fortalecer las estrategias de sensibilización:

a) El patrocinio de campañas de educación y sensibilización públicas, incluso centrándose en proyectos de prevención que eduquen a la sociedad acerca de los perjuicios ocasionados por la corrupción y que imbuyan en las personas un compromiso moral de integridad en su trato con integrantes de empresas y funcionarios públicos;

b) La realización de cursos prácticos periódicos sobre integridad a nivel del gobierno nacional o local con la participación de todos los interesados, para examinar los problemas y formular propuestas;

c) El mejoramiento de la información de que disponen los ciudadanos acerca de sus derechos, incluso garantizando el acceso a la información y estableciendo mecanismos de reclamación fiables y facultando a los ciudadanos a supervisar la actuación del Estado;

d) La promoción y el mantenimiento de medios de comunicación independientes, profesionales y libres que asuman una función educativa y de supervisión, incluso mediante el fortalecimiento de la capacidad, la promoción de la integridad, el aliento a los dueños y directores de medios de comunicación para que permitan la presentación de una información equilibrada y el aliento a los medios para que se autorregulen;

e) La movilización de organizaciones de la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales e institutos universitarios o de investigaciones) para estudiar y vigilar la buena gobernanza mediante mecanismos de control social;

f) La creación y el fortalecimiento de redes de organizaciones no gubernamentales para intercambiar información sobre las iniciativas locales,

regionales y nacionales de lucha contra la corrupción y mejoramiento de la gobernanza del sector público.

E. Aplicación eficaz de las medidas de lucha contra la corrupción

84. La experiencia ha demostrado que una mayor conciencia del problema de la corrupción sin un cumplimiento adecuado y visible de las medidas para combatirla puede fomentar el cinismo en el público en general y posiblemente aumentar los incidentes de corrupción. Los ciudadanos bien informados sobre los tipos, los niveles y la ubicación de la corrupción que también se enteran de casos en que los autores han quedado impunes podrían sentirse tentados a realizar actos de corrupción cuando la posibilidad de obtener ganancias elevadas sin ningún riesgo parece ser la norma.

85. Por consiguiente es esencial equilibrar las políticas de sensibilización y las medidas preventivas con un cumplimiento eficaz, concentrándose en los efectos disuasivos de este último a fin de consolidar una estrategia eficiente de lucha contra la corrupción. A ese respecto, las deliberaciones que tengan lugar durante el 11º Congreso también podrían abordar la necesidad de lograr un equilibrio entre las medidas preventivas, incluida la creación de órganos especializados e independientes de lucha contra la corrupción, y las medidas y métodos para garantizar el cumplimiento de la ley.

86. La autonomía, seguridad y confidencialidad de las investigaciones son de importancia decisiva para obtener resultados válidos y fiables, así como para alentar y proteger a los que denuncian casos de corrupción o prestan asistencia de otra índole. Ese aliento es uno de los retos más grandes que se plantean en el contexto del procedimiento de investigación debido a la vulnerabilidad de los testigos frente a la intimidación o las represalias de los delincuentes y su consiguiente renuencia a denunciar casos de corrupción. La Convención contra la Corrupción incluye disposiciones específicas para la protección de los testigos y los denunciantes (artículos 32 y 33). El Congreso podría por lo tanto examinar formas prácticas de crear programas eficaces de protección de testigos que garantizaran la integridad física y la seguridad de las personas que prestan declaraciones o formulan denuncias sobre hechos relativos a delitos relacionados con la corrupción.

F. Cooperación internacional para combatir la corrupción

87. La corrupción abarca con frecuencia elementos transnacionales. Por ejemplo, las personas involucradas en delitos de soborno pueden actuar en diferentes jurisdicciones. En otros casos, el funcionario corrupto puede recibir el soborno directamente en su cuenta bancaria extranjera. Las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley a menudo deben hacer frente a situaciones complicadas en las que los delincuentes, las víctimas y las pruebas pueden estar situados en jurisdicciones diferentes de aquella en la que se está investigando y enjuiciando el caso. Por consiguiente, deben fortalecerse las modalidades de cooperación internacional en asuntos penales para sustanciar el caso y presentarlo y defenderlo de manera satisfactoria ante un tribunal.

88. La Convención contra la Corrupción incluye disposiciones relativas a esas modalidades, a saber, sobre extradición (artículo 44), traslado de personas condenadas a cumplir una pena (artículo 45), asistencia judicial recíproca (artículo 46) y remisión de las actuaciones penales (artículo 47), así como sobre el fortalecimiento de la cooperación internacional en materia de cumplimiento de la ley (artículos 48 y 49). Esas disposiciones son similares a las disposiciones correspondientes de la Convención contra la Delincuencia Organizada.

89. En ese contexto, el 11° Congreso proporcionará una plataforma útil para el examen de las cuestiones relacionadas con la cooperación internacional en la lucha contra la corrupción, especialmente los problemas y deficiencias encontrados en la práctica cotidiana. Podría prestarse particular atención a los obstáculos que pueden oponerse a la aplicación de las leyes relativas al secreto bancario y dificultar la investigación, el procesamiento o el juicio con respecto a delitos posiblemente relacionados con la corrupción. La Convención contra la Corrupción (artículo 40), así como la Convención contra la Delincuencia Organizada (artículo 18, párrafo 8) proporcionan el marco para un intercambio de opiniones constructivo sobre esta cuestión.

90. La información proporcionada en el Seminario sobre afianzamiento de la cooperación internacional entre instituciones encargadas de hacer cumplir la ley estimularía el debate de este tema sustantivo.

G. Recuperación de activos

91. La recuperación y restitución de los activos desviados y robados mediante prácticas corruptas es uno de los factores clave para combatir eficazmente la corrupción y ha pasado a ser una cuestión urgente para muchos Estados. Los problemas que obstaculizan la recuperación del producto de la corrupción varían según los países afectados y pueden atribuirse por lo general a: a) la ausencia o la debilidad de la voluntad política del país víctima así como de los países a los que se han desviado los activos; b) la falta de un marco jurídico apropiado y sólido que permita la adopción de medidas conexas eficientes y eficaces; c) la falta de conocimientos técnicos especializados en el país víctima para hacer frente a los casos pertinentes, incluso mediante la presentación de acusaciones contra los autores y la preparación de solicitudes de asistencia judicial recíproca; y d) las dificultades a las que se enfrentan los Estados víctimas para mejorar su infraestructura institucional nacional y su legislación contra la corrupción.

92. Además, las cuestiones jurídicas que se plantean en la práctica difieren considerablemente dependiendo de la jurisdicción en la que se lleve a cabo el esfuerzo de recuperación (países de tradición jurídica anglosajona o de tradición jurídica romanista) y el procedimiento seguido (recuperación civil o recuperación por la vía penal). Muchas jurisdicciones continentales permiten la participación de la víctima en el juicio penal como parte civil, permitiendo por consiguiente que las víctimas tengan acceso a toda la información disponible para el ministerio público, y dejando en manos del tribunal penal la adopción de una decisión sobre la indemnización civil que se reclama.

93. En los países de tradición jurídica anglosajona, los amplios poderes discrecionales del ministerio público para obtener una confesión compensada han

resultado un método bastante eficaz para lograr la recuperación de activos ya que los delincuentes, a quienes se puede ofrecer inmunidad de jurisdicción a condición de que colaboren para ubicar los activos desviados, a menudo prefieren cooperar con las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y con el ministerio público en la localización de los bienes.

94. En cuanto a la naturaleza del procedimiento pertinente, la recuperación civil, que permite el decomiso y la recuperación basados en el equilibrio de probabilidades, tiene la considerable ventaja de exigir menos requisitos probatorios que los necesarios para la recuperación por la vía penal. Además, permite una acción civil incluso contra terceros, como los facilitadores de un delito relacionado con la corrupción, así como la libre elección de la jurisdicción en la que puede perseguirse la recuperación del producto del delito. A diferencia de la recuperación por la vía penal, que se ajusta a condiciones jurisdiccionales previamente establecidas, la recuperación civil puede entablarse sin limitaciones jurisdiccionales e incluso en varias jurisdicciones simultáneamente.

95. Por otra parte, el procedimiento penal para la recuperación de activos proporciona a las autoridades investigadoras acceso privilegiado a la información tanto a nivel nacional como internacional. Las facultades de investigación del fiscal contribuyen a superar más fácilmente el impedimento del secreto bancario y a obtener órdenes de embargo preventivo. Además, en la recuperación por la vía penal el Estado requirente aporta menos recursos financieros, dado que la mayor parte de la investigación que es necesario llevar a cabo es realizada por los organismos encargados de hacer cumplir la ley del Estado requerido. No obstante, una solicitud de recuperación por vía penal a menudo debe cumplir con requisitos estrictos previstos en la legislación nacional del Estado requerido para garantizar la colaboración de sus autoridades competentes. En la mayoría de los casos la repatriación sólo puede concederse tras la adopción de una decisión final relativa a un juicio penal o a un decomiso, y las actuaciones también deberían cumplir con las normas del debido proceso y con los principios en materia de derechos humanos.

96. En la Convención contra la Corrupción se reconoce que la recuperación de activos es un principio fundamental y se incorporan disposiciones que permiten la recuperación directa de bienes (artículo 53) o esa recuperación mediante la cooperación internacional (artículo 54). Además, en la Convención se esboza un enfoque detallado y amplio relativo a la restitución y disposición de activos. Por consiguiente, la Convención impone a los Estados Parte la obligación de adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para permitir que sus autoridades competentes procedan a la restitución de los bienes decomisados, al dar curso a una solicitud presentada por otro Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno y teniendo en cuenta los derechos de terceros de buena fe (artículo 57, párrafo 2). La Convención requiere en particular que los Estados Parte que reciban una solicitud pertinente en caso de malversación o peculado de fondos públicos o de blanqueo de fondos públicos malversados restituyan al Estado Parte requirente los bienes decomisados sobre la base de una sentencia firme dictada en este último Estado (si bien puede renunciarse a este requisito) (artículo 57, párrafo 3 a)). En el caso de cualesquiera otros delitos comprendidos en la Convención, se reconocen alternativamente dos nuevas condiciones para la restitución, a saber, que el Estado requirente acredite razonablemente su propiedad anterior de los bienes decomisados o que el Estado

Parte requerido reconozca los daños causados al Estado Parte requirente como base para la restitución de los bienes decomisados (artículo 57, párrafo 3 b)). En todos los demás casos, el Estado Parte requerido dará consideración prioritaria a la restitución al Estado Parte requirente de los bienes decomisados, a la restitución de esos bienes a sus propietarios legítimos anteriores o a la indemnización de las víctimas del delito (artículo 57, párrafo 3 c)).

97. El 11° Congreso podría alentar un intercambio de opiniones y experiencias con miras a promover el examen de métodos para localizar el producto de la corrupción y garantizar su recuperación y restitución mediante la aplicación de las disposiciones arriba mencionadas, así como sobre las maneras de solucionar los problemas pertinentes. En particular, el Congreso podría examinar y destacar estrategias y métodos prácticos destinados a mejorar y agilizar la cooperación internacional en esta esfera, tales como:

a) El fortalecimiento de la capacidad para ocuparse de investigaciones financieras, contabilidad forense y solicitudes de asistencia judicial recíproca, así como para adquirir un conocimiento y una comprensión cabales de los requisitos jurídicos de los Estados en los que están situados los activos;

b) La aplicación de sistemas de decomiso civil y de decomiso basado en la condena, con miras a evaluar una amplia gama de posibilidades que permitan el decomiso de activos en diferentes situaciones, como también se indica en la guía para las deliberaciones del seminario sobre afianzamiento de la cooperación internacional entre instituciones encargadas de hacer cumplir la ley, incluidas medidas de extradición, que podría proporcionar a los participantes una valiosa contribución para las deliberaciones sobre este tema.

H. Actividades de asistencia técnica

98. El 11° Congreso podría desempeñar una función útil al examinar y explorar las maneras de fortalecer la asistencia técnica con miras a apoyar los esfuerzos de los Estados que lo soliciten por mejorar la capacidad de sus sistemas de justicia penal para combatir la corrupción. En ese contexto, el Congreso podría ofrecer una oportunidad para la iniciación o el anuncio de proyectos de asistencia técnica, así como para proponer una serie de medidas e iniciativas que podrían complementar los logros alcanzados gracias a las actividades pertinentes de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, tales como:

a) La organización de programas de capacitación para reforzar la capacidad de elaborar políticas de lucha contra la corrupción así como para abordar eficazmente cuestiones relativas a las investigaciones pertinentes, la recuperación de activos y la preparación de solicitudes de asistencia judicial recíproca;

b) La elaboración de estadísticas y de experiencia analítica relacionadas con la corrupción con miras a definir normas y metodologías comunes de lucha contra la corrupción;

c) El intercambio de información sobre las mejores prácticas para prevenir y combatir la corrupción.

