



Asamblea General

Distr. general
24 de septiembre de 2018
Español
Original: inglés

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

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

Guía para las deliberaciones

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	2
II. Eje sustantivo del tema principal del 14° Congreso sobre Prevención del Delito y Justicia Penal “Promoción de la prevención del delito, la justicia penal y el estado de derecho: hacia el cumplimiento de la Agenda 2030”	4
III. Temas del programa y seminarios del 14° Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal	10
Tema 3 del programa. Estrategias amplias de prevención del delito orientadas al desarrollo social y económico	10
Seminario 1. Prevención del delito de base empírica: estadísticas, indicadores y evaluaciones en apoyo de prácticas eficaces	15
Tema 4 del programa. Enfoques integrados de los retos que afronta el sistema de justicia penal . .	19
Seminario 2. Reducción de la reincidencia: determinar los riesgos y encontrar soluciones	24
Tema 5 del programa. Enfoques multidimensionales que pueden adoptar los Gobiernos para promover el estado de derecho, por ejemplo, facilitando el acceso a la justicia para todos; creando instituciones eficaces, responsables, imparciales e inclusivas; y considerando la posibilidad de adoptar medidas sociales, educativas y otras medidas pertinentes, como la promoción de una cultura de legalidad basada en el respeto de la diversidad cultural, de conformidad con la Declaración de Doha	28
Seminario 3. La educación y la participación activa de los jóvenes como clave para crear sociedades resilientes ante la delincuencia	32
Tema 6 del programa. Cooperación internacional y asistencia técnica para prevenir y abordar todas las formas de delincuencia: a) El terrorismo en todas sus formas y manifestaciones; b) Las formas de delincuencia nuevas y emergentes	35
Seminario 4. Tendencias delictivas actuales, fenómenos recientes y soluciones emergentes, en particular la utilización de las nuevas tecnologías como medio e instrumento contra el delito	43



I. Introducción

A. Antecedentes

1. La presente guía para las deliberaciones se ha elaborado conforme a la resolución [72/192](#) de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 2017, por la que se solicitaba al Secretario General que, en colaboración con los institutos de la red del programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, preparase una guía para las deliberaciones de las reuniones preparatorias regionales y del 14º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, con tiempo suficiente para que dichas reuniones pudieran celebrarse lo antes posible en 2019.
2. En su resolución [72/192](#), la Asamblea General decidió que el tema principal del 14º Congreso fuera “Promoción de la prevención del delito, la justicia penal y el estado de derecho: hacia el cumplimiento de la Agenda 2030”.
3. En la misma resolución, la Asamblea aprobó el siguiente programa provisional del 14º Congreso:
 1. Apertura del Congreso.
 2. Cuestiones de organización.
 3. Estrategias amplias de prevención del delito orientadas al desarrollo social y económico.
 4. Enfoques integrados de los retos que afronta el sistema de justicia penal.
 5. Enfoques multidimensionales que pueden adoptar los Gobiernos para promover el estado de derecho, por ejemplo, facilitando el acceso a la justicia para todos; creando instituciones eficaces, responsables, imparciales e inclusivas; y considerando la posibilidad de adoptar medidas sociales, educativas y otras medidas pertinentes, como la promoción de una cultura de legalidad basada en el respeto de la diversidad cultural, de conformidad con la Declaración de Doha.
 6. Cooperación internacional y asistencia técnica para prevenir y abordar todas las formas de delincuencia:
 - a) El terrorismo en todas sus formas y manifestaciones;
 - b) Las formas de delincuencia nuevas y emergentes.
 7. Aprobación del informe del Congreso.
4. La Asamblea decidió también que en los seminarios previstos en el marco del 14º Congreso se deberían examinar los temas siguientes:
 - a) Prevención del delito de base empírica: estadísticas, indicadores y evaluaciones en apoyo de prácticas eficaces;
 - b) Reducción de la reincidencia: determinar los riesgos y encontrar soluciones;
 - c) La educación y la participación activa de los jóvenes como clave para crear sociedades resilientes ante la delincuencia;
 - d) Tendencias delictivas actuales, fenómenos recientes y soluciones emergentes, en particular la utilización de las nuevas tecnologías como medio e instrumento contra el delito.
5. En su resolución [72/192](#), la Asamblea General decidió que, de conformidad con su resolución [56/119](#), el 14º Congreso debería incluir una serie de sesiones de alto nivel en la que se invitase a los Estados a que enviasen representantes del más alto nivel posible, por ejemplo, Jefes de Estado o de Gobierno, ministros o fiscales generales, y que los representantes tuvieran la oportunidad de hacer declaraciones sobre los temas del Congreso. También decidió que, de conformidad con su resolución [56/119](#), el 14º Congreso debería aprobar una sola declaración, que se presentaría a la Comisión

para que la examinase; e instó a los participantes en las reuniones preparatorias regionales a que examinasen los temas sustantivos del programa y los temas de los seminarios del 14º Congreso y formularan recomendaciones orientadas a la acción que se someterían a su examen.

