



14º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal

Distr. general
24 de enero de 2020
Español
Original: inglés



Kioto (Japón), 20 a 27 de abril de 2020

Tema 6 del programa provisional*

Cooperación internacional y asistencia técnica para prevenir y abordar todas las formas de delincuencia

Cooperación internacional y asistencia técnica para prevenir y abordar todas las formas de delincuencia: el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, y las formas de delincuencia nuevas y emergentes

Documento de trabajo preparado por la Secretaría

Resumen

En el presente documento de trabajo se examinan los aspectos positivos y las deficiencias de los mecanismos de cooperación internacional en asuntos penales de que se dispone actualmente y el modo en que esos mecanismos y la prestación de asistencia técnica contribuyen a prevenir y combatir todas las formas de delincuencia, en particular los delitos relacionados con el terrorismo y las formas de delincuencia nuevas y emergentes.

* A/CONF.234/1.



I. Introducción

1. En el 14º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, los participantes examinarán distintos problemas a que se enfrenta la comunidad internacional para prevenir y reprimir la delincuencia que difícilmente podrían haberse previsto cuando se celebraron los primeros congresos. También se examinarán las ventajas de mantener intercambios periódicos de mejores prácticas entre las autoridades.
2. El comercio transfronterizo de bienes y servicios ha ido aumentando en escala y complejidad, al igual que la circulación de personas y el uso de la tecnología de la información, que ahora está muy extendido. Paralelamente, los grupos delictivos organizados han diversificado sus actividades delictivas lucrativas y los *modus operandi* conexos, y colaboran de forma puntual con entidades que tienen fines terroristas.
3. La vulnerabilidad social y económica y la debilidad de las instituciones del estado de derecho siguen favoreciendo la comisión de actividades delictivas¹. Existe una relación directa entre las estrategias y políticas de prevención del delito y justicia penal, en particular desde el punto de vista de la cooperación internacional y la asistencia técnica, por una parte, y por otra, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible². El Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, que se refiere a la facilitación del acceso a la justicia para todos y la construcción a todos los niveles de instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas, depende en gran medida de que se emprendan intervenciones internacionales eficaces y coordinadas contra la delincuencia. Eso mismo ocurre con todos los objetivos.
4. La cooperación internacional y los enfoques armonizados conexos entre los Estados han propiciado el establecimiento progresivo de mecanismos esenciales para el traslado de las personas acusadas o condenadas a otras jurisdicciones, el intercambio y la utilización de información y pruebas por los órganos encargados de hacer cumplir la ley y los órganos judiciales, y la incautación y el decomiso del producto del delito, entre otras cosas. La asistencia técnica sigue siendo un recurso insuficientemente explotado para aumentar la coordinación y fortalecer la capacidad a fin de asegurar que los Estados soberanos de todas las regiones del mundo cooperen para abordar con eficacia los asuntos penales, respetando plenamente la legislación y las instituciones nacionales.
5. Los Estados Miembros también se enfrentan a la necesidad de aumentar la cooperación en asuntos relacionados con las formas de delincuencia nuevas y emergentes, como la ciberdelincuencia, el delito ambiental, el tráfico de bienes culturales y los delitos relacionados con la falsificación de productos médicos. Por consiguiente, los encargados de la formulación de políticas y los profesionales deben idear políticas, estrategias, intervenciones e instrumentos especializados e innovadores.
6. Análogamente, dado que las amenazas terroristas tienen un carácter transnacional y están en constante evolución, ningún Estado Miembro puede hacer frente al terrorismo por sí solo. Un elemento clave en la lucha contra la amenaza terrorista es el fortalecimiento de la cooperación internacional, regional, subregional y bilateral. Los Estados deben tener capacidad para prestarse apoyo con prontitud y eficacia en sus esfuerzos por combatir sin dilación las cambiantes amenazas terroristas que atentan al mundo y llevar a los terroristas ante la justicia. Es preciso mejorar la cooperación judicial y policial a nivel internacional, regional, interregional y subregional, a fin de garantizar que los presuntos terroristas y combatientes terroristas extranjeros sean enjuiciados de plena conformidad con el estado de derecho y el régimen jurídico internacional en materia de terrorismo.

¹ Véase el documento [A/CONF.222/8](#).

² Véase el documento [A/CONF.234/RPM.5/1](#).

II. Cooperación internacional en asuntos penales y asistencia técnica

A. Cooperación internacional en asuntos penales

7. La cooperación internacional desempeña un papel fundamental en la lucha contra todas las formas de delincuencia transnacional, incluidos el terrorismo y las formas de delincuencia nuevas y emergentes. Los instrumentos internacionales pertinentes, a saber, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, así como los tratados y protocolos internacionales contra el terrorismo, gozan de una adhesión casi universal. Esos instrumentos ofrecen a las partes un fundamento jurídico para la cooperación judicial y policial, en particular, en materia de extradición, asistencia judicial recíproca, recuperación de activos e investigaciones conjuntas. Su ámbito de aplicación es lo suficientemente amplio para englobar las formas de delincuencia más perjudiciales para la sociedad.

8. Sigue habiendo obstáculos a la cooperación internacional. Los funcionarios de justicia penal y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley siguen encontrándose con muchos problemas prácticos en los casos que requieren distintos tipos de cooperación internacional, entre los que figuran los siguientes:

- diferencias en la legislación o las normas de justicia penal;
- conocimiento insuficiente de los tratados internacionales, regionales o bilaterales aplicables, de los requisitos procesales internos vigentes en los Estados requeridos, o incluso del derecho y las prácticas en vigor en materia de extradición nacional e internacional y de asistencia judicial recíproca;
- falta de comunicación y coordinación entre las instituciones (tanto dentro de los Estados como entre ellos) y dificultades para saber quiénes son las autoridades encargadas de tramitar las solicitudes internacionales cuando no se ha designado a una autoridad central competente;
- falta de confianza entre los organismos y los Estados Miembros, lo que se traduce en la ausencia de consultas fructíferas antes de la presentación de las solicitudes y de consultas provechosas sobre las razones por las que estas pueden denegarse, que, en algunos casos, se debe a la incertidumbre que existe acerca de la capacidad del país receptor para mantener la confidencialidad de una solicitud determinada o proteger las fuentes y los métodos de recopilación, lo que a su vez limita el intercambio oportuno de información;
- dificultades para reunir pruebas judiciales localizadas en el extranjero, en especial en zonas afectadas por conflictos, por razones que incluyen la limitada capacidad de los Estados Miembros de esas zonas para hacer efectiva la cooperación internacional;
- ausencia en muchos países de una legislación nacional amplia sobre protección de testigos de delitos, incluidas las víctimas.

9. En lo que respecta a la cooperación internacional, las pruebas electrónicas plantean sus propios problemas. Debido al carácter inestable de las pruebas electrónicas, la cooperación internacional en los casos en que se utilizan esas pruebas requiere una respuesta pronta y la capacidad de solicitar medidas de investigación especializadas, incluida la conservación y presentación de datos por los proveedores de servicios de comunicación. Entre las cuestiones que suelen plantearse cuando una jurisdicción solicita datos electrónicos a otra, cabe mencionar la demora en la respuesta, las dificultades para determinar la jurisdicción en la que se encuentran los datos solicitados y, por consiguiente, para establecer la jurisdicción que puede conceder acceso a esos datos, la falta de compromiso y flexibilidad de la autoridad a la que se solicitan las pruebas, la forma en que se presentan las pruebas, la cuestión de si las pruebas son aptas

para su utilización en procedimientos penales y las diferencias en las definiciones de los delitos entre las distintas jurisdicciones.

10. Esas cuestiones se ven exacerbadas por el carácter urgente que tienen las pruebas electrónicas, las diferencias entre los ordenamientos jurídicos, el conflicto entre administraciones públicas, la protección de la soberanía y, en muchos casos, la incapacidad de los organismos encargados de hacer cumplir la ley y de los Estados para colaborar a fin de superar sus diferencias³.