99. Como se indicó más arriba, los participantes también podrán examinar el formato y el contenido de una guía para la aplicación de la Convención contra la

Corrupción que elaborará la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

100. En esta etapa temprana de promoción de la adhesión a las disposiciones de la Convención, las deliberaciones sobre proyectos y actividades de asistencia técnica durante el Congreso podrían acelerar los acontecimientos y el progreso en esta esfera mucho antes de que la Conferencia de las Partes competente inicie esa tarea en el contexto de la futura aplicación del instrumento.

I. Temas de debate

101. Las reuniones preparatorias regionales y el 11º Congreso quizá deseen considerar la posibilidad de estudiar además las cuestiones siguientes:

a) ¿Qué progresos se han realizado en la promoción de la adhesión a las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción? ¿Qué tipos de problemas o, potencialmente, prioridades nacionales pueden obstaculizar y retrasar el proceso de firma y ratificación de la Convención? ¿Qué tipos de iniciativas de sensibilización podrían propiciar su pronta firma y ratificación?

b) ¿Qué tipo de medidas legislativas, administrativas y de otra índole pueden adoptarse con miras a aplicar a nivel nacional las disposiciones sobre promoción de la integridad de los funcionarios públicos? ¿Qué tipo de iniciativas podrían sugerirse a fin de dotar a las autoridades nacionales competentes de la independencia necesaria para disuadir del ejercicio de cualquier influencia indebida en su actuación mientras intervienen para prevenir, detectar y castigar la corrupción de funcionarios públicos?

c) Sobre la base de la experiencia pasada, ¿qué enfoques serían adecuados para establecer y mantener mecanismos administrativos y reglamentarios de supervisión eficaces, incluidos órganos independientes, para promover la transparencia en la gestión de los fondos públicos y en el proceso de adopción de decisiones? ¿Cómo pueden contribuir de una manera óptima los códigos de ética o las normas de conducta para funcionarios públicos al correcto cumplimiento de las funciones públicas?

d) ¿Cómo puede la cooperación regional e internacional en asuntos penales contribuir de manera óptima a la lucha contra la corrupción? ¿Cómo puede evaluarse la actual red de acuerdos y arreglos bilaterales y multilaterales en cuanto a su eficacia para hacer frente a los aspectos transnacionales de la corrupción? ¿Qué tipo de deficiencias y/o problemas se plantean en la esfera de la cooperación internacional para la recuperación de activos?

e) ¿Qué tipos de asistencia técnica se necesitan para enfrentar la corrupción y promover la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas durante el ejercicio de la función pública? ¿Cómo puede proporcionar esa asistencia de manera óptima la comunidad internacional, incluida la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito? ¿Existen medidas específicas de máxima eficacia para responder a las necesidades más urgentes de asistencia técnica de los países? ¿Cómo se han evaluado los resultados de los proyectos de asistencia técnica ya iniciados y cómo puede mejorarse su ejecución?

Tema sustantivo 4. Delitos económicos y financieros: retos para el desarrollo sostenible

A. Introducción

102. Los daños que puede provocar la delincuencia económica y financiera se han reconocido cada vez con mayor claridad durante el último decenio a raíz de una serie de casos destacados ocurridos en Europa y América del Norte que perjudicaron gravemente la fiabilidad de varias empresas e instituciones financieras y condujeron a bancarrotas y pérdida de empleos⁹. No obstante, en el mundo desarrollado, a pesar de la gravedad de esos casos, es posible contener su impacto, tanto en vista del tamaño de las economías en las que se han producido como de la capacidad de los países afectados para poner en marcha los mecanismos reglamentarios apropiados a fin de prevenir la repetición de incidentes de esa índole en el futuro. En el mundo en desarrollo, en cambio, el impacto a largo plazo y los costos de los delitos económicos y financieros para el desarrollo sostenible son mucho mayores.

103. El término “delincuencia económica y financiera” se refiere en sentido amplio a todo delito no violento que tiene por lo general como resultado una pérdida financiera. Estos delitos comprenden por lo tanto una serie de actividades ilícitas, incluidos el fraude, la corrupción, la evasión de impuestos o el blanqueo de dinero. La determinación del alcance general de los delitos económicos y financieros y, como resultado de ello, de cualesquiera tendencias conexas a lo largo del tiempo, es difícil. Esto se debe tanto a que los sistemas de registro de ese tipo de delitos varían mucho de un país a otro como al hecho de que muchos casos no se denuncian, dado que las empresas y las instituciones financieras prefieren ocuparse de los incidentes a puertas cerradas para evitar el escrutinio público. Sin embargo, existe la creciente impresión de que los delitos económicos y financieros son algunos de los delitos determinantes que están aumentando más rápidamente¹⁰.

104. El aumento del número y la gravedad de los delitos económicos y financieros es el resultado del actual proceso de globalización y de la consiguiente integración de los mercados financieros mundiales. Esa integración ha facilitado no sólo la realización de transacciones comerciales legítimas, sino también la de transacciones ilegítimas. A su vez, la integración más estrecha de los mercados mundiales financieros y de otra índole ha significado que las consecuencias negativas de la delincuencia económica y financiera pocas veces se hacen sentir en un solo país. En casos destacados de grandes fraudes en el sistema bancario durante el pasado decenio como el del Banco de Crédito y Comercio Internacional las repercusiones fueron verdaderamente globales, afectando a inversionistas de todo el mundo y dañando los sistemas bancarios de muchos países en desarrollo¹¹.

⁹ Se consideran instituciones financieras las organizaciones cuya principal tarea es la intermediación financiera. Entre ellas se incluyen instituciones tales como bancos, compañías de seguros, sociedades de valores, corredores y fondos de pensiones.

¹⁰ Los delitos determinantes son delitos cuyo producto se blanquea (véase Fondo Monetario Internacional, “Financial system abuse, financial crime and money laundering: background paper”, 12 de febrero de 2001).

¹¹ Véase John Kerry y Hank Brown, “The BCCI Affair: a report to the Committee on Foreign Relations, United States Senate”, diciembre de 1992.

105. Los beneficios que se obtienen con la comisión de delitos económicos y financieros en el actual contexto global han determinado la participación de organizaciones delictivas relativamente complejas. Los grupos delictivos organizados se dedican a cometer delitos económicos y financieros de gran importancia relacionados, por ejemplo, con el fraude con tarjetas de crédito, el robo de identidades y la falsificación. La difusión de los procedimientos bancarios electrónicos y el rápido crecimiento de la Internet también han brindado nuevas oportunidades a la delincuencia económica y financiera. El fraude con tarjetas de crédito o de débito está reconocido en la actualidad como un grave problema internacional y genera niveles de ganancias ilícitas globales muy superiores a los generados por la falsificación de dinero. La Internet también ha proporcionado un poderoso instrumento para la comisión de fraudes, tanto facilitando información sobre personas y empresas que pueden explotar los autores de delitos de fraude como proporcionando un mecanismo mediante el cual se pueden cometer múltiples actividades fraudulentas al mismo tiempo. En el caso del fraude del pago anticipado de derechos, por ejemplo, la Internet se utiliza tanto como recurso para identificar a posibles destinatarios, y el correo electrónico proporciona la capacidad de contactar a miles de posibles víctimas simultáneamente.

106. Estos factores sugieren que la delincuencia económica y financiera sin duda habrá de aumentar rápidamente en los años venideros, tal vez incluso rivalizando con el tráfico de drogas ilícitas como fuente de beneficios ilícitos. Dado que los grupos delictivos y terroristas organizados utilizan las transacciones financieras ilícitas tanto para transferir como para adquirir recursos de manera fraudulenta, la lucha contra ese tipo de delincuencia es cada vez más inseparable de una reducción eficaz de las actuales amenazas a la seguridad mundial. El crecimiento de la delincuencia económica y financiera plantea por lo tanto retos considerables para la comunidad internacional, incluida la búsqueda de mecanismos mediante los cuales puedan establecerse reglamentaciones y salvaguardias apropiadas para prevenir ese tipo de delincuencia sin perturbar innecesariamente las actividades comerciales lícitas. Dado que es probable que esos delitos se extiendan más allá de las fronteras nacionales, las medidas de prevención y control deben basarse, para resultar eficaces, en niveles de cooperación entre los Estados mucho más elevados que los actuales.

B. Repercusiones en el desarrollo sostenible

107. La comisión de delitos económicos y financieros tiene una serie de costos directos para los países en desarrollo. En particular, esos delitos tienen a menudo repercusiones en los pobres, dado que ocasionan una desviación de recursos inicialmente destinados a programas de apoyo social financiados por el gobierno y por diferentes donantes. También en los países en desarrollo, los ciudadanos comunes, que cuentan con pocos ahorros o recursos para absorber las consecuencias, resultan víctimas del fraude en pequeña escala a un nivel muchísimo más elevado que los ciudadanos de los países desarrollados. Los datos del estudio internacional sobre victimización indican que el porcentaje de entrevistados que informaron de victimización por fraude al consumidor en el año 2000 fue del 28,1% en África, el 27,6% en Asia, el 36,7% en Europa oriental y central y el 19,6% en

América Latina. Los niveles de fraude al consumidor en América del Norte y en Europa occidental que figuraban en el estudio eran considerablemente menores.

108. Además de estos costos directos y a corto plazo, los delitos económicos y financieros plantean una grave amenaza a largo plazo para el desarrollo socioeconómico pacífico y democrático de muchos países. Si bien a corto plazo estos delitos tienen por lo general costos cuantificables, cuando se producen repetidamente a lo largo del tiempo sus consecuencias, aunque menos directas, son mucho más graves, ya que pueden socavar el eficaz funcionamiento o la consolidación de la democracia, la obligación de rendir cuentas y el imperio de la ley. Uno de los aspectos más críticos es que los delitos económicos y financieros introducen distorsiones importantes en las economías de libre mercado. Las prácticas económicas lícitas se ven socavadas por la introducción de elementos de riesgo artificialmente elevados en la adopción de decisiones sobre cuestiones comerciales y de inversión, así como por los incentivos para que las personas se enriquezcan rápidamente fuera de las restricciones formales de la economía regulada.

109. En las economías donde esos delitos se consideran como algo común, la confianza de los inversionistas legítimos se ve gravemente socavada. La verdad sustenta la existencia y el desarrollo de los mercados financieros y las buenas relaciones comerciales. El funcionamiento eficaz de esos mercados se basa en gran medida en la expectativa de la observancia y el cumplimiento de normas profesionales, jurídicas y éticas elevadas. La constante violación de tales normas debilita esa confianza y, como consecuencia de ello, se reducen las posibilidades de un crecimiento económico sostenible. Una reputación de integridad -de solvencia, honradez y adhesión a normas y códigos- es uno de los elementos más apreciados por los inversionistas y las instituciones financieras. El crecimiento económico sostenible y a largo plazo rara vez es posible en ausencia de esos factores.

110. Las diversas formas de abuso del sistema financiero pueden comprometer la reputación de las instituciones financieras y de los países, socavar la confianza de los inversionistas y por lo tanto debilitar el sistema financiero. El daño económico se produce no sólo a raíz de actos directos de delincuencia económica o financiera sino también debido a la percepción de que ésta ocurre, socavando la reputación de los sistemas financieros y disuadiendo a los inversionistas extranjeros. En muchos países también la amplia sospecha pública de que las elites de los sectores público y privado están cometiendo delitos económicos y financieros socava la legitimidad del gobierno. Por consiguiente, es esencial luchar eficazmente contra la delincuencia económica y financiera para lograr un desarrollo sostenible y el fortalecimiento de las instituciones.

C. Prevención y control de la delincuencia económica y financiera

111. Desde fines del decenio de 1980 la creciente preocupación con respecto a los grandes beneficios obtenidos con el tráfico de drogas, el impacto de la globalización en la delincuencia organizada internacional, y los avances en la tecnología de las comunicaciones (que, entre otras ventajas, han facilitado la transferencia de fondos, tanto lícitos como ilícitos), ha determinado una serie de intervenciones por parte de las instituciones internacionales y de la comunidad internacional para combatir la delincuencia financiera, especialmente el blanqueo de dinero. El régimen

internacional contra el blanqueo de dinero abarca un marco de normas aprobadas en el contexto de organizaciones regionales o internacionales. Las 40 recomendaciones del Grupo de Acción Financiera sobre el blanqueo de capitales, revisadas en octubre de 2003 para reflejar nuevas y mejores prácticas de lucha y prevención contra el blanqueo de dinero, proporcionan un conjunto claro de directrices a este respecto.