6. En ese contexto, cabría recordar que, de conformidad con la resolución 46/152, los congresos sobre prevención del delito y justicia penal 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 y 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 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.

B. Asuntos sustantivos

7. El 14º Congreso ofrece a la comunidad internacional una oportunidad excepcional de realizar un ejercicio exhaustivo de reflexión al objeto de trazar el camino a seguir para materializar la función que pueden desempeñar el sistema de justicia penal y las instituciones que lo componen como parte de la infraestructura para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible que figuran en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible¹.

8. El 14º Congreso es un foro idóneo para efectuar el mencionado ejercicio de reflexión y para que la comunidad internacional pueda determinar las medidas futuras, por las razones siguientes:

a) Los congresos sobre prevención del delito y justicia penal de las Naciones Unidas son las únicas grandes conferencias de las Naciones Unidas en esta esfera, además de ser los encuentros más concurridos y variados de responsables de políticas y profesionales en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal, y en ellos participan parlamentarios, expertos del mundo académico y representantes de la sociedad civil y los medios de comunicación;

b) Los congresos tienen una relevancia política intrínseca, pues han moldeado las políticas internacionales y nacionales en el ámbito de la prevención del delito y la justicia penal, han promovido modos de pensar y enfoques novedosos en relación con cuestiones complejas que son esenciales para el sistema de justicia penal, que es una de las instituciones clave de todo Estado moderno, y han generado documentos de “derecho blando” que establecen normas jurídicas sobre prevención del delito y justicia penal, algunas de las cuales se han incorporado en el texto de tratados o se han acabado integrando en el acervo del derecho internacional consuetudinario²;

c) El 14º Congreso, en particular, llega en un momento importante del recorrido de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, a saber, cinco años después de su aprobación y diez años antes de su fecha prevista de vencimiento. Llega también en un momento propicio porque los avances en relación con los Objetivos de Desarrollo

¹ Véase la resolución 70/1 de la Asamblea General, en la que la Asamblea aprobó el documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015.

² A/CONF.203/15, párr. 45.

Sostenible 4, 8, 10, 13 y 16, así como los vínculos entre ellos, se examinarán en el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible de las Naciones Unidas que se celebrará en 2019³. Quienes participen en las reuniones preparatorias regionales y en el 14º Congreso tendrán la ocasión de aprovechar los resultados y las recomendaciones del proceso de examen, incluidas sus dimensiones regionales;

d) Asimismo, el 14º Congreso sobre Prevención del Delito regresa a Kyoto (Japón), 50 años después de que se celebrase allí el Cuarto Congreso en 1970. Ese congreso fue pionero en muchos sentidos. En primer lugar, fue el primer congreso que estuvo precedido por reuniones preparatorias regionales, celebradas en África, Asia, Europa, América Latina y el Oriente Medio; antes apenas había habido ocasiones para que los especialistas de todas las regiones aportasen la visión y las perspectivas regionales sobre las cuestiones incluidas en el programa. En segundo lugar, fue el primer Congreso en el que se analizó la relación entre la delincuencia y el desarrollo y en el que se reconoció que los jóvenes eran los más afectados por la delincuencia. En tercer lugar, el Congreso de Kyoto fue el primero en adoptar una declaración, en la que se instó a los Gobiernos a que tomasen medidas eficaces destinadas a coordinar e intensificar su labor de prevención del delito en el contexto del desarrollo económico y social. Se ha de destacar y es digna de encomio la visión de futuro de ese Cuarto Congreso. No obstante, que esas cuestiones sigan ocupando un lugar destacado en la agenda internacional al cabo de medio siglo y que, en los últimos tiempos, hayan cobrado incluso mayor relevancia, demuestra la necesidad de que la comunidad internacional actúe con más determinación para hallar soluciones comunes y eficaces;

e) Por último, el tema general del 14º Congreso y el amplio programa provisional establecido por la Asamblea General abarcan una gama amplia de cuestiones relacionadas con la prevención del delito y la justicia penal, tomando como punto de partida la Declaración de Doha sobre la Integración de la Prevención del Delito y la Justicia Penal en el Marco Más Amplio del Programa de las Naciones Unidas para Abordar los Problemas Sociales y Económicos y Promover el Estado de Derecho a Nivel Nacional e Internacional y la Participación Pública⁴, que refleja los problemas que tiene ante sí la comunidad internacional en el ámbito de la prevención del delito y la justicia penal.