B. Asistencia técnica

11. El cumplimiento de determinados requisitos formales en materia de cooperación internacional suele depender de la capacidad de las autoridades nacionales competentes, por ejemplo, la disponibilidad de un equipo avanzado para la transmisión de solicitudes extranjeras⁴ y su tramitación por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, la integridad de las solicitudes de asistencia judicial recíproca, el conocimiento de lo que constituye una prueba admisible en la jurisdicción solicitante y la diligencia de las respuestas, teniendo en cuenta que, en los casos de extradición, la falta de una respuesta a tiempo puede dar lugar a la puesta en libertad de una persona buscada con carácter urgente para su enjuiciamiento en un país extranjero. Los participantes en las reuniones preparatorias regionales destacaron que la obtención de pruebas electrónicas se estaba convirtiendo en una parte fundamental de las investigaciones en la mayoría de los casos transnacionales relacionados con delitos graves y grupos delictivos organizados⁵.

12. Las autoridades competentes pueden facilitar la obtención de pruebas electrónicas, por ejemplo, canalizando las consultas incluso antes de que se formulen oficialmente las solicitudes⁶, teniendo en cuenta que es crucial superar los escollos de carácter práctico con prontitud⁷. A fin de garantizar la eficacia de la cooperación internacional, es preciso fortalecer la capacidad de las autoridades centrales, los fiscales y el personal de los organismos encargados de hacer cumplir la ley, y velar por que mantengan actualizados lo más posible sus conocimientos sobre buenas prácticas en materia de procedimientos de solicitud, recepción e intercambio de pruebas electrónicas en los casos relacionados con la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada. A ese respecto, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo y la Asociación Internacional de Fiscales han ayudado a los Estados Miembros a desarrollar esas capacidades mediante la aplicación de una iniciativa conjunta destinada a fortalecer la capacidad de las autoridades centrales, los fiscales y los investigadores para conservar y obtener pruebas electrónicas en las investigaciones relacionadas con la lucha contra el terrorismo y otras investigaciones transfronterizas conexas relativas a la delincuencia organizada⁸.

13. La UNODC apoya varias redes internacionales de centros de coordinación de todo el mundo que facilitan la cooperación en asuntos penales y el intercambio eficaz de información y conocimientos especializados, fomentan la confianza y propician la creación de contactos entre los profesionales. Las plataformas o redes de cooperación regional favorecen el establecimiento de una rápida cooperación interregional y una mayor coordinación interinstitucional en los casos relacionados con el terrorismo y la delincuencia transnacional. Ello queda demostrado por los logros de las redes que reciben apoyo de la UNODC, como el Grupo de Tareas Interinstitucional para la Región de Oriente Medio y África del Norte, la Red de Fiscales y Autoridades Centrales de los Países de Origen, de Tránsito y de Destino en respuesta a la Delincuencia Organizada Transnacional en Asia Central y el Cáucaso Meridional, la Plataforma de Cooperación

³ Véase el documento [A/CONF.234/RPM.3/1](#).

⁴ Véase el documento [A/CONF.234/11](#).

⁵ Véase el documento [CTOC/COP/WG.2/2017/4-CTOC/COP/WG.3/2017/4](#).

⁶ Véase el documento [CTOC/COP/WG.3/2018/2](#).

⁷ Véase el documento [CTOC/COP/WG.2/2018/3-CTOC/COP/WG.3/2018/3](#).

⁸ Véase también la *Guía práctica para la solicitud de pruebas electrónicas transfronterizas*, elaborada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

Judicial en Asuntos Penales entre los Países del Sahel y la Red de Autoridades Centrales y de Fiscales de África Occidental contra la Delincuencia Organizada.

III. El terrorismo en todas sus formas y manifestaciones

14. La prevención y la represión del terrorismo plantean cada vez más problemas a los Estados Miembros y a la comunidad internacional en su conjunto. Los terroristas no encajan en un perfil concreto. Tienen orígenes y trayectorias diferentes y obedecen a distintas motivaciones. Los grupos terroristas también están diversificando sus medios de ataque. Los atentados suicidas con explosivos y los artefactos explosivos improvisados suelen utilizarse en los atentados terroristas, aunque también se han producido atentados mediante atropellos masivos y drones. Internet y los medios sociales han permitido a los terroristas transmitir sus mensajes por todo el mundo. Muchos de los recientes atentados terroristas no son obra de grupos organizados, sino de personas que actúan en solitario, a menudo motivadas por consideraciones ideológicas, o de personas que se han radicalizado y se han vuelto violentas mediante comunicaciones y mensajes difundidos por Internet. Los terroristas también atacan una gran diversidad de blancos fáciles, como escuelas, hoteles, cafeterías, restaurantes, espectáculos musicales y otros eventos culturales, lugares de culto y centros comerciales.

A. La identidad de los terroristas

15. A pesar de su derrota militar en el Iraq y la República Árabe Siria, el Estado Islámico en el Iraq y el Levante (EIIL, también conocido como Dáesh) y sus filiales siguen aspirando a tener una importancia mundial y a representar una amenaza importante en todo el mundo. Esa amenaza está adoptando una nueva forma, ya que el EIIL favorece las tácticas insurgentes que utilizan redes menos visibles de células e individuos autónomos. En particular, la dispersión de combatientes terroristas extranjeros entrenados y radicalizados que regresan y cambian de ubicación despierta una gran preocupación entre los Estados Miembros. La adopción por el EIIL de un nuevo *modus operandi* requiere un enfoque amplio y polifacético que incluya medidas proactivas y preventivas en relación con los combatientes terroristas extranjeros, en particular en lo que respecta a la detección, la investigación y el enjuiciamiento, así como el intercambio de información, el establecimiento de mecanismos de coordinación interinstitucional y el fortalecimiento de la cooperación internacional. Además, miles de presuntos combatientes del EIIL y un número aún mayor de mujeres y niños presuntamente afiliados fueron detenidos en el Iraq y la República Árabe Siria, tras la pérdida del control territorial por el EIIL. Su detención ha suscitado dudas con respecto al ejercicio de la jurisdicción, la admisibilidad de las pruebas y la decisión sobre la responsabilidad penal. Es necesario adoptar medidas urgentes, teniendo en cuenta las consideraciones de género, el estado de derecho y los derechos humanos.

16. Los grupos terroristas y extremistas violentos incitan cada vez más a cometer atentados terroristas, en especial a través de Internet y los medios sociales. En los últimos años, terroristas que actúan en solitario han llevado a cabo apuñalamientos, tiroteos y atropellos masivos contra la población civil y otros objetivos vulnerables. Los terroristas que actúan en solitario parecen estar en la periferia del amplio espectro de los grupos y movimientos que los inspiran, lo que a veces dificulta su detección. A ello se suma el bajo costo y la escasa preparación que se necesita para llevar a cabo un atentado de efectos devastadores. Para hacer frente a esa amenaza no solo se necesita asistencia técnica y formación especializada, sino también la elaboración de estrategias integrales de prevención y detección, y el establecimiento de alianzas en las que participen los sistemas de justicia penal, los organismos encargados de hacer cumplir la ley, los servicios de seguridad y los agentes de la sociedad civil, incluidos los dirigentes comunitarios y los líderes religiosos.