112. No obstante, ningún instrumento internacional se ocupa exclusivamente del problema de la delincuencia económica y financiera y ninguno se centra específicamente en los problemas especiales de los países en desarrollo. Sin embargo, tanto la Convención contra la Delincuencia Organizada como la Convención contra la Corrupción contienen disposiciones que son importantes para crear un marco internacional de lucha contra esas actividades delictivas. La Convención contra la Delincuencia Organizada se aplica específicamente a casos en que los delitos económicos o financieros han sido cometidos por grupos delictivos organizados. La Convención contra la Corrupción abarca los delitos económicos o financieros que son el resultado de prácticas corruptas en el sector público. Además de estos instrumentos internacionales, y a nivel regional, la Unión Europea ha adoptado una decisión marco en virtud de la cual sus Estados miembros deben reconocer como delito el fraude y la falsificación de medios de pago distintos del efectivo. Cabe observar asimismo que el artículo 8 de la Convención sobre el delito cibernético del Consejo de Europa¹² trata específicamente la cuestión del fraude relacionado con la informática.

113. No obstante estas importantes medidas, todavía queda mucho por hacer para crear tanto un marco jurídico mundial como la capacidad necesaria para combatir la delincuencia económica y financiera. Siguen planteándose dos problemas graves. El primero es que las definiciones jurídicas de la variedad de delitos comprendidos en la definición de delitos económicos o financieros varían de un país a otro¹³. Esto se está planteando con una frecuencia cada vez mayor debido a la diversidad de delitos potencialmente nuevos, en particular en lo relacionado con los delitos cometidos utilizando la Internet. En segundo lugar, la investigación de los delitos económicos y financieros requiere altos niveles de conocimientos especializados, incluidas técnicas financieras analíticas que no están bien desarrolladas en muchos organismos policiales. Esto sucede especialmente en los países en desarrollo.

D. Temas de debate

114. Las reuniones preparatorias regionales y el 11º Congreso quizá deseen considerar la posibilidad de estudiar además las cuestiones siguientes:

a) ¿Qué tendencias nuevas e incipientes pueden identificarse en la esfera de la delincuencia económica y financiera? ¿Tienen estas tendencias repercusiones específicas en los países en desarrollo, en particular en lo que respecta a socavar su capacidad para lograr niveles sostenibles de desarrollo?

¹² Consejo de Europa, *European Treaty Series*, N° 185.

¹³ En la Decisión marco del Consejo de la Unión Europea (2001/413/JAI), de 28 de mayo de 2001, sobre la lucha contra el fraude y la falsificación de medios de pago distintos del efectivo, por ejemplo, se evitaron las referencias a delitos específicos en el ámbito del derecho penal vigente porque no abarcan los mismos elementos en todas partes.

b) ¿Proporcionan los actuales instrumentos jurídicos internacionales y regionales medios suficientes para crear un marco jurídico mundial eficaz para luchar contra la delincuencia económica y financiera? ¿Es posible establecer un marco internacional para regular la amplia variedad de posibles delitos abarcados por la expresión “delincuencia económica y financiera”, o bien debería centrarse tal vez la labor en subcategorías específicas como, por ejemplo, los delitos cibernéticos?

c) ¿Qué tipos de asistencia técnica serían más eficaces para fortalecer la capacidad nacional de lucha contra la delincuencia económica y financiera? Si ya se han realizado actividades de asistencia técnica en esta esfera en algunos países, ¿existen experiencias concretas que puedan aprovecharse en la actualidad? ¿En qué medida es posible dotar a los organismos encargados de hacer cumplir la ley de los países en desarrollo de capacidades financieras de alto nivel para investigar y/o prevenir ese tipo de delitos?

d) ¿Qué investigaciones se requieren para elaborar indicadores fiables sobre la delincuencia económica y financiera y un sistema para cotejar su incidencia y los perjuicios que causa en comparación con otros tipos de comportamientos delictivos, a fin de establecer objetivamente su gravedad y los niveles de recursos necesarios para abordar el problema?

Tema sustantivo 5. Puesta en práctica de la normativa: 50 años de establecimiento de normas en materia de prevención del delito y justicia penal

A. Introducción

115. Desde su fundación, y basándose en los principios consagrados en la Carta y en la Carta Internacional de Derechos Humanos, las Naciones Unidas han elaborado un cuerpo de reglas y normas que abarcan toda la gama de cuestiones de política en materia de prevención del delito y justicia penal, desde la prevención de la delincuencia juvenil hasta el tratamiento del delincuente y la pena capital. Los congresos de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal han contribuido a este proceso de establecimiento de normas, comenzando por el Primer Congreso (celebrado en Ginebra en 1955), en el que se aprobaron las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos¹⁴. Desde entonces se han aprobado otros instrumentos importantes que se basan en particular en las recomendaciones del Quinto Congreso (celebrado en Ginebra en 1975) y del Sexto Congreso (celebrado en Caracas en 1980), como la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (resolución 3452 (XXX) de la Asamblea General, anexo); el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (resolución 34/169, anexo); la Declaración de Caracas (resolución 35/171, anexo); las Salvaguardias

¹⁴ *Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Ginebra, 22 de agosto a 3 de septiembre de 1955: informe preparado por la Secretaría* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta 1956.IV.4), anexo I.A.

para garantizar la protección de los derechos de los sentenciados a la pena de muerte (resolución 1984/50 del Consejo Económico y Social, anexo); y los Procedimientos para la aplicación efectiva de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (resolución 1984/47).

116. La labor de las Naciones Unidas en esta esfera se amplió con las normas recomendadas por el Séptimo Congreso (celebrado en Milán en 1985) y ratificadas por la Asamblea General en su resolución 40/32 de 29 de noviembre de 1985, como el Plan de Acción de Milán¹⁵; las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (las Reglas de Beijing, resolución 40/33 de la Asamblea General, anexo); la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder (resolución 40/34 de la Asamblea General, anexo); los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura¹⁶ y el Acuerdo modelo sobre el traslado de reclusos extranjeros y recomendaciones sobre el tratamiento de reclusos extranjeros¹⁶. Además, en 1989, el Consejo Económico y Social, por recomendación del ya extinto Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, aprobó los Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias (resolución 1989/65 del Consejo, anexo), los Procedimientos para la aplicación eficaz de los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura (resolución 1989/60, anexo) y las Directrices para la aplicación efectiva del código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (resolución 1989/61, anexo), que fueron ratificadas por la Asamblea General en su resolución 44/162, de 16 de diciembre de 1989.

117. En 1990 se aprobaron nuevas normas por recomendación del Octavo Congreso; asimismo, la Asamblea General, en sus resoluciones 45/121, de 14 de diciembre de 1990, y 45/166, de 18 de diciembre de 1990, acogió con satisfacción la adopción de normas adicionales, entre ellas las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (resolución 45/112 de la Asamblea General, anexo); las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (resolución 45/113, anexo); las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (resolución 45/110, anexo); los Principios básicos para el tratamiento de los reclusos (resolución 45/111, anexo); el Tratado modelo de extradición (resoluciones 45/116, anexo, y 52/88, anexo); el Tratado modelo de asistencia recíproca en asuntos penales (resoluciones 45/117, anexo y 53/112, anexo I); el Tratado Modelo sobre la remisión del proceso en materia penal (resolución 45/118, anexo); el Tratado modelo sobre el traspaso de la vigilancia de los delincuentes bajo condena condicional o en libertad condicional (resolución 45/119, anexo); y el Tratado modelo para la prevención de los delitos que atentan contra la herencia cultural de los pueblos consistente en bienes muebles¹⁷.

¹⁵ Véase el *Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Milán, 26 de agosto a 6 de septiembre de 1985: informe preparado por la Secretaría* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.86.IV.1), cap. I, secc. A.

¹⁶ *Ibid.*, sección D.

¹⁷ *Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, 27 de agosto a 7 de septiembre de 1990: informe preparado por la Secretaría* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.91.IV.2), Cap. I, Secc. B.1, anexo.

118. En cumplimiento de lo solicitado por la Asamblea General en su resolución 46/152 y su anexo, sobre la elaboración de un programa eficaz de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, en que se definió una administración de la justicia más eficiente y eficaz, basada en el respeto de los derechos humanos y en las más altas normas de equidad, humanidad y conducta profesional, como uno de sus principales objetivos, la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal siguió contribuyendo al proceso de establecimiento de normas, aprovechando también las recomendaciones del Noveno Congreso (celebrado en El Cairo, en 1995) y el Décimo Congreso (celebrado en Viena, en 2000), con la aprobación de los siguientes instrumentos: las Directrices para la cooperación y la asistencia técnica en la esfera de la prevención de la delincuencia urbana (resolución 1995/9 del Consejo Económico y Social, anexo); las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo para la eliminación de la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del delito y la justicia penal (resolución 52/86 de la Asamblea General, anexo); las Medidas para el control de las armas de fuego a los efectos de prevenir la delincuencia y salvaguardar la salud y la seguridad pública (resolución 1997/28 del Consejo Económico y Social); el Tratado Bilateral modelo sobre la devolución de vehículos robados o sustraídos (resolución 1997/29, anexo II); las Directrices de Acción sobre el niño en el sistema de justicia penal (resolución 1997/30, anexo); el Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos (resolución 51/59 de la Asamblea General, anexo); la Declaración de las Naciones Unidas sobre el delito y la seguridad pública (resolución 51/60, anexo); la Declaración de las Naciones Unidas contra la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales (resolución 51/191, anexo); el Plan de Acción para la aplicación de la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder (resolución 1998/21 del Consejo Económico y Social, anexo); la Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI (resolución 55/59 de la Asamblea General, anexo); los Planes de acción para la aplicación de la Declaración de Viena (resolución 56/261, anexo); los Principios básicos sobre la utilización de programas de justicia restaurativa en materia penal (resolución 2002/12 del Consejo Económico y Social, anexo); y las Directrices para la Prevención del Delito (resolución 2002/13, anexo), así como la Convención contra la Delincuencia Organizada y sus tres Protocolos y la nueva Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

119. Debe señalarse que la condición jurídica de tales reglas y normas varía, ya que las declaraciones, principios, directrices, reglas, planes de acción, tratados modelo y recomendaciones no tienen efecto legal. Sin embargo, tales instrumentos tienen una fuerza moral innegable y proporcionan una orientación práctica a los Estados en su forma de proceder. Su valor reside en que son reconocidos y aceptados por un gran número de Estados y, aun sin efecto vinculante, pueden considerarse que consagran metas, prácticas y estrategias ampliamente aceptadas por la comunidad internacional. Por el contrario, los tratados internacionales, que se citan como pactos, convenciones, estatutos y protocolos, son jurídicamente vinculantes para los Estados que se han adherido a ellos o los han ratificado.

120. Debe asimismo recordarse que, en aplicación de la solicitud formulada por el Consejo Económico y Social en su resolución 1989/69, de 24 de mayo de 1989,

en 1992 se publicó una recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal¹⁸ y tuvo amplia difusión. Conforme a los mandatos existentes, en breve se publicará una versión revisada para incluir los nuevos instrumentos aprobados en los últimos años.

121. Mientras que la Declaración de Viena y sus planes de acción contienen disposiciones relativas a la utilización y aplicación de las reglas y normas de las Naciones Unidas en la legislación y la práctica nacionales (véase en particular las secciones X, XII y XIV de los planes de acción), la Asamblea General, en sus resoluciones 56/161 y 58/183, relativas a los derechos humanos en la administración de la justicia, ha reafirmado sistemáticamente la importancia de su aplicación plena y eficaz, reiterando asimismo su llamamiento a todos los Estados miembros para que no escatimaran esfuerzos a fin de establecer mecanismos y procedimientos eficaces, legislativos y de otra índole, así como los recursos necesarios para lograr la plena aplicación de esas normas.

B. Promoción de la utilización y aplicación de las reglas y normas de las Naciones Unidas

122. El desarrollo y la aplicación práctica de las reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal han sido un tema al que la Comisión ha otorgado gran importancia desde que inició sus trabajos, como se refleja en las resoluciones del Consejo Económico y Social 1992/22, sección VII, de 30 de julio de 1992, y 1993/34, sección III, de 27 de julio de 1993. No sólo ha sido el tema de las reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal un tema permanente del programa de la Comisión, sino que además ésta finalizó en su 11º período de sesiones el primer ciclo de presentación de informes sobre el uso y la aplicación de las reglas y normas existentes. Los informes, que contienen un resumen de las respuestas presentadas por Estados Miembros, entidades de las Naciones Unidas, otras organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales e institutos integrantes de la red del Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, reflejaban varias iniciativas y logros.