B. Vectores de los atentados terroristas y medios para cometerlos

17. En la actualidad, los grupos terroristas se sirven enteramente de Internet como instrumento operacional para reclutar terroristas, facilitar y financiar los atentados, e incitar a la violencia. Los medios sociales, Internet y otros sistemas de telecomunicación han facilitado enormemente las operaciones terroristas en todo el planeta. Los delitos que entrañan el uso de instrumentos electrónicos plantean problemas específicos a los organismos de justicia penal. Esos problemas se ven exacerbados por la amplia disponibilidad de instrumentos digitales y el carácter inestable de las pruebas electrónicas. Se necesitan políticas específicas que permitan hacer frente a los retos que entraña prevenir y combatir con eficacia el extremismo violento cuando conduzca al terrorismo, la incitación y el reclutamiento de personas con fines terroristas, lo que suele ocurrir en todo el mundo por medio de Internet, en particular mediante los medios sociales. En lo que respecta a las técnicas especiales de investigación, la UNODC ha ayudado a varios países a fomentar la capacidad de sus funcionarios de justicia penal y de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley para realizar investigaciones en línea de fuente abierta y transformar los resultados de esas investigaciones en pruebas admisibles en los tribunales. La asistencia técnica ha contribuido a los buenos resultados de las investigaciones y los enjuiciamientos.

18. Los terroristas también utilizan Internet y las tecnologías digitales para perpetrar actos terroristas y ciberataques. Un ciberataque sofisticado puede provocar efectos cinéticos al interrumpir de manera generalizada infraestructuras fundamentales y sistemas de control industrial. Las tecnologías en línea y su alcance mundial permiten a los terroristas actuar a distancia contra un blanco específico, lo que dificulta las investigaciones y el ejercicio de la acción penal y agrava las consecuencias de un atentado. Entre las operaciones menos complejas figuran los ataques de denegación de servicio distribuido, mediante los que los autores desactivan temporalmente sitios web. Esos atentados no tienen un impacto menor, pues generan confusión al alterar el funcionamiento de los sitios web y dañar la credibilidad de sus propietarios. Los terroristas también utilizan técnicas digitales para opacar sus comunicaciones y actividades. Pueden recurrir a los mercados delictivos, que ofrecen servicios de ciberataque. La falta de una definición universalmente acordada de ciberterrorismo dificulta la formulación de medidas eficaces para combatirlo. Una respuesta multilateral requiere que los Estados Miembros adopten medidas eficaces en consonancia con las normas internacionales en materia de derechos humanos para impedir que los terroristas tengan acceso a armas y puedan deshacerse de ellas utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones.

19. Los terroristas han ido convirtiendo de forma progresiva los vehículos en armas, al lanzar coches, camiones o furgonetas contra la multitud en espacios públicos o atropellando a peatones, provocando, de ese modo, numerosas víctimas. A veces, esas acciones se combinan con atentados secundarios con explosivos o pistolas y ametralladoras ligeras, lo que causa un número de muertes aún mayor. Entre 2016 y principios de 2019 se registró un mínimo de 40 atentados terroristas con vehículos de motor que provocaron al menos 197 muertos y 1.066 heridos⁹. Los Estados Miembros deben intensificar su labor en la lucha contra el terrorismo a ese respecto y adoptar medidas de seguridad eficaces que les permitan adaptarse a la evolución de esta amenaza. En particular, es fundamental seguir mejorando el intercambio oportuno de información entre las partes interesadas, incluso en el ámbito de la cooperación transfronteriza, y promover una buena comprensión y una mayor capacidad en lo que respecta a las tecnologías de la comunicación y a la forma en que éstas pueden utilizarse indebidamente por grupos terroristas.

⁹ Véase el proyecto de lucha contra el extremismo titulado “Vehicles as weapons of terror” (octubre de 2019).

20. Los grupos terroristas pueden beneficiarse de la delincuencia organizada transnacional, por ejemplo, la trata de personas, el tráfico ilícito de armas, drogas, bienes y artefactos culturales, así como el comercio ilícito de recursos naturales como metales preciosos, minerales, fauna y flora silvestres, carbón y petróleo. También llevan a cabo secuestros para obtener rescates y otros delitos como la extorsión y los atracos a bancos¹⁰.

21. Varios grupos terroristas utilizan el secuestro para obtener un rescate con el fin de recaudar fondos, en particular en el Oriente Medio, el Norte de África y África Occidental. En la mayoría de los casos, los rehenes son capturados por redes de delincuencia organizada y luego se venden a terroristas. La trata de personas y la violencia sexual también se han utilizado de forma generalizada como táctica por los grupos terroristas para atraer a nuevos miembros y aterrorizar a la población, sobre todo, a los grupos vulnerables y las minorías étnicas. El tráfico ilícito de armas de fuego es otro elemento catalizador que proporciona a los grupos terroristas y a los grupos delictivos organizados medios materiales y financieros, ya que los grupos terroristas pueden utilizar armas de fuego que han sido objeto de tráfico o se han adquirido ilícitamente para cometer actos terroristas o como fuente de financiación.

22. En el Afganistán, el Iraq, Libia, Malí y la República Árabe Siria, entre otros países, se han destruido deliberadamente bienes y artefactos culturales o se ha traficado con ellos. El EIIL se ha beneficiado de la venta en el mercado negro de artefactos saqueados de yacimientos arqueológicos y museos, y de la imposición de “impuestos” sobre la circulación de esos objetos por los territorios que están bajo su control. El saqueo de artefactos culturales no es un fenómeno nuevo, sobre todo en los países en que las instituciones públicas son débiles. No obstante, el comercio de artefactos culturales sigue siendo el mayor mercado no regulado del mundo y un atractivo medio para blanquear dinero.

23. Los grupos terroristas utilizan las deficiencias del sistema financiero internacional en su beneficio. Entre sus puntos vulnerables figuran los sistemas que solo aceptan efectivo, de baja supervisión, dinero ilegal y transferencia de valores, utilizados para la recaudación de fondos, la formación y las operaciones. Al mismo tiempo, los grupos terroristas aprovechan las limitaciones del sistema para canalizar fondos desde y hacia economías regionales financieramente integradas que presentan numerosas formas de intermediación financiera de alcance internacional y oportunidades para hacer inversiones lucrativas. Es necesario que los Estados Miembros elaboren medidas para impedir que los grupos terroristas exploten el sistema financiero. Las políticas conexas deben tener en cuenta los aspectos básicos en materia de supervisión y diligencia debida con respecto al cliente y las normas basadas en el conocimiento de este, así como las respuestas a las solicitudes de información (cooperación interinstitucional e internacional) y las respuestas a la disminución de los servicios bancarios en algunas esferas. En muchos aspectos, el sector privado es la primera línea de defensa contra la financiación del terrorismo. Además, es necesario fortalecer la capacidad operacional y de investigación de los agentes de los sistemas de justicia penal de los Estados Miembros para que puedan llevar a cabo investigaciones financieras sólidas y garantizar una respuesta adecuada de la justicia penal a la financiación del terrorismo. Las estrategias de investigación y enjuiciamiento deben ser compatibles con las políticas nacionales y adaptarse a la evolución de los *modus operandi* de quienes financian el terrorismo¹¹. La UNODC colabora con la Oficina de Lucha contra el Terrorismo, la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo y otros asociados en la elaboración de instrumentos con los que apoyar a los Estados Miembros en sus esfuerzos por combatir la financiación del terrorismo.

24. La adquisición y el uso de armas y materiales químicos, biológicos, radiológicos y nucleares por agentes no estatales sigue representando una grave amenaza para la paz y la seguridad internacionales. Es muy probable que la amenaza sea cada vez mayor, teniendo en cuenta que la globalización facilita los vínculos entre las entidades y las

¹⁰ Véanse las resoluciones del Consejo de Seguridad 2199 (2015), 2347 (2017) y 2482 (2019).

¹¹ Véase el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo.

personas que tienen los conocimientos técnicos y el acceso a los materiales necesarios, por una parte, y, por otra, quienes tratan de utilizarlos. Como primera medida, los Estados Miembros deberían pasar a ser partes en los instrumentos jurídicos internacionales sobre terrorismo que se ocupan de las armas y los materiales químicos, biológicos, radiológicos y nucleares¹².