123. En particular, con apoyo de la red del Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, la Secretaría ha difundido ampliamente esos instrumentos y ha facilitado su traducción a los idiomas de numerosos países, y se han publicado manuales, guías y carpetas de documentos para facilitar su aplicación por parte de los profesionales de prevención del delito y

¹⁸ *Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.IV.1 y Corr.1) y *Derechos Humanos: Recopilación de instrumentos internacionales*, Vol 1 (primera parte), el capítulo dedicado a los derechos humanos en la administración de la justicia: protección de las personas sujetas a detención o prisión (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.01.XIV.4); véase también Roger S. Clark, *The United Nations Crime Prevention and Criminal Justice programme : Formulation of Standards and Efforts at their Implementation* (University of Pensilvania Press, 1994). Las reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal están disponibles en el sitio web de la Red de Información de las Naciones Unidas sobre delincuencia y justicia penal (www.uncjin.org/Standards/standards.html).

justicia penal¹⁹. Además, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito las ha promovido sistemáticamente como instrumento de trabajo para los seminarios y cursos prácticos, como parámetros para la evaluación de las necesidades de los países en la prestación de servicios de asesoramiento y como patrones principales en la formulación y ejecución de sus proyectos de asistencia técnica, en estrecha cooperación con diversas organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, grupos y expertos interesados, manteniendo al mismo tiempo una estrecha coordinación con otras entidades del sistema de las Naciones Unidas a fin de potenciar la acción conjunta y evitar la duplicación de trabajo.

124. El debate temático del 11º período de sesiones de la Comisión se centró en la reforma del sistema de justicia penal: logro de la eficacia y equidad. De conformidad con la sección I de la resolución 2002/15, del Consejo Económico y Social, de 24 de julio de 2002, aprobada por recomendación de la Comisión en su 11º período de sesiones, el Secretario General convocó la Reunión de expertos sobre la aplicación de las normas y reglas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal. En la Reunión, celebrada en Stadtschlaining (Austria) en febrero de 2003, se evaluaron los resultados logrados y los progresos realizados en la aplicación de las reglas y normas vigentes de las Naciones Unidas, se examinó el sistema actual de presentación de informes, se evaluaron las ventajas que cabía esperar de utilizar un método intersectorial y se formularon propuestas concretas a la Comisión (véase el documento E/CN.15/2003/10/Add.1, párr. 11). En la Reunión se señaló que los extensos trabajos que realizan las Naciones Unidas, algunos Estados Miembros y diversas organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales para aplicar las reglas y normas de las Naciones Unidas habían hecho sentir sus efectos. A nivel internacional, determinados principios y disposiciones que figuran en las reglas y normas se habían integrado en instrumentos jurídicamente vinculantes. Por ejemplo, varios principios de la Declaración sobre los principios fundamentales de la justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder se habían incorporado en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional²⁰, en tanto que las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos habían servido de base para la elaboración del Reglamento de Prisiones Europeo del Consejo de Europa²¹, que a su vez había utilizado el Tribunal Europeo de derechos humanos en su jurisprudencia.

125. La reunión señaló también que el impacto de las reglas y normas se podía observar en la labor de otros órganos de las Naciones Unidas. Por ejemplo, diversos relatores especiales de la Comisión de Derechos Humanos y su Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos utilizaban las reglas y normas en

¹⁹ La lista de manuales publicado por la Secretaría, institutos de la red del Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal y demás entidades y organizaciones figura en el sitio web de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (http://www.unodc.org/unodc/en/crime_cicp_standards.html/manuals).

²⁰ *Documentos Oficiales de la conferencia de plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una corte penal internacional, Roma, 15 de junio a 17 de julio de 1998*, vol. I: *Documentos finales* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.I.5) secc. A, art. 68.

²¹ Recomendación R (87) 3, aprobada por el Comité de Ministros el 12 de febrero de 1987 en la 404ª sesión de los delegados de los ministros.

sus estudios e informes, por ejemplo, sobre la independencia de la judicatura, la tortura, las ejecuciones extralegales y sumarias y las víctimas de transgresiones de los derechos humanos. El Comité de Derechos Humanos, creado en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, anexo), aprovechaba las reglas y normas existentes para el examen de los informes de los países, así como de las distintas denuncias en el marco de su Protocolo facultativo. Algunas de las reglas y normas se habían tenido en cuenta en la elaboración de la Convención sobre los Derechos del Niño (resolución 44/25 anexo), y el Comité de los Derechos del Niño, establecido en virtud del artículo 43 de dicha Convención, se basaba en las reglas y normas vigentes de la justicia de menores para el cumplimiento de sus mandatos. Por último, la Reunión observó que, si la evaluación se realizaba desde la perspectiva de las propias Naciones Unidas, había un creciente ámbito de aplicación directa para las reglas y normas en el contexto de las misiones de mantenimiento de la paz en marcha y de la reconstrucción posterior a los conflictos, y que en todos los esfuerzos para restablecer una economía operante, crear un sistema político libre y justo y fortalecer el desarrollo de la sociedad civil, era de capital importancia restablecer en primer lugar el estado de derecho y el sistema de justicia (E/CN.15/2003/10/Add.1, párrs. 15 y 16)²².

126. Basándose en las propuestas de la Reunión de Expertos²³, la Comisión, en su 12º período de sesiones, recomendó al Consejo Económico y Social la aprobación de la resolución 2003/30, de 22 de julio de 2003, en la que el Consejo reconocía la necesidad de reformar y simplificar el proceso de recogida de información, con el objetivo último de hacerlo más eficaz y rentable. A fin de determinar mejor las necesidades específicas de los Estados Miembros y de disponer de un marco analítico con miras a mejorar la cooperación técnica, el Consejo también decidió agrupar las reglas y normas en las siguientes categorías: a) reglas y normas relativas principalmente a las personas bajo custodia, las sanciones no privativas de libertad y la justicia restaurativa de menores; b) reglas y normas relativas principalmente a los arreglos jurídicos, institucionales y prácticos para la cooperación internacional; c) reglas y normas relativas principalmente a cuestiones relacionadas con la prevención del delito y las víctimas; y d) reglas y normas relativas principalmente a la buena gobernanza, la independencia de la judicatura y la integridad del personal de justicia penal.

C. De cara al futuro

127. Esta agrupación sistematizada y simplificada, concebida para responder a las necesidades nacionales y mejorar la cooperación técnica, tal vez exija relacionar las normas en materia de prevención del delito y justicia penal con determinados

²² Véase por ejemplo, las *Reglas de justicia penal de las Naciones Unidas para la policía de mantenimiento de la paz* ("Libro azul"), Viena, Naciones Unidas, 1994 (disponible en www.unodc.org); y *Normativa internacional de derechos humanos para la aplicación de la ley: Manual de derechos humanos para la policía* (Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.96.XIV.6).

²³ Para un examen más amplio, véanse los diversos informes mencionados en el informe de la Reunión de Expertos (E/CN.15/2003/10/Add.1); véanse también las deliberaciones de la Comisión en su 12º período de sesiones (*Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2003, Suplemento N° 10* (E/2003/30), cap. VI).

principios y normas similares que pueden haberse elaborado en el marco de otros programas de las Naciones Unidas, o como parte de la misión de las Naciones Unidas en su conjunto. Entre los primeros destacan en particular los pactos, las convenciones y otras normas elaborados en el ámbito del programa de derechos humanos, entre los que figuran los relativos a la tortura, las ejecuciones sumarias y arbitrarias, las desapariciones, la detención y arresto arbitrarios, las formas modernas de esclavitud, los derechos del niño y la reparación por violaciones masivas de los derechos humanos. Hay otros que son comunes con el programa para el adelanto de la mujer (por ejemplo, sobre la violencia contra la mujer); el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (por ejemplo, los derechos del niño y la justicia de menores), la Oficina de Asuntos Jurídicos (por ejemplo, sobre el terrorismo); el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (por ejemplo, sobre la prevención del delito urbano). Entre los que tiene el ámbito más amplio figuran los Objetivos de Desarrollo del Milenio (56/326, anexo), derivados de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (resolución 55/2 de la Asamblea General).

128. La nueva agrupación tiene también por objeto mejorar la aplicación de las reglas y normas, y, sin que el proceso se vuelva demasiado oneroso, en el 11° Congreso podrían examinarse los nuevos procedimientos de presentación de informes, junto con los sistemas utilizados en otras partes que han resultado prometedores, con inclusión de la presentación de informes por etapas sobre los progresos realizados, cuyo objetivo es seguir de cerca los buenos resultados en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La legislación nacional modelo, las anotaciones regionales, las listas de prácticas óptimas y las fuentes de asistencia técnica podrían ser provechosas para estudiar nuevas esferas que brinden incentivos para la aplicación de criterios más rentables e innovadores.

129. La realización de una labor de este tipo en un marco válido, como el 11° Congreso, debería arrojar resultados útiles y ayudar a los Estados a introducir o consolidar reformas basadas en los principios de las Naciones Unidas que reflejan un amplio consenso, a la vez que se aprovechan la experiencia y las lecciones aprendidas. De esta manera, mediante la evaluación de los resultados presentados y la formulación de medidas basadas en la experiencia, cuando sea necesario junto con otras partes interesadas, podrían elaborarse unas políticas más viables y justas de prevención del delito y justicia penal. Esto exigiría también una mayor labor de difusión, con ejemplos tangibles, y la adaptación a la variedad de problemas que afrontan los diferentes países y regiones. Al señalar las maneras de superar esos problemas y presentar ejemplos de prácticas provechosas orientadas a responder a las nuevas circunstancias y a las necesidades de la cooperación mundial, se adelantaría lo suficiente para que las normas recibieran la atención que merecen como un inestimable instrumento para seguir haciendo progresos en un mundo complejo y cambiante.

130. Desde esta perspectiva, el 11° Congreso brindaría la oportunidad de atribuir más importancia a una colaboración decisiva para aumentar la cooperación técnica y el fomento de la capacidad. En efecto, la prevención de la violencia contra las personas y de la comisión sistemática de delitos contra la humanidad exige una labor de represión adecuada. Es muy probable que la delincuencia de carácter transnacional y organizada se difunda en el contexto de un conflicto armado y durante el proceso de transición a la paz. Si no se cuenta con infraestructuras y

mecanismos adecuados de aplicación de la ley, las sociedades expuestas a conflictos pueden convertirse en refugio seguro para organizaciones delictivas, tanto nacionales como transnacionales. Lamentablemente, la ilegalidad, el banditaje, el contrabando y la victimización de inocentes suele acompañar a las situaciones de guerra, y sus efectos retrasan la transición a la paz. Además de crear mecanismos internacionales de prevención del delito y justicia penal (tribunales de guerra), es fundamental que funcionen plenamente las instituciones nacionales y locales de justicia penal, a fin de que se pueda hacer justicia (y que esta justicia sea visible) con arreglo al imperio de la ley, y se pueda utilizar a estas instituciones como medio de promover la confianza pública y la cohesión social. En consecuencia, tal vez haya que establecer empresas conjuntas ambiciosas multidisciplinarias e intersectoriales con asociados de diversos tipos, internacionales, regionales y nacionales, y con el sector privado, utilizando una gran variedad de posibles aportaciones para alcanzar los objetivos fijados, en el marco de una visión más amplia orientada a los tiempos difíciles. Además, debería estimularse la interacción con otras entidades de las Naciones Unidas para lograr la adecuada cobertura y crear los vínculos necesarios a fin de conseguir mayores sinergias.

131. El quincuagésimo aniversario del establecimiento de normas por parte de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal, que se celebrará con ocasión del 11º Congreso, brindará una oportunidad más para evaluar las profundas reformas de la justicia penal, determinar cómo pueden aplicarse más ampliamente y, por último, examinar si es necesario que las Naciones Unidas adopten nuevas normas para responder a problemas persistentes o afrontar los nuevos desafíos.

D. Temas de debate

132. Las reuniones preparatorias regionales y el 11º Congreso tal vez deseen considerar la posibilidad de estudiar además las cuestiones siguientes:

a) ¿Qué criterios innovadores podrían sugerirse para mejorar la aplicación práctica de las reglas y normas de las Naciones Unidas, por ejemplo, mediante la contribución de entidades regionales o su incorporación en los programas de estudios de las escuelas para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y las academias de policía, y en la instrucción para el personal de mantenimiento de la paz, así como en los programas de los cursos prácticos jurídicos y de los destinados a los jueces y fiscales?

b) ¿Qué medidas podrían estudiarse para hacer efectiva la aplicación de las reglas y normas de las Naciones Unidas en beneficio de los proyectos de cooperación técnica?

c) ¿Qué mecanismos podrían sugerirse a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal para evaluar las repercusiones que tienen las reglas y normas en la reforma de la justicia penal?

d) ¿Cuál sería la mejor manera de que los Estados Miembros intercambiaran información y experiencia sobre las iniciativas más viables y logradas para aplicar las reglas y normas de las Naciones Unidas en la legislación nacional?

e) ¿Cuáles son las prácticas óptimas que pueden determinarse sobre la manera en que los Estados Miembros abordan los desafíos persistentes y nuevos en la administración de la justicia penal?

f) ¿Hay nuevas esferas que exijan atención urgente por parte de la comunidad internacional para el establecimiento de reglas y normas adicionales?