25. Se insta a los Estados partes en el Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear a que informen al Secretario General de las autoridades asignadas y los funcionarios de enlace competentes, encargados de enviar y recibir la información a que se refiere el artículo 7 del Convenio, teniendo en cuenta que en la actualidad solo la cuarta parte de las partes han cumplido con esa obligación.

26. La UNODC ha puesto en marcha recientemente un módulo de aprendizaje electrónico sobre el marco jurídico internacional contra el terrorismo químico, biológico, radiológico y nuclear. Los Estados Miembros han solicitado a la Oficina que siga desarrollando sus conocimientos especializados sobre el marco jurídico internacional de lucha contra el terrorismo químico, biológico, radiológico y nuclear establecido en los tratados y protocolos relativos al terrorismo a fin de que pueda seguir prestando asistencia a los Estados Miembros que la soliciten para prevenir y combatir esas formas de terrorismo.

C. Objetivos terroristas

27. Las aeronaves, los aeropuertos, los buques, los puertos marítimos, las centrales eléctricas y las centrales hídricas siguen siendo vulnerables a los ataques terroristas. Los atentados perpetrados recientemente contra los sistemas de transporte y los repetidos actos de sabotaje contra presas, oleoductos y puentes por Al-Qaida y el EIIL ponen de manifiesto que los grupos terroristas y los terroristas individuales siguen interesados en atacar infraestructuras fundamentales. Un régimen jurídico eficaz y una intervención adecuada de la justicia penal contribuirán a que los esfuerzos para prevenir y combatir los atentados terroristas y los delitos graves contra los medios de transporte sean más eficaces.

28. Los grupos terroristas incitan a cometer atentados contra la población civil y otros blancos fáciles, dado que causan grandes daños y atraen la atención de los medios de comunicación y el Estado. Como se señala en el informe analítico de la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo sobre las amenazas terroristas contra blancos fáciles titulado “Responding to terrorist threats against soft targets”, de septiembre de 2019, el número de atentados terroristas contra blancos fáciles se ha mantenido estable desde 2012, si bien ahora son más mortíferos. El término “blanco fácil” hace referencia a los espacios públicos de fácil acceso y con pocas medidas de seguridad. Prevenir los atentados contra blancos fáciles es una tarea difícil debido, entre otras cosas, a su carácter omnipresente y a la falta de control que tienen los gobiernos en lo que a menudo son espacios de propiedad privada. La protección de los blancos fáciles requiere preparación por parte de los Estados Miembros, así como la colaboración de los gobiernos locales, las organizaciones internacionales y el sector privado. Los Estados deben velar por que todas las partes interesadas participen en el establecimiento de un marco nacional eficaz contra el terrorismo en el que se definan con claridad los distintos cometidos en las labores destinadas a preparar los blancos fáciles en lo que respecta a la prevención, la protección, la mitigación, la respuesta y la recuperación.

¹² Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear; Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares y las Instalaciones Nucleares; Enmienda de la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares; Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas; Protocolo de 2005 relativo al Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima; Protocolo de 2005 relativo al Protocolo de 1988 para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental; y Convenio para la Represión de Actos Ilícitos Relacionados con la Aviación Civil Internacional.

29. El terrorismo tiene efectos trágicos para las víctimas y sus familias. Las organizaciones terroristas han adoptado técnicas y estrategias que van desde la violencia sexual hasta los atentados suicidas, cuyo fin es provocar la muerte, infundir el miedo, traumatizar a las sociedades y, en última instancia, poner en peligro el desarrollo, la paz y la seguridad. Si bien el terrorismo sigue siendo una gravísima y constante amenaza para la paz y la seguridad internacionales, la labor de los Estados en la lucha contra el terrorismo suele centrarse exclusivamente en investigar los delitos y enjuiciar a los autores, en lugar de centrarse en los derechos y las necesidades de las víctimas que constituyen el objetivo. En consecuencia, pese a la importante función que deben desempeñar como partes interesadas fundamentales en el proceso de justicia penal, las víctimas del terrorismo a menudo tienen dificultades para que se escuche su voz, se respeten sus derechos fundamentales y se atiendan sus necesidades. Es esencial incorporar los derechos de las víctimas en el sistema de justicia penal mediante el reconocimiento de su condición y su papel en la administración de justicia; la prestación de apoyo para que accedan a la justicia y tengan representación letrada; la concesión de una protección plena durante las actuaciones penales; y un mayor acceso a las vías de recurso y los mecanismos de reparación. A ese respecto, las necesidades concretas de los niños, las mujeres, los desplazados internacionales y otros grupos vulnerables revisten especial importancia.

D. Respuestas eficaces de los gobiernos al terrorismo en todas sus formas y manifestaciones

30. Para hacer frente a la amenaza del terrorismo, incluida la amenaza que supone el regreso y la reubicación de los combatientes terroristas extranjeros, es imperativo fortalecer la cooperación internacional, regional, subregional y bilateral. Los Estados deben tener capacidad para prestarse apoyo con prontitud y eficacia en sus esfuerzos por combatir las cambiantes amenazas terroristas que atenazan al mundo y llevar a los terroristas ante la justicia. La cooperación internacional ha dejado de ser una recomendación para convertirse en una necesidad, como se pone de relieve, entre otras cosas, en las resoluciones del Consejo de Seguridad [2178 \(2014\)](#), [2253 \(2015\)](#), [2322 \(2016\)](#) y [2396 \(2017\)](#), en las que el Consejo exhorta a los Estados Miembros, en particular, a que intensifiquen y agilicen el intercambio de información operacional y aumenten la coordinación de sus esfuerzos a todos los niveles para hacer frente a la amenaza que suponen los combatientes terroristas extranjeros. La reciente evolución observada en el *modus operandi* de los combatientes terroristas extranjeros exige la adopción de un amplio conjunto de medidas, como el intercambio de información sobre las personas que regresan a su país de origen o a un tercer país, o la detección de esas personas. Solo la adopción de un enfoque polifacético en el que participen diversos agentes a escala nacional e internacional permitirá responder con eficacia.

31. La resolución de prácticamente la totalidad de los casos transnacionales relacionados con actividades terroristas y con la delincuencia organizada requiere asistencia con relación a la vigilancia en línea con un objetivo lícito, la protección de las pruebas electrónicas y las solicitudes para conservar o retirar la información de las fuentes en línea. En general, los proveedores de servicios desempeñan una importante función en lo que respecta a la accesibilidad de las pruebas electrónicas. Las leyes nacionales sobre privacidad, pruebas digitales, ciberdelincuencia y tecnologías de la información afectan a la capacidad de los proveedores de servicios de comunicación para transmitir información a las autoridades; también afectan al uso que se puede hacer de las pruebas electrónicas en los casos relacionados con el terrorismo. Los delitos relacionados con las pruebas electrónicas plantean obstáculos concretos a la cooperación internacional. Debido al carácter inestable de las pruebas electrónicas, la cooperación internacional para combatir los delitos relacionados con esas pruebas requiere una respuesta rápida y capacidad para solicitar medidas de investigación especializadas, en particular en lo que respecta a la conservación y generación de datos por proveedores del sector privado.

32. A ese respecto, la UNODC, en cooperación con la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo y la Asociación Internacional de Fiscales, ha elaborado la *Guía práctica para la solicitud de pruebas electrónicas transfronterizas* con objeto de ayudar a los funcionarios de justicia penal y a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley a determinar las medidas que deben adoptarse a nivel nacional para reunir, conservar e intercambiar pruebas electrónicas con miras a garantizar la eficiencia en la recopilación y el uso de esas pruebas en las causas penales y mejorar los mecanismos de cooperación internacional.