III. Seminarios que se organizarán durante el 11° Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal

A. Aspectos prácticos

133. Con antelación a la celebración del 11° Congreso, se invita a los Estados Miembros a que comuniquen su interés en participar en las actividades de los seminarios y a que indiquen los temas sustantivos de su interés para su consideración en esos seminarios. Sus opiniones podrían incorporarse en documentos de posición nacionales que constituirían la base para la formulación de futuras actividades de cooperación técnica y otras actividades operacionales. Con anterioridad a la celebración del Congreso y en el transcurso del mismo, los Estados pueden presentar documentos o informes en los que se pongan de relieve los programas o los recursos con los que cuentan actualmente sus países y que podrían contribuir a mejorar las capacidades de otros Estados en cuestiones relacionadas con la justicia penal.

B. Participación

134. Entre los participantes figurarán funcionarios gubernamentales de ministerios de justicia, relaciones exteriores e interior, incluidos jueces, fiscales y abogados y otros juristas familiarizados con los principios y las prácticas que se examinarán en los seminarios. Además, grupos de expertos estimularán los debates, manteniendo un diálogo abierto con los participantes y evitando la lectura de declaraciones.

135. El 11° Congreso tendrá una duración de ocho días hábiles y los últimos tres días se dedicarán a la serie de sesiones de alto nivel. Cabe observar por lo tanto que la consideración de la totalidad de los temas de cada uno de los seis seminarios, tal como se sugiere en la guía para las deliberaciones, dependerá del tiempo que se pueda asignar a cada seminario.

Seminario 1. Afianzamiento de la cooperación internacional entre instituciones encargadas de hacer cumplir la ley, incluidas medidas de extradición

A. Ámbito

136. Las diversas convenciones de las Naciones Unidas relacionadas con los delitos de mayor gravedad –la Convención de 1988, el Convenio contra el terrorismo (entre

otros convenios contra el terrorismo), la Convención contra la Delincuencia Organizada y sus Protocolos contra la trata de personas y contra el tráfico ilícito de migrantes y la Convención contra la Corrupción- definen como uno de sus principales objetivos el mejoramiento de la cooperación internacional en materia de cumplimiento de la ley y contienen una amplia gama de disposiciones pertinentes al respecto.

137. Una serie de disposiciones de los instrumentos arriba mencionados se concentran en el fortalecimiento de la cooperación y la asistencia de naturaleza operacional entre organismos encargados de hacer cumplir la ley, a saber, la cooperación en la realización de indagaciones, el suministro de elementos para fines de análisis o investigación, el intercambio de información sobre el *modus operandi* de los delincuentes, el mantenimiento de canales de comunicación, el intercambio de personal, el establecimiento de órganos mixtos de investigación (Convención contra la Corrupción, artículos 48 y 49; Convención contra la Delincuencia Organizada, artículo 27, incluida una referencia a la cooperación contra los delitos cometidos mediante el recurso a la tecnología moderna; Convención de 1988, artículo 9; y Convenio contra el terrorismo, artículo 18); y la cooperación para la utilización de técnicas especiales de investigación (Convención de 1988, artículo 11, sobre entrega vigilada; Convención contra la Corrupción, artículo 50; y Convención contra la Delincuencia Organizada, artículo 20, que también menciona la vigilancia electrónica y las operaciones encubiertas).

138. Otras disposiciones se refieren a la cooperación judicial en las investigaciones, el enjuiciamiento y las actuaciones penales, por ejemplo, en materia de extradición (Convención de 1988, artículo 6; Convenio contra el terrorismo, artículo 11; Convención contra la Delincuencia Organizada, artículo 16; y Convención contra la Corrupción, artículo 44); traslado de personas condenadas a cumplir una pena (Convención de 1988, artículo 6, párrafo 12; Convención contra la Delincuencia Organizada, artículo 17; y Convención contra la Corrupción, artículo 45); asistencia judicial recíproca (Convención de 1988, artículo 7; Convención contra la Delincuencia Organizada, artículo 18; Convenio contra el terrorismo, artículo 12 y Convención contra la Corrupción, artículo 46); remisión de actuaciones penales (Convención de 1988, artículo 8; Convención contra la Delincuencia Organizada, artículo 21; y Convención contra la Corrupción, artículo 47); y cooperación internacional para fines de decomiso (Convención de 1988, artículo 5; Convención contra la Delincuencia Organizada, artículo 13; y Convención contra la Corrupción, artículo 55).

139. Otras formas de cooperación internacional son pertinentes para tipos específicos de delitos como, por ejemplo, la cooperación contra el tráfico ilícito por mar (Convención de 1988, artículo 17; y Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes, artículos 7 y 8); y la cooperación internacional para la repatriación de las víctimas de la trata de personas y de los migrantes objeto de tráfico ilícito (Protocolo contra la trata de personas, artículo 8; y Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes, artículo 18).

140. En el Seminario 1 se examinarán las diversas formas de cooperación internacional entre instituciones encargadas de hacer cumplir la ley previstas en los instrumentos internacionales y se analizará la situación de su aplicación a nivel regional, incluidas las posibles medidas para mejorar su eficacia.

B. Objetivos

141. Los objetivos del Seminario serán los siguientes:

a) Examinar las modalidades clave de cooperación en materia de cumplimiento de la ley requeridas o recomendadas en las convenciones y protocolos de las Naciones Unidas contra la delincuencia, en particular las innovaciones contenidas en los instrumentos más recientes;

b) Evaluar la experiencia, las mejores prácticas y los obstáculos encontrados en los planos nacional y regional para la aplicación de las medidas de cooperación en materia de cumplimiento de la ley;

c) Aumentar la comunicación entre las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, en los planos regional e internacional, con respecto a la delincuencia y los grupos delictivos organizados transnacionales, la corrupción, el tráfico de drogas y la trata de personas (mujeres, niños y migrantes);

d) Fomentar el intercambio de información sobre técnicas especiales de investigación, (incluidas la utilización de informantes, las operaciones encubiertas, la vigilancia electrónica y la entrega vigilada) y sobre los métodos para luchar contra la comisión de delitos mediante el recurso a la tecnología moderna;

e) Fomentar el intercambio de información sobre las mejores prácticas en materia de programas de protección de testigos y de asistencia y protección a las víctimas;

f) Permitir que los Estados realicen un examen crítico de su legislación, políticas, prácticas y mecanismos de extradición, y mejorar el diálogo sobre cuestiones que afectan a la práctica viable de la extradición;

g) Servir de base para futuras actividades de cooperación técnica que proporcionen a los Estados orientación práctica sobre los procedimientos relativos a la formulación de solicitudes de extradición y a las respuestas a tales solicitudes, garantizando la extradición mediante, por ejemplo, la capacitación práctica de los funcionarios que se ocupan de cuestiones relacionadas con ella;

h) Facilitar un examen crítico por los Estados de su legislación, políticas, prácticas y mecanismos de asistencia recíproca (incluida la asistencia con fines de decomiso) y mejorar el diálogo sobre los obstáculos para una prestación eficiente de asistencia judicial recíproca; y servir de base para la formulación de futuras actividades de cooperación técnica para mejorar la asistencia judicial recíproca mediante la capacitación y la orientación práctica;

i) Aumentar la prestación de asistencia para luchar contra el tráfico de drogas y el tráfico ilícito de personas por mar.

142. El Seminario I debería concentrar sus deliberaciones en la determinación de las dificultades concretas y de procedimiento que se plantean para poner en práctica las disposiciones relativas a la cooperación en materia de cumplimiento de la ley de las convenciones y en la búsqueda de las maneras de superar esas dificultades.

C. Temas de debate

143. Con respecto a cada una de las formas de cooperación en materia de cumplimiento de la ley examinadas en el Seminario 1, se invita a los participantes a que aporten datos sobre las medidas de cooperación aplicadas en los planos nacional y regional durante los últimos cinco años.

144. Sobre la base de esos datos, los participantes podrían centrar el debate en las cuestiones siguientes para cada forma de cooperación abordada:

a) ¿Cuáles han sido los principales factores para lograr el éxito (las mejores prácticas)?

b) ¿Cuáles han sido los principales obstáculos para lograr el éxito?

c) ¿Cómo se han superado esos obstáculos?

Seminario 2. Potenciación de la reforma de la justicia penal, incluida la justicia restaurativa

A. Ámbito

145. El interés por ensayar y promover nuevos métodos para mejorar la administración de justicia ha aumentado en todo el mundo, como resultó claro del debate temático sostenido por la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en su 11º período de sesiones, a saber, la reforma del sistema de justicia penal: logro de la eficacia y la equidad.

146. En el Seminario 2 se examinarán los actuales retos a los que se enfrenta la administración de la justicia penal. Las víctimas y los delincuentes, en especial los que pertenecen a los estratos sociales más pobres, tienen un acceso limitado a la justicia. Las víctimas se sienten victimizadas nuevamente después de un juicio en el que no participan activamente. Los delincuentes “pagan” por el delito que han cometido, prestándose escasa o ninguna consideración a su rehabilitación. Los jueces están sometidos a la presión de dictar sentencias o condenas retributivas. Los costos para el sistema judicial aumentan dado que los juicios se alargan y se complican. El proceso retributivo que se ha concentrado tradicionalmente en el delincuente y en el Estado se considera arcaico y todavía recurre muy raramente a sanciones no privativas de libertad u otras alternativas, incluida la justicia restaurativa.

147. En los últimos años se han iniciado una serie de reformas para hacer frente a estos problemas. Se han puesto en ejecución iniciativas comunitarias de mantenimiento del orden público en las que los servicios policiales trabajan activamente en cooperación con los ciudadanos para identificar y solucionar los problemas en una etapa temprana. En muchos casos se ha otorgado mayor discrecionalidad para el enjuiciamiento de delitos menores y no violentos. También se han adoptado enfoques innovadores en materia de sentencias como el arresto domiciliario, el régimen de semilibertad y el arresto de fin de semana. Se están ensayando otras medidas con fines de disuasión, como la norma de que a la tercera

reincidencia, la falta se convierte en delito, la cadena perpetua y las sentencias mínimas obligatorias, pero éstas también han sido objeto de críticas severas.

148. Las medidas correctivas comunitarias, que incluyen mecanismos como la libertad vigilada y la libertad condicional, han surgido también como alternativas viables y eficaces a la privación de libertad. La mayor aplicación de las medidas comunitarias ha sido posible gracias a los adelantos técnicos en materia de evaluación y clasificación de los delincuentes y a los programas destinados a la rehabilitación de éstos.

149. Entre la serie de medidas alternativas, la justicia restaurativa ha surgido como un intento de reinstaurar los aspectos beneficiosos de sistemas de justicia más tradicionales. En el Seminario 2 los participantes se familiarizarán con las orientaciones que la justicia restaurativa ha adoptado en el plano internacional, incluido el establecimiento de principios internacionales para guiar la política y la práctica en esta esfera.

B. Objetivos

150. Está previsto lograr tres resultados principales:

a) Un intercambio de información sobre iniciativas recientes en materia de reforma de la justicia penal que han dado resultados satisfactorios, basadas en la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder y otros instrumentos internacionales, incluidos los Principios básicos sobre la utilización de programas de justicia restaurativa en materia penal;

b) El aliento para el establecimiento de proyectos intergubernamentales de investigación sobre enfoques basados en la prueba para un ulterior desarrollo de las prácticas de justicia restaurativa;

c) La determinación de oportunidades de intercambio de información y prestación de asistencia técnica (propuestas e ideas relativas a proyectos) a los países menos adelantados y los países con economías en transición, con miras a apoyar sus reformas de la justicia penal, incluida la formulación de programas de justicia restaurativa.

151. El Seminario 2 brindará una oportunidad de identificar y crear oportunidades de colaboración y aplicaciones prácticas de las actividades de investigación, capacitación y otras actividades de cooperación técnica a fin de promover y apoyar la reforma de la justicia penal, incluida la aplicación de la justicia restaurativa.

152. Se prevé que el Seminario 2 garantice que las reformas de la justicia penal se funden en normas internacionales y que los programas de justicia restaurativa en particular se orienten con arreglo a principios básicos. El Seminario deberá también tener como resultado la adopción de estrategias, iniciativas y políticas regionales que orienten el desarrollo de programas de justicia restaurativa y otros programas de reforma.

C. Temas de debate

153. Se invita a los participantes en el Seminario 2 a que aporten datos sobre la investigación de evaluación realizada en sus países respecto de las principales reformas de la justicia penal en los últimos cinco años. Sobre la base de esos datos, los debates podrían centrarse en las siguientes cuestiones:

- a) ¿Cuáles han sido los principales factores para lograr el éxito (las mejores prácticas)?
- b) ¿Cuáles han sido los principales obstáculos para lograr el éxito?
- c) ¿Cómo se han superado esos obstáculos?

Seminario 3. Estrategias y prácticas óptimas para la prevención del delito, en particular en relación con la delincuencia en las zonas urbanas y los jóvenes en situación de riesgo

A. **Ámbito**

154. En su resolución 2002/13 de 24 de julio de 2002, el Consejo Económico y Social aprobó las Directrices para la prevención del delito, en las que estableció los elementos necesarios para una eficaz prevención del delito. En su resolución 2003/26, de 22 de julio de 2003, el Consejo alentó a los Estados Miembros a que utilizaran esas Directrices al formular, ejecutar y evaluar programas y proyectos de prevención de la delincuencia urbana y a que compartieran la experiencia adquirida a ese respecto; y también los alentó a que, cuando correspondiera, adoptaran políticas con el objeto de proteger a los niños en situación de peligro en las zonas urbanas. En su resolución 1995/9 de 24 de julio de 1995, el Consejo aprobó las Directrices para la cooperación y la asistencia técnica en la esfera de la prevención de la delincuencia urbana. En el ámbito de la juventud en situación de peligro, la Asamblea General aprobó, en su resolución 45/112 de 14 de diciembre de 1990, las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riyadh).

155. La delincuencia urbana es un fenómeno en expansión en muchos países, debido en gran parte al rápido aumento de la urbanización. Más del 47% de la población mundial vive actualmente en las zonas urbanas y, a causa del rápido aumento de la población y de la migración, se prevé que ese porcentaje se habrá elevado al 50% en 2007. Tres cuartas partes del crecimiento de la población urbana tienen lugar en los países en desarrollo, pero las zonas urbanas existentes no están preparadas para dar cabida a un aumento tan rápido. Muchos países desarrollados son ahora en gran parte urbanos y en los países en desarrollo están surgiendo "megaciudades" con más de 10 millones de habitantes. Buena parte de esta población urbana está constituida por niños y jóvenes. En muchas ciudades, más del 50% de la población urbana tiene menos de 19 años de edad. Se prevé que esta tendencia continuará en los próximos 10 a 20 años, aparejada con el proceso de urbanización. Entre la población joven en particular, se prevé una explosión demográfica con un aumento del porcentaje de la población joven (de 15 a 24 años de edad) en los países en desarrollo que se calcula del 10% al 29% entre 2003 y 2005.

156. Como consecuencia del rápido crecimiento de la población en numerosas zonas urbanas, las infraestructuras en materia de medio ambiente y vivienda, el empleo y la creación de puestos de trabajo están quedando a la zaga, y en muchos países están en aumento los niveles de exclusión social y de pobreza. Esto expone en particular a los niños y los jóvenes al riesgo de caer en la victimización, la explotación y la delincuencia. El vínculo entre la delincuencia urbana y la delincuencia organizada transnacional o nacional, el tráfico de drogas y la trata de personas también ha ido siendo cada vez más notorio en los últimos años. En el decenio pasado se registró asimismo un incremento de determinados tipos de delincuencia urbana, como el secuestro en América latina, o los delitos relacionados con el secuestro de autos y las armas en África. También es más evidente la violencia urbana contra la mujer y los delitos contra las minorías étnicas, culturales y visibles.

157. En los últimos 10 años se ha logrado una gran acumulación de conocimientos acerca de las prácticas buenas y eficaces que pueden utilizarse para fomentar la seguridad en las comunidades y reducir las delincuencia en los entornos urbanos. Esto abarca los conocimientos acerca de los factores de riesgo y de protección que influyen en las probabilidades de victimización o de delincuencia de los jóvenes, e incluye el conocimiento de una variedad de prácticas, que van desde intervenciones en la primera infancia, programas educacionales, liderazgo juvenil, mediación, y capacitación técnica y para el empleo, hasta programas de rehabilitación y reintegración. Muchos de esos programas tienen como objetivo los jóvenes más expuestos al riesgo, o los que viven en zonas de alto riesgo. Los programas que han cosechado mayor éxito son a menudo los que se ocupan de los jóvenes y las comunidades, ayudando a fomentar la capacidad de los jóvenes para que se conviertan en miembros útiles de la sociedad. También se han elaborado programas específicos para tener en cuenta las diferencias de género en lo que se refiere a experiencia, necesidades y vulnerabilidad. Además, se han reunido varias prácticas de situación y ambientales, que pueden utilizarse en los entornos urbanos, así como mecanismos legislativos y de reglamentación que contribuyan a mejorar la vigilancia y fortalecer los controles sociales en las zonas urbanas. Habida cuenta de que en algunas ciudades va en aumento el recurso a los servicios de seguridad y vigilancia policial privados, los límites y la función de esos servicios privados y los problemas de la exclusión de personas de los espacios públicos, o de la segregación y discriminación urbanas, han pasado a ser tema de considerable debate.

158. Entre otras iniciativas figuran la elaboración cuidadosa de estrategias de vivienda y renovación urbana que tengan en cuenta el delito y la seguridad, con una mayor participación comunitaria. También ha registrado resultados positivos durante el decenio pasado la ejecución de programas como parte de una atenta estrategia de asociación, planificada a nivel local y basada en una detallada evaluación de los problemas e inquietudes. Esto abarca la experiencia del Programa de Ciudades más Seguras del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, así como la de los Estados Miembros y de organizaciones de la sociedad civil. Los vínculos de asociación que engloban a los funcionarios y administradores elegidos y otras instituciones locales, entre ellas los órganos encargados de hacer cumplir la ley y los del poder judicial, así como la sociedad civil, son ahora mucho más comunes. Asimismo, una serie de instrumentos para facilitar la planificación y ejecución de estrategias locales de seguridad urbana se han ensayado en países

desarrollados y en desarrollo, y ha empezado a ampliarse la formación en creación de capacidad.

B. Objetivos

159. Los objetivos del Seminario 3 serán los siguientes:

a) Impulsar la puesta en marcha y evaluación de iniciativas integradas de seguridad urbana y el intercambio de prácticas óptimas en el programa de prevención del delito a nivel internacional;

b) Identificar las mejores prácticas para la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno en los planos nacional e internacional en relación con la prevención de la delincuencia urbana;

c) Identificar las mejores prácticas para prevenir la delincuencia entre determinados grupos de jóvenes que se encuentran expuestos a un riesgo particularmente elevado (por ejemplo, las minorías y los jóvenes de ambos sexos);

d) Facilitar un examen crítico por los Estados Miembros de sus estrategias y programas de prevención de la delincuencia urbana, en particular en relación con la delincuencia urbana y los jóvenes en situación de riesgo;

e) Impulsar la provisión de capacitación profesional para planificadores urbanos, directores de servicios municipales y otros profesionales para que sirva de base de futuras actividades de cooperación técnica que dotarán a los Estados de las prácticas óptimas para aplicar las directrices pertinentes.

160. Los temas sustantivos que podrían resultar de interés son los siguientes:

a) Las estrategias integradas de prevención de la delincuencia urbana en las zonas urbanas;

b) Los participantes que deben intervenir, incluidos los organismos encargados de hacer cumplir la ley, los servicios de seguridad privados y el poder judicial, así como la comunidad en general;

c) Las estrategias para abordar la segregación urbana y la discriminación;

d) De qué manera pueden vincularse eficientemente distintos niveles -regionales, nacionales, o locales- de adopción de decisiones;

e) Las respuestas eficaces ante los elementos que facilitan la delincuencia, como las armas pequeñas y el abuso de alcohol y de drogas;

f) La función de las políticas de vivienda y de desarrollo urbano en la creación de un entorno urbano seguro.

161. El Seminario 3 se centrará en determinar las mejores prácticas para la prevención del delito en las ciudades en expansión y en los factores de éxito para programas de prevención destinados a jóvenes que se consideren expuestos a una situación de riesgo particularmente alto, y dará a los participantes la oportunidad de examinar las necesidades de asistencia o de intercambio de conocimientos entre ciudades y países y la manera de lograr una mejor aplicación de las diferentes directrices de las Naciones Unidas.

C. Temas de debate

162. Se invita a los participantes en el Seminario 3 a que traigan consigo ejemplos concretos de proyectos que hayan dado resultados satisfactorios, de manera que se responda a las siguientes preguntas:

- a) ¿Cuáles han sido los principales factores para lograr el éxito (las mejores prácticas)?
- b) ¿Cuáles han sido los principales obstáculos para lograr el éxito?
- c) ¿Cómo se han superado esos obstáculos?

Seminario 4. Medidas para combatir el terrorismo, con referencia a las convenciones y protocolos internacionales pertinentes

A. Ámbito

163. Los esfuerzos internacionales por prevenir y combatir el terrorismo son cada vez más multidimensionales e incluyen medidas en la esfera de la aplicación de la ley, así como en los planos militar, de las finanzas, de la política y de las comunicaciones. El elemento principal del régimen internacional contra el terrorismo está formado por 12 instrumentos jurídicos sectoriales. Al 17 de noviembre de 2003, la situación de la ratificación de los 12 instrumentos universales relacionados con la prevención y represión del terrorismo internacional era la siguiente:

<i>Instrumento</i>	<i>Número de Estados Parte</i>
Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves de 1963 ²⁴	176
Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves de 1970 ²⁵	177
Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil de 1971 ²⁶	179
Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos de 1973 ²⁷	143
Convención internacional contra la toma de rehenes de 1979 ²⁸	134
Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares de 1979 ²⁹	93
Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional de 1988, complementario del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil ³⁰	137

²⁴ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 704, N° 10106.

²⁵ *Ibid.*, vol. 860, N° 12325.

²⁶ *Ibid.*, vol. 974, N° 14118.

²⁷ *Ibid.*, vol. 1035, N° 15410.

²⁸ *Ibid.*, vol. 1316, N° 21931.

²⁹ *Ibid.*, vol. 1456, N° 24631.

³⁰ *Ibid.*, vol. 1589, N° 14118.

<i>Instrumento</i>	<i>Número de Estados Parte</i>
Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima de 1988 ³¹	95
Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental de 1988 ³²	87
Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección de 1991 ³³	97
Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas de 1997 ³⁴	113
Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo de 1999 ³⁵	102

164. Los Estados Miembros deben reconocer la necesidad de adherirse a los mencionados convenios y protocolos, como una manera práctica de crear un régimen jurídico internacional sin fisuras contra el terrorismo y de asegurar que no haya refugios seguros para los terroristas. En su resolución 1373 (2001), el Consejo de Seguridad exhortó a todos a los Estados a que se adhieran tan pronto como fuera posible a los convenios y protocolos internacionales pertinentes relativos al terrorismo. Deberían seguir desplegándose esfuerzos intensivos para lograr ese objetivo. Cuando la resolución se aprobó en 2001, sólo dos Estados habían ratificado todos los instrumentos universales; dos años después eran 40 los Estados Miembros que lo habían hecho. El Comité contra el Terrorismo establecido en virtud de la resolución 1373 (2001) se ha convertido de hecho en el órgano encargado de verificar la aplicación de los 12 instrumentos internacionales y disposiciones específicas de la resolución³⁶. En la declaración que figura como anexo de su resolución 1377 (2001), de 12 de noviembre de 2001, el Consejo invitó al Comité contra el Terrorismo a que estudiara las formas en que pudiera prestarse asistencia a los Estados y considerara la disponibilidad de programas técnicos, financieros, de reglamentación, legislativos u otros programas de asistencia

³¹ *Ibid.*, vol. 1678, N° 29004.

³² *Ibid.*, vol. 1678, N° 29004.

³³ S/22393, anexo I: véase *Documentos Oficiales del Consejo de Seguridad, cuadragésimo sexto año, Suplemento para enero, febrero y marzo de 1991*.

³⁴ Resolución 54/109 de la Asamblea General, anexo.

³⁵ Resolución 54/109 de la Asamblea General, anexo.