33. Los fiscales suelen encontrarse con dificultades para obtener pruebas en entornos de conflicto, posteriores a un conflicto u hostiles. Cuando las fuerzas armadas participan en operaciones antiterroristas pueden desempeñar un papel importante ayudando a la policía civil y a los investigadores a obtener pruebas en esas situaciones. Ahora bien, los fiscales deben garantizar que la información recopilada por los miembros del ejército sea admisible como prueba en los tribunales y que se respeten el derecho a un juicio imparcial y otros derechos y libertades fundamentales. Por consiguiente, la UNODC presta asistencia técnica en relación con la admisibilidad y la utilización ante los tribunales penales nacionales de información que pueda tener valor probatorio, que haya sido recabada, localizada, manejada, conservada y transmitida por el ejército.

34. Hay un gran número de personas vinculadas a grupos terroristas, inclusive mujeres y niños, que se encuentra en dependencias carcelarias, centros de detención militares y administrativos y en campamentos de desplazados internos. Las autoridades pueden encontrar dificultades para determinar en qué medida cada individuo puede haber cometido delitos relacionados con el terrorismo, el papel específico que puede haber desempeñado y el grado en que su vinculación con el grupo terrorista pertinente fue voluntaria.

35. Los Estados Miembros se enfrentan a esos problemas de diversas maneras, por ejemplo, mediante la celebración de juicios sumarios, la detención administrativa permanente de las personas sospechosas de estar vinculadas a grupos terroristas, la elaboración de programas de rehabilitación centrados en la desvinculación, y permitiendo a las personas que se desligan voluntariamente de los grupos terroristas que vuelvan a sus comunidades sin que tengan que someterse a un proceso de justicia penal. Además, los Estados Miembros reconocen cada vez más la importancia de hacer participar a los sectores de los servicios sociales y la educación y a las organizaciones no gubernamentales, además de a los sectores de la seguridad y la justicia, en sus esfuerzos para ocuparse de las personas vinculadas a grupos terroristas. No obstante, esas medidas se adoptan a menudo sin un enfoque estratégico amplio. A fin de hacer frente a esos complejos problemas es necesario elaborar y aplicar estrategias amplias, coherentes y específicas en materia de enjuiciamiento, rehabilitación y reinserción de las personas vinculadas a grupos terroristas.

36. Además, los Estados Miembros deben velar por que se adopten medidas que tengan en cuenta las cuestiones de género al interactuar con mujeres que sean sospechosas, testigos y víctimas. Al tratar con niños vinculados a grupos terroristas y extremistas violentos, los Estados Miembros deben velar por que se proteja y trate a esos niños de conformidad con las normas internacionales. Si bien los niños reclutados por grupos terroristas son las principales víctimas, cabe la posibilidad de que se les responsabilice de los delitos que hayan podido cometer. Cuando se trate de niños que presuntamente hayan cometido delitos de terrorismo deben aplicarse los principios de la justicia de menores en todos los casos.

37. En los últimos años se ha insistido en la necesidad de prevenir y combatir el extremismo violento cuando este conduzca al terrorismo. La prevención y la represión del extremismo violento se centran en un espectro más amplio de conductas y actos que no siempre pueden calificarse como actos terroristas. Entre esos actos figuran, por ejemplo, la radicalización, el reclutamiento y la movilización de personas para formar parte de grupos terroristas y la incitación de estas a convertirse en combatientes terroristas extranjeros. Reducir el atractivo del extremismo violento cuando conduzca al terrorismo entre las comunidades y los grupos vulnerables, en particular los jóvenes,

se está convirtiendo en una importante prioridad para los Estados Miembros. Es más, se presta cada vez más atención a la función que desempeñan la familia y las redes sociales cercanas. En su Plan de Acción para Prevenir el Extremismo Violento, el Secretario General recomienda que los Estados Miembros adopten medidas inmediatas, integrales y coordinadas contra los factores que impulsan el extremismo violento cuando este conduzca al terrorismo. Si bien la comunidad internacional puede establecer parámetros generales para la adopción de medidas, son las intervenciones locales, nacionales y regionales las que tendrán mayor repercusión. Para ello es esencial la participación de los agentes de la sociedad civil y la comunidad local.

IV. Formas de delincuencia nuevas y emergentes

A. Características de las formas de delincuencia nuevas y emergentes

38. Los Estados Miembros utilizan la expresión “formas de delincuencia nuevas y emergentes” para designar formas específicas de delincuencia tan distintas como la piratería, la ciberdelincuencia, el delito ambiental y el tráfico de bienes culturales. A menudo, se considera que esos delitos son muy rentables y con poco riesgo, lo que los distingue de los delitos más tradicionales.

39. Todos esos delitos tienen en común que carecen de un enfoque específico, mundial y uniforme de la comunidad internacional, que implica la falta de reglamentación nacional e internacional suficiente, la falta de coordinación entre las autoridades nacionales y la falta de una orientación adecuada por parte de los responsables de la formulación de políticas y los organismos encargados de hacer cumplir la ley en muchos países. Esto puede deberse a una percepción diferente de las prioridades a nivel internacional, regional y nacional. La percepción del daño suele ser mayor en los países de origen de los bienes culturales o los productos derivados de la fauna y flora silvestres objeto de tráfico ilícito, o en los países donde los delitos cibernéticos causan un daño más inmediato. Así pues, el carácter transnacional y las repercusiones de esos delitos pueden parecer durante mucho tiempo más moderados de lo que realmente son. Ello genera oportunidades y fisuras que aprovechan los grupos delictivos organizados, que de ese modo se hacen más fuertes, lo que tiene consecuencias devastadoras para los valores e intereses comunes de la humanidad, como el medio ambiente, el patrimonio cultural o la seguridad de los mares y el ciberespacio.

40. La Asamblea General ha reafirmado que la Convención contra la Delincuencia Organizada y sus Protocolos constituye el instrumento más importante de que dispone la comunidad internacional para hacer frente a la delincuencia organizada transnacional¹³, incluidas las formas de delincuencia nuevas y emergentes.

41. Las entidades pertinentes del sistema de las Naciones Unidas también han exhortado a los Estados Miembros a que consideren la posibilidad de designar algunos de los tipos de delito mencionados como delitos graves en el sentido del artículo 2 b) de la Convención contra la Delincuencia Organizada¹⁴.

42. Varias de esas formas de delincuencia requieren una labor de coordinación a nivel nacional entre partes interesadas que no suelen colaborar en asuntos penales, como los organismos encargados de la protección del medio ambiente, la salud o el patrimonio cultural, o los representantes del sector privado. Esa cooperación es fundamental no solo para las investigaciones y los enjuiciamientos llevados a cabo a nivel nacional, sino

¹³ Véanse las resoluciones de la Asamblea General 73/186, 72/196 y otras resoluciones relativas al fortalecimiento del programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, en particular su capacidad de cooperación técnica.

¹⁴ Véanse, por ejemplo, la resolución 68/186 de la Asamblea General, la resolución 2347 (2017) del Consejo de Seguridad, la resolución 2013/40 del Consejo Económico y Social y las resoluciones de la Comisión del Delito y Justicia Penal 23/1, 27/5 y 28/3 (véanse, respectivamente, los documentos E/2014/30 E/CN.15/2014/20, E/2018/30-E/CN.15/2018/15, y E/2019/30-E/CN.15/2019/15), relativas al tráfico de bienes culturales y flora y fauna silvestres, en particular especies protegidas, así como al tráfico de productos forestales como la madera y al contrabando de bienes comerciales.

también para la tramitación de las solicitudes extranjeras. Para realizar sus operaciones con eficacia, las autoridades deben estar en condiciones de transmitir la información y los conocimientos especializados oportunamente. A nivel internacional, hay diferentes organizaciones que se encargan de distintos aspectos de determinadas formas de delincuencia. Por ejemplo, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la secretaría de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Organización Mundial de la Salud han sido investidos con mandatos fundamentales sobre la protección de la vida silvestre, los bienes culturales y la salud pública y, por consiguiente, son los asociados idóneos en la prevención y lucha contra las formas de delincuencia conexas. La Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) y la Organización Mundial de Aduanas también colaboran en diversas operaciones y actividades de creación de capacidad en relación con varias formas de delincuencia. Ello requiere esfuerzos permanentes encaminados a coordinar las intervenciones, buscar sinergias y aprovechar la especificidad de los mandatos y las ventajas comparativas de cada uno de ellos.