³⁶ Al mismo tiempo, el Comité Especial sobre el Terrorismo, de la Asamblea General, sigue trabajando para concluir las negociaciones sobre otras dos convenciones, una relativa al terrorismo nuclear y otra a la elaboración de una convención general. Los esfuerzos para llevar a buen término esas dos convenciones se han visto obstaculizados hasta ahora por desacuerdos respecto de cuestiones tales como de qué manera habría que definir el terrorismo; si debería también abarcarse el llamado “terrorismo de Estado”; si habría que establecer una diferencia entre el terrorismo y el derecho de los pueblos a la libre determinación y a luchar contra la ocupación extranjera; si la Convención nuclear debería también abarcar determinadas actividades de las fuerzas militares de un Estado en el ejercicio de sus funciones; y si debería preverse una convención general que sustituyera o complementara los convenios sectoriales existentes (véase Rohan Perera, “The contribution of the South Asian Association for Regional Cooperation” y Hans Corell, “International instruments against terrorism: the record so far and strengthening the existing regime”, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Lucha contra el terrorismo internacional: la contribución de las Naciones Unidas).

existentes que pudieran facilitar la aplicación de la resolución 1373 (2001). Esa labor de estudio es un proceso continuo en el que las reuniones preparatorias y el 11° Congreso pueden desempeñar una provechosa función.

B. Objetivos

165. Un objetivo del Seminario 4 será examinar los progresos realizados en el proceso de ratificación y aplicación de los 12 instrumentos universales relacionados con la prevención y represión del terrorismo internacional. Tal examen podría basarse en parte en un análisis secundario de los informes que los Estados Miembros han presentado al Comité contra el Terrorismo, que son de dominio público. En particular, la atención debería centrarse en aquellos aspectos de la aplicación nacional que repercuten directamente en la calidad de la cooperación judicial internacional.

166. Podría también hacerse un examen de las posibles deficiencias de la cooperación internacional, centrandose especialmente la atención en la calidad de los mecanismos nacionales de los Estados Miembros para lograr que sus sistemas de justicia penal tengan una mayor capacidad de respuesta, a fin de poder atender de manera oportuna y eficaz las solicitudes de asistencia judicial. A continuación debería hacerse una evaluación de las necesidades respecto de los esfuerzos nacionales y las medidas de asistencia internacional para mejorar los sistemas de justicia penal. Uno de los puntos centrales del Seminario podría ser la función que la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito desempeñaría en la prestación de asistencia técnica y de asesoramiento para mejorar la cooperación internacional.

167. Otro aspecto que hay que considerar es la “conexión estrecha” que existe (resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad) entre el terrorismo internacional y la delincuencia organizada transnacional y otras formas afines de delincuencia. Aquí el debate podría centrarse, por una parte, en los datos concretos de que se dispone de esta conexión estrecha en diferentes regiones del mundo. Por otra parte, habría que estudiar cómo los instrumentos jurídicos existentes (la Convención contra la Delincuencia Organizada y las 12 convenciones universales contra el terrorismo) pueden utilizarse de manera óptima en ambas esferas, a saber, el terrorismo y la delincuencia organizada.

168. El Seminario 4 tratará de cuestiones de asistencia técnica y cooperación internacional en relación con las 12 convenciones, incluido un debate sobre la conexión existente entre las convenciones regionales y las universales. Al mismo tiempo, deberán tenerse en cuenta la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad y la labor del Comité contra el Terrorismo para llevar a efecto dicha resolución.

169. El Seminario se centraría en la conexión estrecha existente entre el terrorismo internacional y otras formas de delito en diversas regiones del mundo, especialmente las afectadas por una guerra civil prolongada o por situaciones difíciles posteriores a la guerra. Al mismo tiempo, deberán considerarse las sinergias que se pueden conseguir mediante la aplicación de múltiples instrumentos jurídicos (la Convención contra la Delincuencia Organizada y las 12 convenciones y protocolos contra el terrorismo internacional).

C. Temas de debate

170. Los participantes deberían examinar los temas que se indican a continuación en relación con los objetivos fijados:

a) ¿Cuáles son los principales obstáculos en la cooperación internacional contra el terrorismo y de qué manera se pueden hacer más progresos para facilitar la cooperación judicial internacional?

b) ¿Qué divergencias existen entre las siete convenciones regionales contra el terrorismo y las 12 convenciones y protocolos universales relativos a la prevención y represión del terrorismo internacional, y cuál sería la mejor manera de superarlas?

c) ¿Qué tipo de asistencia técnica habría que prestar a los sistemas de justicia penal de los Estados Miembros que lo soliciten para ayudarlos a fortalecer su capacidad de responder más eficazmente a las amenazas? ¿Qué función debería desempeñar en esta esfera la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en calidad de dispensador importante de asistencia técnica?

Seminario 5. Medidas contra los delitos económicos, incluido el blanqueo de dinero

A. Ámbito

171. Los adelantos en la tecnología de la información y el proceso asociado de la globalización no sólo han aumentado las posibilidades de comisión de delitos económicos sino que también han hecho que las repercusiones de esos delitos sean más difíciles de contener. El delito económico puede provocar pérdidas a un número mayor de personas y causar daños tanto a las economías nacionales como al sistema financiero mundial, entre otras cosas socavando la confianza económica. A los grupos delictivos transnacionales les resulta ahora más fácil utilizar la economía lícita para disimular la naturaleza de sus operaciones y transferir rápidamente el producto del delito a fin de evitar la investigación por parte de los órganos de represión. Puede estafarse a miles de personas al mismo tiempo, teniendo como objetivo a países con sistemas financieros complejos pero también a los que carecen de estructuras reguladoras, jurídicas y judiciales eficaces.

172. La expresión “delito económico” no se presta a una descripción fácil y todavía hay que formular una definición exacta. En 1981, el Comité de Ministros del Consejo de Europa tipificó 16 delitos como delitos económicos³⁷, a saber: las prácticas fraudulentas y el abuso de situaciones económicas por parte de empresas multinacionales; la adquisición fraudulenta o la desviación de donaciones hechas por el Estado o por organizaciones internacionales; los delitos informáticos (con inclusión del robo de datos, la violación de secretos y la manipulación de datos informáticos); la creación de empresas ficticias; la falsificación de los balances de las empresas y violación de la obligación de mantener una contabilidad; el fraude en relación con la situación económica y el capital social de las empresas; la violación por la empresa de las normas de seguridad y de salud de los empleados; el fraude en

³⁷ Recomendación N° R (81) 12, aprobada por el Comité de Ministros el 25 de junio de 1981 en la 335ª sesión de los Delegados de los Ministros.

detrimento de los acreedores (quiebra y violación de los derechos de propiedad intelectual e industrial); el fraude respecto de los consumidores (en particular, falsificación de las declaraciones sobre los artículos y presentación engañosa, delitos contra la salud pública y abuso de la debilidad o inexperiencia de los consumidores); la competencia desleal (incluido el soborno de algún empleado de una empresa competidora) y la publicidad engañosa; los delitos fiscales y la evasión de costos sociales por las empresas; los delitos aduaneros (evasión de derechos y violación de las restricciones de cupos); los delitos relativos al dinero y la reglamentación monetaria; los delitos relativos a la bolsa y la banca (como la manipulación fraudulenta de los mercados bursátiles); y los delitos contra el medio ambiente.

173. La expansión de Internet ha creado nuevas oportunidades para la comisión de delitos económicos, incluida una variada gama de actividades fraudulentas mediante Internet, habiéndose registrado un notable incremento del fraude con tarjetas de crédito y de débito. Esto último se considera hoy día un problema de alcance internacional. El ritmo rápido y constante de los adelantos tecnológicos dificulta hacer predicciones fiables de las nuevas formas de delito económico. En muchos delitos económicos que utilizan la alta tecnología, la presencia física del delincuente no es un factor determinante. Por consiguiente, los delitos pueden cometerse desde ordenamientos que tienen el marco jurídico y la infraestructura para la labor de represión más endebles a efectos de combatirlos. Además, los beneficios que pueden obtenerse del delito económico en el contexto mundial actual han atraído a grupos delictivos organizados que participan cada vez más en el fraude con tarjetas de crédito, el robo de identidades y la falsificación.

174. Los grupos delictivos organizados se han aprovechado asimismo del carácter transnacional de las corrientes financieras mundiales para el blanqueo de dinero. El blanqueo de dinero es el proceso por el cual la naturaleza del producto del delito se disimula para encubrir su origen delictivo y hacer que su uso futuro parezca lícito. El blanqueo de dinero proporciona a la delincuencia organizada flujo de efectivo y capital de inversión. Hay dos razones importantes de por qué los países deciden elaborar y mantener un régimen para combatir el blanqueo de dinero. En primer lugar, privar al delincuente del producto del delito es un arma decisiva, ya que la ganancia es el principal incentivo para cometer la mayoría de los delitos. En segundo lugar, para los países tanto desarrollados como en desarrollo, el blanqueo de dinero obstaculiza la estabilidad, la eficiencia y la integridad de los sistemas financieros, el desarrollo económico y la labor de lucha contra la corrupción.

175. Para hacer frente al blanqueo de dinero, los Estados se están prestando mutuamente la más amplia gama de asistencia. El régimen internacional contra el blanqueo de dinero incluye un marco de normas adoptadas en el contexto de organizaciones regionales o internacionales a fin de prestar asistencia a los Estados para que creen la infraestructura necesaria. Entre ellas figuran la Convención de 1988 y la Convención contra la Delincuencia Organizada. Esta última da fuerza legal a la penalización del blanqueo de dinero procedente de todo tipo de delito grave y la adopción de medidas que abarcan la identificación del cliente, el establecimiento de registros y la denuncia de operaciones sospechosas. La Convención contra la Corrupción, abierta a la firma en diciembre de 2003, también contiene disposiciones para combatir el blanqueo de dinero procedente de actos de

corrupción, y para facilitar la devolución de los haberes robados del Estado a sus países de origen.

176. Después de los sucesos del 11 de septiembre de 2001, la comunidad internacional decidió adoptar un enfoque integrado de la lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo. Las dos actividades delictivas están estrechamente vinculadas, ya que las técnicas que entrañan son frecuentemente similares, pese a que el dinero destinado a los terroristas puede proceder de fuentes lícitas.

177. La cuestión del delito económico constituye un grave desafío para los organismos encargados de hacer cumplir la ley. Esta es una esfera en que la comunidad internacional debería lograr un mayor acuerdo y fomentar intereses comunes, que deberían aprovecharse para intercambiar experiencias y crear nuevas estrategias.

178. El intercambio de conocimientos, muy especialmente en el campo de la asistencia técnica, respondería a los intereses de todos los participantes. Mediante una amplia evaluación de las necesidades más urgentes, y, en lo posible, centrándose en la determinación de las resoluciones disponibles, los expertos y los profesionales enriquecerían sus conocimientos para poder organizar mejor sus ideas al respecto; y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales podrían reajustar con precisión sus servicios para responder en mayor medida a las necesidades existentes y previstas.

B. Objetivos

179. El Seminario 5 examinará el marco legislativo vigente a nivel nacional, regional e internacional en relación con el delito económico, y proporcionará indicadores para la elaboración de regímenes internos e internacionales más complejos para atacar el problema. Se insistirá en cuestiones relacionadas con la cooperación internacional. Igualmente importante sería estudiar la manera de mejorar los procedimientos penales y las medidas de investigación, tales como técnicas especiales de investigación. En la esfera específica del blanqueo de dinero, podría hacerse una evaluación de los sistemas vigentes para prevenir el fenómeno, así como de las nuevas medidas que se requieren y de la eficacia de las actividades de asistencia técnica actuales.

180. El Seminario 5 también incluirá la exposición y debate de un caso hipotético de delito económico con el objeto de examinar las prácticas óptimas, los marcos jurídicos, las técnicas de investigación y otros instrumentos disponibles. Se abarcarán las cuestiones siguientes:

- a) La determinación de los instrumentos jurídicos apropiados a nivel nacional, regional e internacional para luchar contra el delito económico;
- b) Los mecanismos para mejorar las técnicas de investigación de los delitos económicos, sobre todo en los casos en que se han utilizado métodos complejos;
- c) La mejora de la cooperación interinstitucional, incluida la cooperación entre las autoridades fiscales y las de represión;

- d) El fortalecimiento de la capacidad del personal de investigación y judicial;
- e) La mejora de las medidas de protección y de reparación en favor de las víctimas de delitos económicos;
- f) La determinación de medidas eficaces para prevenir el delito económico.

181. Este enfoque orientado a los problemas se centrará en programas y criterios innovadores que tengan la posibilidad de reproducirse en otros contextos o de adaptarse a ellos. Las actividades de cooperación técnica se beneficiarán del intercambio de experiencia y de pareceres entre los funcionarios y los profesionales. Sobre la base de esos propósitos, el objetivo básico del Seminario sería determinar, a partir de un examen de las respuestas disponibles, las intervenciones decisivas que pueden realizarse a nivel nacional, regional y mundial para mejorar la situación actual.