43. Las alianzas estratégicas con organizaciones internacionales, la sociedad civil, las comunidades locales y el sector privado también desempeñan un papel importante a la hora de fomentar la cooperación internacional para hacer frente a ese tipo de delitos¹⁵. Por ejemplo, en los últimos cinco años, varios organismos nacionales han aumentado la participación de las comunidades locales y la sociedad civil en la lucha contra el tráfico ilícito de productos derivados de la fauna y la flora silvestres, productos forestales y bienes culturales. Tanto la sociedad civil como el sector privado desempeñan un papel fundamental a la hora de facilitar el acceso a las pruebas, incluidas las pruebas electrónicas, durante las investigaciones y al ayudar a aplicar buenas prácticas e impartir programas educativos que fomenten una cultura de cumplimiento y respeto del estado de derecho.

B. Cibercriminalidad

44. La utilización de la tecnología de la información con fines delictivos es un fenómeno relativamente nuevo y pone en entredicho las respuestas tradicionales a la delincuencia transnacional. Los métodos de los delincuentes cibernéticos evolucionan constantemente a la velocidad de los avances tecnológicos, mientras que la elaboración de las normas y los mecanismos nacionales e internacionales que regulan las intervenciones de los organismos encargados de hacer cumplir la ley y la cooperación entre ellos siguen un ritmo más lento.

45. En los últimos tiempos, se ha tratado de garantizar la integridad y la custodia de las pruebas electrónicas¹⁶ y de desarrollar la capacidad de las autoridades para trabajar en los casos de delito cibernético. Por ejemplo, mediante su Programa Mundial contra el Delito Cibernético, la UNODC se propone ayudar a los Estados Miembros a poner en marcha iniciativas de cooperación internacional especializadas en materia de investigación en el ámbito del cibercrimen, basadas en las mejores prácticas disponibles, que sean equilibradas, legales, responsables y necesarias¹⁷. Sin embargo, en términos generales, esos esfuerzos todavía no han permitido facilitar el intercambio de información en tiempo real entre las autoridades policiales y judiciales; tampoco han generado procedimientos simplificados de asistencia judicial recíproca ni mecanismos de cooperación permanente con entidades del sector privado, como los proveedores de servicios de Internet. No obstante, las entidades del sector privado son esenciales para detectar los delitos cibernéticos y recabar con prontitud las pruebas necesarias que permitan llevar a los responsables ante la justicia. Además, en los países en desarrollo es necesario superar los obstáculos tecnológicos y financieros para asegurar el acceso

¹⁵ Véase el documento [A/CONF.234/RPM.1/1](#).

¹⁶ Véase el documento [A/CONF.234/11](#).

¹⁷ Véase, entre otros, el documento [UNODC/CCPCJ/EG.4/2019/2](#). Véase también la [Guía práctica para la solicitud de pruebas electrónicas transfronterizas](#), publicada en 2018 por la UNODC, la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo y la Asociación Internacional de Fiscales.

continuo a las tecnologías más recientes y la capacitación sobre su utilización. Otros obstáculos son de carácter normativo, pues no siempre se dispone de leyes nacionales y de una base jurídica adecuadas para la cooperación internacional.

46. Al igual que otras formas de delincuencia nuevas y emergentes, la mayoría de los delitos que engloba el término “ciberdelincuencia” son perpetrados con el fin de obtener beneficios, a menudo por grupos delictivos organizados. Por consiguiente, es necesario fortalecer la capacidad de los organismos nacionales para abordar todos los aspectos del delito cibernético. Ello incluye la capacidad para llevar a cabo investigaciones sobre criptomonedas y la red oscura, que pueden utilizarse en el tráfico ilícito de sustancias sometidas a fiscalización, bienes culturales, productos derivados de la fauna y la flora silvestres, productos médicos falsificados y armas de fuego, entre otras cosas¹⁸. A ese respecto, la UNODC ha creado un curso de formación sobre investigación de criptomonedas como parte del Programa Mundial contra el Blanqueo de Dinero.

47. La pertinencia de la cooperación internacional para luchar contra la ciberdelincuencia y los problemas conexos se refleja en el hecho de que la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal ha organizado varias reuniones del Grupo de Expertos encargado de Realizar un Estudio Exhaustivo sobre el Delito Cibernético. Ello también se refleja en varias iniciativas regionales, en particular, las adoptadas en la región de Europa, como el Convenio sobre la Ciberdelincuencia del Consejo de Europa y la Red Judicial Europea sobre Ciberdelincuencia. Un grupo de Estados Miembros ha pedido que se negocie un nuevo instrumento jurídico internacional de lucha contra la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones con fines delictivos. Otros Estados Miembros opinan que el fundamento jurídico existente es suficiente para que se adopten medidas internacionales y que los esfuerzos deben centrarse en la creación de capacidad entre los funcionarios competentes. En su resolución 74/247, la Asamblea General decidió establecer un comité intergubernamental especial de expertos de composición abierta en el que estuvieran representadas todas las regiones, a fin de elaborar una convención internacional amplia sobre la lucha contra la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones con fines delictivos, teniendo plenamente en cuenta los instrumentos internacionales y las iniciativas existentes a nivel nacional, regional e internacional.

C. Delito ambiental

48. El mundo sigue siendo testigo de un aumento sin precedentes del tráfico de especies de fauna y flora silvestres que destruye irreversiblemente la riqueza natural de los países y socava los programas de conservación. Se han observado algunos avances positivos, como el descenso del precio del marfil y el cuerno de rinoceronte, que pueden ser indicio de una disminución de la demanda. Otros hechos observados son más preocupantes, como el aumento del tráfico de pangolines¹⁹, la constante amenaza a la que se enfrentan más de 7.000 especies de plantas y animales que son objeto de tráfico ilícito en grandes cantidades y, en algunas regiones, la inseguridad conexas, el subdesarrollo y la financiación de grupos insurgentes.

49. Los delitos contra la fauna y la flora silvestres y los delitos forestales son comparables en muchos aspectos con otros tipos de delito grave. Sus autores utilizan rutas de tráfico y facilitadores similares. Desde la celebración del 13º Congreso sobre Prevención del Delito y Justicia Penal en 2015, las Naciones Unidas han alentado a los Estados Miembros a que den prioridad a los delitos contra la fauna y flora silvestres y los bosques, los reconozcan como delitos graves en el sentido de la Convención contra la Delincuencia Organizada y refuercen su legislación e instituciones, desde la escena del delito hasta los tribunales, a fin de combatir adecuadamente esa forma de delincuencia organizada. La UNODC ha prestado apoyo a los países para que adopten un enfoque basado en la prevención y la reducción del riesgo y lleven a cabo

¹⁸ Véase el documento [A/CONF.234/RPM.3/1](#).

¹⁹ UNODC, “Research brief: Wildlife crime status update 2017”, págs. 13 y 14.

investigaciones financieras paralelas que tengan como objetivo los niveles superiores de los grupos delictivos organizados.

50. Si bien es necesario seguir fortaleciendo y aplicando la legislación a nivel nacional, regional e internacional, y coordinar la respuesta de la justicia penal en los países de origen, tránsito y destino, sigue siendo importante mejorar el conocimiento y la reunión de datos sobre los agentes que intervienen y la vulnerabilidad de la cadena de tráfico. La cooperación internacional en materia de interceptación, investigación y enjuiciamiento de los delitos contra la fauna y la flora silvestres y los bosques puede contribuir a eliminar los refugios seguros y tener un efecto disuasorio en los grupos delictivos organizados. Al igual que ocurre con otras formas de delincuencia que tienen por objeto bienes finitos de valor incalculable para la humanidad, es esencial centrarse en la prevención. Es preciso adoptar un enfoque integral en el que participen diversos organismos y se incluya el establecimiento de equipos de tareas especializados.

51. En ese sentido, varios programas de la UNODC de ámbito mundial se ocupan de los delitos relacionados con los bosques, los delitos contra la fauna y la flora silvestres, la lucha contra el blanqueo de dinero, las inspecciones de contenedores y la delincuencia organizada transnacional, y prestan especial atención a la cooperación judicial internacional. En el marco de esos programas, se presta apoyo a la labor de los países a fin de asegurar el éxito de las incautaciones, las operaciones de rastreo, los enjuiciamientos y el establecimiento de una relación estable entre los departamentos de aduanas y otros organismos nacionales, como los departamentos forestales, los servicios de la fiscalía y la policía.

52. Es preciso involucrar a las comunidades que dependen de los recursos y procurarles medios de vida sostenibles, ya que su apoyo puede ser esencial tanto para la comisión de un delito de tráfico de fauna y flora silvestres, aunque sea con una participación mínima, como para su detección y enjuiciamiento.

53. Otro tipo de delito complejo que ha llamado la atención de la comunidad internacional se centra en el nexo entre el tráfico de metales preciosos, la minería ilegal y la delincuencia organizada transnacional²⁰. Es sabido que en las cadenas de suministro de alto valor intervienen por fuerza elementos transnacionales, que estas pueden ser objeto de explotación por grupos delictivos organizados y que, por lo tanto, es necesario reglamentarlas a fin de garantizar su integridad. Además de representar una amenaza para el medio ambiente, este tipo de delito está relacionado con riesgos para la salud de los miembros más vulnerables de la sociedad y con otros delitos, como el blanqueo de dinero y la corrupción.

D. Tráfico de bienes culturales

54. La participación de grupos delictivos organizados en el tráfico de bienes culturales, en todas sus formas y aspectos y los delitos conexos ha sido motivo de preocupación para la comunidad internacional durante muchos años²¹. Se están robando o excavando ilegalmente bienes culturales y se están exportando ilícitamente a muchas partes del mundo con la ayuda de complejas técnicas modernas. También se ha descubierto que el tráfico de bienes culturales es una fuente de financiación de actividades terroristas, sobre todo en zonas de conflicto armado. En su resolución [2199](#)

²⁰ Véanse las resoluciones del Consejo Económico y Social 2019/23 y 2013/38.

²¹ Véanse las resoluciones de la Asamblea General [66/180](#) y [68/186](#) y las resoluciones del Consejo Económico y Social 2004/34, 2008/23 y 2010/19. Véanse también las Directrices Internacionales sobre las Respuestas de Prevención del Delito y Justicia Penal al Tráfico de Bienes Culturales y Otros Delitos Conexos aprobadas por la Asamblea General en su resolución [69/196](#). Véase además el *Instrumento de asistencia práctica para facilitar la aplicación de las Directrices Internacionales sobre las Respuestas de Prevención del Delito y Justicia Penal al Tráfico de Bienes Culturales y Otros Delitos Conexos* publicado por la UNODC en 2016. Para otros ejemplos, véanse las resoluciones de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal 24/2 y 27/5, que figuran en los documentos [E/2015/30 E/CN.15/2015/19](#) y [E/2018/30 E/CN.15/2018/15](#), respectivamente.

(2015), el Consejo de Seguridad condenó la destrucción de bienes del patrimonio cultural del Iraq y la República Árabe Siria, en particular por el Estado Islámico del Iraq y el Levante y el Frente Al-Nusra, y reconoció el estrecho vínculo que hay entre el tráfico de bienes culturales y la financiación de las actividades terroristas de esas entidades y de otras personas y entidades vinculadas a Al-Qaida²².

55. La comunidad internacional sigue careciendo de datos fiables sobre la dimensión transnacional del tráfico de bienes culturales, en particular, en lo que respecta a las rutas, su alcance y los *modus operandi* utilizados²³.

56. Es necesario hacer frente al tráfico de bienes culturales a escala mundial. La respuesta debería englobar la elaboración de marcos legislativos y políticas conexas o el fortalecimiento de los existentes, así como el desarrollo de la capacidad de investigación de las partes interesadas, en particular, en lo que respecta a la utilización de técnicas especiales de investigación e investigaciones financieras. Otras esferas que deberían desarrollarse o fortalecerse son los procesos de enjuiciamiento y la imposición de penas, incluida la capacidad de solicitar y ofrecer asistencia jurídica en materia penal a los homólogos extranjeros. En la lucha contra los grupos delictivos organizados y sus vínculos con la financiación del terrorismo, las respuestas también deben tener en su punto de mira personas jurídicas como las casas de subastas, las personas que manipulan obras de arte y los museos. A ese respecto, debería considerarse la posibilidad de examinar y fortalecer las normas de diligencia debida, así como los sistemas jurídicos y reguladores en materia de responsabilidad corporativa.

E. Tráfico de órganos humanos y trata de personas con fines de extracción de órganos

57. En general, el ritmo del tráfico de órganos humanos y de la trata de personas con fines de extracción de órganos viene dictado por la escasez de órganos en el mercado mundial. La demanda va unida a la oferta, a menudo creada de forma artificial por “intermediarios” de órganos que captan donantes entre los miembros más vulnerables de la sociedad. En algunos casos, esos donantes pueden recibir una compensación económica pactada. Se estima que entre el 5 % y el 10 % de todos los trasplantes de riñón y de hígado se realizan con órganos obtenidos de forma ilegal²⁴. Ahora bien, como es habitual en las situaciones de trata de personas con cualquier fin de explotación, la prestación del “servicio” suele estar motivada por la pobreza y suele llevarse a cabo por medios inapropiados, como el abuso de una situación de vulnerabilidad. Según el Informe Mundial sobre la Trata de Personas 2018 de la UNODC, la trata de personas con fines de extracción de órganos sigue siendo un delito poco denunciado, cuyas víctimas son difíciles de detectar. Entre 2014 y 2017 únicamente se detectaron y se notificaron a la UNODC unas 100 víctimas, todas ellas adultas.

58. Por lo general, los grupos delictivos organizados que se dedican a la trata de personas con el fin de extraer órganos pueden operar de un lado a otro de las fronteras en connivencia con profesionales del ámbito de la medicina, y recurren a prácticas corruptas y fraudulentas. A nivel internacional, la existencia de sistemas normativos opacos en materia de trasplantes y la falta de marcos legislativos armonizados permiten a los traficantes operar a escala transnacional para captar víctimas, encontrar cómplices y establecer contacto con los destinatarios de los órganos objeto de tráfico. Si bien en algunos casos puede haber colusión directa por el personal médico, en otros casos se engaña a ese personal haciéndole creer que los arreglos establecidos son legítimos, lo

²² Véase también la resolución 2347 (2017) del Consejo de Seguridad y el informe del Secretario General sobre su aplicación (S/2017/969).

²³ Véanse, entre otros, N. Brodie *et al.*, *Illicit Trade in Cultural Goods in Europe: Characteristics, Criminal Justice Responses and an Analysis of the Applicability of Technologies in the Combat against the Trade*. La obra se centra en los problemas relativos a la recopilación de datos, la medición del fenómeno y la detección de las rutas; también presenta un análisis de los datos y la información disponibles en la Unión Europea.