182. Más específicamente, el Seminario debería contribuir a fomentar la ratificación y aplicación de todos los instrumentos pertinentes de las Naciones Unidas, así como de las cuarenta recomendaciones del Grupo de Acción Financiera sobre el blanqueo de capitales, en la versión revisada de octubre de 2003, para que refleje las nuevas prácticas óptimas destinadas a luchar contra el blanqueo de dinero. Se prestará atención especial a la sensibilización de todas las partes interesadas que participan en la lucha contra el blanqueo de dinero, con inclusión de los sectores privado y público. En particular, el Seminario se centrará en la función fundamental de las dependencias de información financiera, que son las entidades encargadas de recibir, analizar y comunicar notificaciones de operaciones sospechosas de blanqueo de dinero a las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley.

183. En el Seminario se examinará también la utilización indebida de las instituciones y profesiones no financieras y se estudiará la manera de llevar a cabo una acción eficaz contra el blanqueo de dinero en los países en desarrollo que tienen unas economías basadas fundamentalmente en las operaciones en efectivo.

184. Además, en el Seminario se examinarán las medidas para mejorar los procedimientos relativos al decomiso del producto del delito, prestándose especial atención a los mecanismos para compartir recursos entre varios países que participan en el mismo caso, así como a los nuevos instrumentos disponibles en algunos países, sobre la base del principio del decomiso civil.

185. Por último, el Seminario 5 permitirá el intercambio de experiencias, conocimientos y respuestas en relación con el delito económico, incluido el lavado de dinero. Como resultado de ello, se facilitarán soluciones informadas y propuestas de medidas contra dicho delito, incluidas medidas y estrategias normativas más amplias, así como acuerdos de cooperación internacional. Mediante el examen de problemas específicos de la lucha contra el delito económico grave y la identificación de las deficiencias en los marcos e instrumentos jurídicos disponibles, el Seminario desempeñará una función catalizadora en la elaboración de una respuesta mundial más exhaustiva, incluidas diversas formas de asistencia técnica y la apropiada capacitación. El Seminario estimulará asimismo la determinación política de los representantes de los Estados de aplicar los instrumentos para combatir el blanqueo de dinero.

C. Temas de debate

186. Entre las esferas específicas de debate podrían figurar las siguientes:

a) Logros ejemplares y obstáculos con que se ha tropezado en la lucha contra el delito económico y el enjuiciamiento de casos de blanqueo de dinero, incluido el decomiso del producto del delito llevado a efecto en aplicación de la legislación sobre el blanqueo de dinero;

b) De qué manera las dependencias de información financiera pueden trabajar con la otra parte y con otras instituciones para asegurar la aplicación de prácticas óptimas en la cooperación nacional e internacional;

c) Cuál es la mejor manera de aplicar las normas para luchar contra el blanqueo de dinero en las economías no estructuradas y basadas en las operaciones en efectivo.

Se anima vivamente a los participantes a que traigan consigo copias de la legislación pertinente más reciente contra el delito económico, incluido el blanqueo de dinero, e informen sobre la participación de su país en los mecanismos regionales (el Grupo de Acción Financiera sobre el blanqueo de capitales y los órganos regionales conexos), así como sobre su adhesión a los instrumentos jurídicos regionales e internacionales. Asimismo, los participantes tal vez deseen facilitar al Seminario las evaluaciones recientes de sus actividades de lucha contra el blanqueo de dinero que han realizado los mecanismos regionales o las instituciones financieras internacionales.

Seminario 6. Medidas contra los delitos informáticos

A. Ámbito

187. El rápido proceso de globalización y la difusión de las nuevas tecnologías de las comunicaciones, que juntos siguen generando numerosos beneficios económicos, educacionales y culturales al mundo moderno, también plantean desafíos a la justicia penal. Las fronteras nacionales y las respuestas internas van perdiendo cada vez más importancia. Los delincuentes ya no necesitan estar físicamente presentes en un ordenamiento particular para aprovechar plenamente cualquier laguna de la legislación relativa al cumplimiento de la ley en ese lugar. Los ataques informáticos pueden lanzarse de manera instantánea sin que se descubra la identidad o el lugar de procedencia del agresor y con posibilidad mínima de detección.

188. Los Estados sin suficientes controles pueden convertirse en la base desde donde los agresores de cualquier lugar pueden elegir las víctimas en otros países o proteger sus operaciones contra los investigadores. Los problemas legislativos más arduos en relación con el delito informático tienen que ver con el hecho de que se sale del mundo físico para situarse en un entorno intangible, lo cual exige unas respuestas que no son las tradicionales. Los regímenes deficientes en materia de asistencia jurídica internacional y extradición pueden proteger a los delincuentes contra la labor de represión. Debido a la índole cambiante del delito informático, los Estados deben contar no sólo con la legislación apropiada al respecto, sino también con el derecho procesal para investigar esos delitos. Los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben mantenerse al ritmo de los rápidos adelantos y su

aprovechamiento por parte de los delincuentes, a la vez que formulan medidas de lucha que protejan a las víctimas y combatan el delito eficazmente. Asimismo, han de conservar las ventajas de las nuevas tecnologías y respetar otros intereses fundamentales, como los derechos humanos básicos, sin vulnerar la soberanía nacional de otros países con los que comparten el acceso a Internet.

189. Muchos países no sólo han establecido dependencias para luchar contra el delito informático o cibernético y centros de coordinación para la cooperación internacional, sino que también han adoptado leyes y estatutos nuevos contra el delito informático. Asimismo, se han adoptado medidas para proteger los sistemas informáticos y otros sistemas electrónicos contra la explotación por parte de terroristas y otros delincuentes, desplegándose esfuerzos especiales para proteger diversos grupos de población o intereses, por ejemplo, los niños contra la explotación en Internet, los jóvenes contra las drogas, las minorías contra el odio y los consumidores contra el fraude. Otros países no han podido adoptar ninguna medida general de este tipo, por lo que son vulnerables a diversas formas de abuso informático.

190. En el decenio pasado se tomaron diversas iniciativas a nivel mundial y regional para aumentar el conocimiento y la cooperación internacionales en la lucha contra el delito informático, incluidas las medidas tomadas por el Consejo de Europa, el Grupo de los Ocho, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, la Unión Europea y las Naciones Unidas. Algunas organizaciones han aprobado planes de acción, establecido grupos de expertos y de trabajo sobre el delito cibernético y elaborado las correspondientes directrices; también se han creado redes de información basadas en Internet con miras a la extradición y a la asistencia judicial recíproca; y se han unificado guías y manuales de prácticas óptimas³⁸. La Convención sobre el delito cibernético del Consejo de Europa, de 2001³⁹, es el primer tratado internacional que se ocupa del delito informático y la alta tecnología. Sin embargo, la Convención ha tropezado con críticas de los grupos de interés y de empresas de Internet acerca de la protección eficaz de los derechos humanos, la protección de la privacidad de los usuarios y el alto costo de la cooperación con los investigadores de los órganos de represión. El Protocolo Facultativo de la Convención sobre el delito cibernético, relativo a la penalización de los actos de carácter racista y xenófobo cometidos por conducto de sistemas informáticos, que se abrió a la firma el 28 de enero de 2003, tiene por objetivo armonizar el derecho penal en la lucha contra el racismo y la xenofobia en Internet y mejorar la cooperación internacional en esa esfera. Parte de la comunidad encargada del cumplimiento de la ley estima que sería necesario elaborar un instrumento jurídico mundial que establezca normas claras y coherentes para las investigaciones y enjuiciamientos multinacionales, pero esta opinión no la comparten todos. Se han hecho llamamientos para que se estudie la idea de elaborar una convención de las Naciones Unidas contra el delito cibernético, comenzando por el mejoramiento de los instrumentos para la aplicación de la ley en la lucha contra el tráfico ilícito de

³⁸ *Principles on Transborder Access to Stored Computer Data: Principles on Accessing Data Stored in a Foreign State*, Grupo de los Ocho, 20 de octubre de 1999 (<http://Canada.justice.gc.ca/en/news/nr/1999/data.html>); y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data* (París, 1981)

³⁹ Consejo de Europa, *European Treaty Series*, N° 185.

drogas⁴⁰, pero puede que haya muchos más campos de aplicación jurídica, en función de la línea de acción que adopten los Estados Miembros.

191. En la Convención contra la Delincuencia Organizada se abordan algunos aspectos en relación con una acción futura para combatir el delito informático, pero ese no es su interés principal. El Manual de las Naciones Unidas sobre Prevención y Control de Delitos Informáticos⁴¹ se publicó hace unos diez años como un recurso para los investigadores y responsables de la formulación de políticas. En su resolución 1999/23, de 28 de julio de 1999, el Consejo Económico y Social pidió al Secretario General que efectuara un estudio sobre medidas eficaces para prevenir y controlar los delitos relacionados con las redes informáticas, el cual incluiría un examen de la conveniencia de preparar manuales, directrices y recomendaciones. En el estudio (E/CN.15/2001/4) se recomendó el establecimiento en la Secretaría de un programa mundial contra los delitos de alta tecnología y relacionados con las redes informáticas. Además, en la Declaración de Viena y planes de acción conexos se recomendaron varias medidas nacionales e internacionales para prevenir y combatir el delito informático, cuya aplicación podría debatirse a fondo en el Seminario, teniendo también en cuenta las resoluciones más recientes al respecto aprobadas por la Asamblea General. Por último, debe recordarse que en agosto de 2003 la World Federation of Scientists publicó un informe titulado “Towards a Universal Order of Cyberspace: Managing Threats from Cybercrime to Cyberwar”, que contiene recomendaciones de gran alcance y que se señalará a la atención del Seminario.

B. Objetivos

192. El Seminario 6 servirá de foro para el intercambio de experiencias y de información sobre las tendencias recientes del delito informático y sobre el éxito que se ha cosechado en la investigación y el enjuiciamiento de ese tipo de delito, y también para formular una respuesta exhaustiva multifacética a escala internacional, mediante el examen de las cuestiones siguientes:

- a) La penalización del uso indebido de las tecnologías de la información;
- b) La formulación de normas jurisdiccionales y otras disposiciones de procedimiento con miras a la investigación y a la cooperación internacional;
- c) La evaluación de las necesidades de capacitación del personal encargado de hacer cumplir la ley para que responda más eficaz y rápidamente a las solicitudes de asistencia en el rastreo de comunicaciones;
- d) La ampliación de las investigaciones nacionales e internacionales sobre el delito informático en esferas clave tales como el desarrollo sostenible, la protección de la privacidad y el comercio electrónico y las medidas legislativas y de otra índole adoptadas como respuesta por los países desarrollados y en desarrollo y el sector privado;
- e) La evaluación de material elaborado a escala internacional, como directrices, manuales jurídicos y técnicos, prácticas óptimas y legislación modelo,

⁴⁰ Véase el informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2001 (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.02.XI.1, párr. 77), y resolución 53/70 de la Asamblea General.

⁴¹ Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.94.IV.5.

que sirva de ayuda a los legisladores y personal encargado de hacer cumplir la ley, así como a otras autoridades.

193. El Seminario podría también estudiar cómo establecer principios comunes relativos al delito informático y de alta tecnología en lo referente al rastreo transnacional de comunicaciones; la realización de búsquedas electrónicas transfronterizas; la interceptación de comunicaciones; la confidencialidad o los intereses de la privacidad; la identificación de los distintos usuarios de redes informáticas o servicios de telecomunicaciones frente a la privacidad individual; las prácticas forenses y normas jurídicas relativas a la prueba; y la confidencialidad e integridad de los datos frente a la eficacia de las estrategias de lucha contra el delito.

C. Temas de debate

194. Se invita a los participantes en el Seminario 6 a que examinen las experiencias que han dado buenos resultados y las tendencias actuales. Los objetivos específicos son los siguientes:

a) Aumentar el conocimiento de la naturaleza y el ámbito del problema y estudiar las medidas de lucha nacionales e internacionales;

b) Examinar la manera de elaborar instrumentos prácticos para combatir eficazmente la amenaza del delito informático y otros delitos cibernéticos, entre ellos los mecanismos mediante los cuales los Estados puedan intercambiar información acerca de los problemas que afrontan en la lucha contra el uso delictivo de las tecnologías de la información;

c) Estudiar la manera de fomentar una estrategia global de lucha contra el delito informático, con inclusión de la asistencia técnica, la legislación modelo y la cooperación de la labor de hacer cumplir la ley.

195. En el debate de los proyectos de cooperación técnica, habrá que prestar particular atención a las necesidades en materia de justicia penal de los países en desarrollo.

IV. Observaciones finales

196. Las reuniones preparatorias regionales tienen el cometido de presentar recomendaciones muy específicas, desde sus propias perspectivas regionales, que se tendrán en consideración en la redacción de la declaración única del 11º Congreso. La declaración se basará asimismo en las deliberaciones de la serie de sesiones de alto nivel, las mesas redondas y las recomendaciones de los seminarios. La declaración adoptada por el 11º Congreso se presentará a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en su 14º período de sesiones.