²⁴ Michael Bos, *Trafficking in Human Organs* (Parlamento Europeo, 2015), pág. 8. Véase también la resolución 71/322 de la Asamblea General.

que pone de relieve el grado de refinamiento de las técnicas de manipulación de los traficantes²⁵.

F. Otras formas de delincuencia nuevas y emergentes

59. Los delitos relacionados con la falsificación de productos médicos constituyen una amenaza para la salud pública y pueden dar lugar a un aumento de la morbilidad y la mortalidad, a una mayor prevalencia de las enfermedades, al avance de la resistencia a los antimicrobianos y a una pérdida de confianza en los sistemas de salud. Esa clase de delincuencia no conoce fronteras geográficas y utiliza las mismas rutas y técnicas que otros tipos de comercio ilícito²⁶. Los grupos delictivos aprovechan las lagunas y las discrepancias de las leyes nacionales y los sistemas de justicia penal que se derivan de la falta de normas internacionales establecidas²⁷. No obstante, la falta de un enfoque internacional convenido de común acuerdo no ha impedido la puesta en marcha de iniciativas regionales, como el Convenio del Consejo de Europa sobre la Falsificación de Productos Médicos y Delitos Similares que Supongan una Amenaza para la Salud Pública, que entró en vigor en enero de 2016, y la Ley Modelo de la Unión Africana sobre la Reglamentación de Productos Médicos, aprobada oficialmente por los Jefes de Estado y de Gobierno africanos en enero de 2016. En 2017 la Asamblea Mundial de la Salud aprobó la definición de la expresión “productos médicos falsificados”, que se definen como “productos médicos que tergiversan deliberada/fraudulentamente su identidad, composición u origen”²⁸. Esa definición no incluye ninguna consideración relativa a los derechos de propiedad intelectual. Por tergiversación deliberada y fraudulenta se entiende toda sustitución, adulteración o reproducción de un producto médico autorizado o la fabricación de un producto médico que no sea un producto autorizado. Los delitos relacionados con productos médicos falsificados han aumentado considerablemente su alcance debido al comercio ilícito por Internet.

60. Otra forma de delito con repercusiones en la salud pública que está recibiendo cada vez más atención es el contrabando de productos de tabaco, que también requiere un enfoque multidisciplinario en el que participen los ministerios de salud y comercio, los servicios de aduanas, la policía y las autoridades judiciales. En septiembre de 2018 entró en vigor el Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco. A fin de proteger la cadena de suministro de productos de tabaco, el Protocolo recurre a la cooperación internacional en materia penal, lo que permitirá garantizar una mayor armonización de los enfoques nacionales.

61. Por último, la delincuencia marítima, que abarca varios tipos de delitos que se cometen en el mar, entre ellos la piratería, también suele considerarse una forma de delincuencia nueva y emergente, dado el conjunto de problemas que plantean los delitos cometidos en alta mar, las importantes discrepancias que hay entre los marcos jurídicos nacionales y el papel esencial que desempeñan los mecanismos de cooperación internacional para combatir esos delitos con eficacia²⁹. Como ejemplo de asistencia técnica encaminada a tender puentes entre las autoridades nacionales, el Programa Mundial contra la Delincuencia Marítima de la UNODC ha venido prestando apoyo a una serie de diálogos sobre la aplicación del derecho marítimo entablados entre Estados de una misma región y centrados en la elaboración de marcos operacionales y

²⁵ Véase UNODC, *Assessment Toolkit: Trafficking in Persons for the Purpose of Organ Removal* (2015).

²⁶ Véase Organización Mundial de la Salud (OMS), *A Study on the Public Health and Socioeconomic Impact of Substandard and Falsified Medical Products* (2017); OMS, *OMS Sistema Mundial de Vigilancia y Monitoreo de Productos Médicos de Calidad Subestándar y Falsificados* (2017); y UNODC, *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment* (2010).

²⁷ Véase UNODC, *Guide to Good Legislative Practices on Combating Falsified Medical Product-Related Crime* (2019).

²⁸ Véase el documento de la Asamblea Mundial de la Salud A70/23, anexo, apéndice 3, párr. 7 c).

²⁹ Véase, entre otras cosas, UNODC, *Maritime Crime: A Manual for Criminal Justice Practitioners* (segunda edición, 2019).

procedimientos operativos estándar para que el patrullaje de grandes superficies marítimas sea más eficiente y exhaustivo. Además, se han establecido y respaldado redes regionales en el Océano Índico, Asia sudoriental y el Golfo de Guinea, que proporcionan un foro para informar sobre tendencias e intercambiar buenas prácticas.

V. Conclusiones y recomendaciones

62. Teniendo en cuenta las conclusiones de las reuniones preparatorias regionales, el 14º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal tal vez desee examinar las siguientes recomendaciones dirigidas a los Estados Miembros:

Cooperación internacional

- a) Establecer una autoridad central competente o fortalecer la existente y aumentar su capacidad de cooperación mediante procedimientos simplificados para el intercambio de información y la reunión de pruebas, incluidas las pruebas electrónicas, a fin de dismantelar los grupos delictivos organizados y los grupos terroristas.
- b) Seguir apoyando las redes regionales de asistencia judicial y facilitar un diálogo activo entre las autoridades centrales de los Estados Miembros.

Terrorismo en todas sus formas y manifestaciones

- c) Fortalecer la cooperación internacional, regional y subregional para hacer frente a las amenazas que plantea el terrorismo, incluidos los combatientes terroristas extranjeros, la toma de rehenes para obtener rescates y la financiación del terrorismo, y mejorar el intercambio oportuno de información y la coordinación entre las autoridades competentes, así como el apoyo logístico y el desarrollo de la capacidad de los profesionales a ese respecto.
- d) Alentar el fortalecimiento de canales eficaces de comunicación e intercambio de información, incluso con miras a reforzar la cooperación para tratar, además de otros asuntos, los casos relacionados con los combatientes terroristas extranjeros, por ejemplo, mediante redes respaldadas por la UNODC.
- e) Detectar y evaluar el riesgo de financiación del terrorismo en la economía de cada país, en particular, el riesgo de que se utilicen de manera indebida fondos de organizaciones sin fines de lucro y fondos de beneficencia para financiar el terrorismo, y tomar las medidas adecuadas en consecuencia.
- f) Seguir investigando la vinculación entre la delincuencia organizada transnacional y el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, con miras a proporcionar a los encargados de formular políticas información valiosa sobre el modo de subsanar las deficiencias que puedan existir y los problemas conexos.

Formas de delincuencia nuevas y emergentes

- g) Aumentar en colaboración con la UNODC la capacidad de reunir y analizar datos sobre las formas nuevas y emergentes de delincuencia y garantizar la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas amplias de base empírica que permitan prevenir y combatir esas formas de delincuencia, teniendo en cuenta su carácter transnacional, y fomentar la sensibilización y el apoyo de la sociedad civil, incluso subrayando la responsabilidad de las entidades pertinentes del sector privado.
- h) Examinar el alcance de la penalización nacional, incluidas las sanciones situadas en un umbral que permita considerar los delitos como delitos graves en el sentido de la Convención contra la Delincuencia Organizada y los marcos de derecho procesal nacionales, regionales e internacionales, que pueden ser fundamentales para prevenir y combatir las formas de delincuencia nuevas y emergentes, y aumentar su apoyo a las medidas concertadas basadas en los instrumentos jurídicos disponibles.
- i) Fortalecer la capacidad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y de la justicia penal para llevar a cabo investigaciones y enjuiciamientos, y cooperar

con sus homólogos internacionales y regionales, incluso considerando la posibilidad de crear unidades especializadas, a fin de dismantelar los grupos delictivos organizados responsables de las formas nuevas y emergentes de delincuencia y evitar que se beneficien del producto de sus actividades delictivas.