II. Eje sustantivo del tema principal del 14º Congreso sobre Prevención del Delito y Justicia Penal “Promoción de la prevención del delito, la justicia penal y el estado de derecho: hacia el cumplimiento de la Agenda 2030”

9. El 14º Congreso está en condiciones de impulsar un mayor debate político sobre la importancia de promover el estado de derecho a nivel nacional e internacional y de la naturaleza interrelacionada de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sobre cómo la labor encaminada a fortalecer el estado de derecho contribuirá a la aplicación práctica de la Agenda 2030 en su totalidad.

10. En los párrafos siguientes se expone el contexto necesario para entender la naturaleza interrelacionada de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y también cómo la promoción de la prevención del delito, la justicia penal y el estado de derecho es esencial para la consecución de un desarrollo sostenible. Esos párrafos se han de examinar junto con los elementos más específicos que figuran en el capítulo III de la presente guía en relación con los respectivos temas del programa y de los seminarios.

³ Véase la resolución [70/299](#) de la Asamblea General. El foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible de las Naciones Unidas se estableció en cumplimiento del documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Rio de Janeiro (Brasil) del 20 al 22 de junio de 2012 y titulada “El futuro que queremos”, que la Asamblea General hizo suyo en su resolución [66/288](#). El formato y los aspectos organizativos del foro se enuncian en la resolución [67/290](#) de la Asamblea General.

⁴ Resolución [70/174](#) de la Asamblea General.

El Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 en acción. Promoción de la prevención del delito, la justicia penal y el estado de derecho: hacia el cumplimiento de la Agenda 2030

11. En la Declaración de Doha aprobada por el 13^{er} Congreso sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, los Estados Miembros, entre otras cosas, reconocieron que el desarrollo sostenible y el estado de derecho estaban estrechamente relacionados y se reforzaban mutuamente, y que la prevención del delito y la justicia penal se deberían integrar en la generalidad del sistema de las Naciones Unidas. La estrecha interconexión que existe entre los objetivos responde a la convicción de la comunidad internacional de que el bienestar del planeta depende de la justicia, la imparcialidad, la equidad y la igualdad.

12. Después del 13^{er} Congreso, celebrado en septiembre de 2015, la comunidad internacional aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La idea que motivó la aprobación de la Agenda fue “un mundo en el que sea universal el respeto de los derechos humanos y la dignidad de las personas, el estado de derecho, la justicia, la igualdad y la no discriminación; donde se respeten las razas, el origen étnico y la diversidad cultural; y en el que exista igualdad de oportunidades para que pueda realizarse plenamente el potencial humano y para contribuir a una prosperidad compartida. Un mundo que invierta en su infancia y donde todos los niños crezcan libres de la violencia y la explotación. Un mundo en el que todas las mujeres y niñas gocen de la plena igualdad entre los géneros y donde se hayan eliminado todos los obstáculos jurídicos, sociales y económicos que impiden su empoderamiento. Un mundo justo, equitativo, tolerante, abierto y socialmente inclusivo en el que se atiendan las necesidades de los más vulnerables”⁵.

13. La aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ha colocado el estado del derecho⁶ y el acceso a la justicia en el lugar que les corresponde. La esencia de la nueva Agenda reside en la interconectividad en todas sus dimensiones y acciones, y ello se manifiesta en que la consecución de un Objetivo de Desarrollo Sostenible o meta puede reforzar la consecución de otro objetivo u otra meta. La Agenda proporciona un entramado de metas y objetivos transformativos para los Gobiernos y otras partes interesadas y asociados pertinentes a nivel nacional, regional e internacional.

14. Las sociedades pacíficas y justas que se basan en una buena gobernanza y en las que predominan el estado de derecho y la cultura de la legalidad disfrutan de un nivel superior de crecimiento y de tasas más bajas de pobreza, delincuencia y violencia. Una condición *sine qua non* para lograr un desarrollo sostenible es la construcción de sociedades pacíficas, justas e inclusivas que proporcionen igualdad de acceso a la justicia y se basen en el respeto de los derechos humanos, en un estado de derecho efectivo y una buena gobernanza a todos los niveles, y en instituciones transparentes y eficaces que rindan cuentas.

15. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible constan de metas específicas con las que se aspira a garantizar un acceso igualitario a la justicia, promover el estado de derecho, erradicar la violencia⁷ y determinadas formas de delincuencia, como la delincuencia urbana⁸, la trata de personas⁹, la corrupción¹⁰, el tráfico ilícito de fauna y flora¹¹ y la delincuencia organizada, las armas ilícitas y las corrientes financieras ilícitas¹². No obstante, además de esas metas específicas, el enfoque multidimensional del desarrollo que propugnan los Objetivos de Desarrollo Sostenible reconoce los vínculos

⁵ Resolución 70/1 de la Asamblea General, párr. 8.

⁶ Véase la definición de estado de derecho en S/2004/616, párr. 6.

⁷ Todas las formas de violencia, meta 16.1; y más específicamente la violencia contra las mujeres, meta 5.2; y la violencia contra los niños, meta 16.2.

⁸ Meta 11.7.

⁹ Metas 5.2, 8.7 y 16.2.

¹⁰ Meta 16.5.

¹¹ Meta 15.7.

¹² Meta 16.4.

que existen entre la violencia, la delincuencia, la justicia penal y el desarrollo social, económico y ambiental.

16. Para lograr las metas indicadas anteriormente en relación con cada Objetivo es imprescindible contar con una infraestructura formada por sistemas de prevención del delito y de justicia penal eficaces y sólidos, con las instituciones que los componen y también con las instituciones diseñadas para apoyar la gobernanza. Esos sistemas e instituciones hacen posible que las comunidades alcancen los niveles de resiliencia necesarios para conseguir un desarrollo pleno.

Objetivo de Desarrollo Sostenible 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo

17. El fomento del estado de derecho a nivel nacional e internacional se considera esencial para hacer plenamente efectivos el desarrollo sostenible, el crecimiento económico inclusivo y la erradicación de la pobreza y el hambre. La pobreza, en sus múltiples manifestaciones, se ve agravada por la discriminación, la inseguridad y la desigualdad¹³.

18. La violencia guarda una relación estrecha con la desigualdad de los ingresos y, por tanto, para erradicar la pobreza es necesario tomar medidas que prevengan y remedien esa desigualdad. Además, la pobreza influye en la eficacia y la accesibilidad de las instituciones de justicia penal, como se aprecia en los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados con la meta 16.3.

19. En la Declaración de Doha, los Estados Miembros, entre otras cosas, se comprometieron a adoptar enfoques holísticos y amplios para combatir la delincuencia, la violencia, la corrupción y el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, y a velar por que esas respuestas se pusieran en práctica de manera coordinada y coherente, junto con medidas o programas más amplios de desarrollo social y económico, erradicación de la pobreza, respeto de la diversidad cultural y paz e inclusión sociales¹⁴.

Objetivo de Desarrollo Sostenible 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades

20. Se deberían integrar medidas de prevención del delito en todos los programas y políticas sociales y económicos pertinentes, incluidos los que tratan del empleo, la educación, la salud, la vivienda y la planificación urbana, la pobreza, la marginación social y la exclusión¹⁵.

21. Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela) de las Naciones Unidas, que son una actualización de las reglas aprobadas en el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, afirman que los reclusos gozarán de los mismos estándares de atención sanitaria que estén disponibles en la comunidad exterior y tendrán acceso gratuito a los servicios de salud necesarios sin discriminación por razón de su situación jurídica, y también que los servicios médicos se organizarán en estrecha vinculación con la administración del servicio de salud pública general y de un modo tal que se logre la continuidad exterior del tratamiento y la atención, incluso en lo que respecta al VIH, la tuberculosis y otras enfermedades infecciosas, y la drogodependencia (regla 24)¹⁶.

Objetivo de Desarrollo Sostenible 4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos

22. Hoy día, en el mundo hay 1.800 millones de personas de 10 a 24 años que son posibles agentes de cambio y asociados decisivos para la aplicación de la Agenda 2030.

¹³ Véase [A/68/202](#).

¹⁴ Resolución [70/174](#) de la Asamblea General, anexo, párr. 3.

¹⁵ Véase la resolución [2002/13](#) del Consejo Económico y Social.

¹⁶ Resolución [70/175](#) de la Asamblea General, anexo.

Desafortunadamente, los jóvenes siguen representando un porcentaje excesivamente elevado de las víctimas directas e indirectas de la violencia. Casi el 70% de todas las víctimas de la trata en el período 2010-2012 fueron niños, mientras que los varones jóvenes tienen el mayor riesgo de ser víctimas de homicidio¹⁷.

23. En general se reconoce que la educación tiene una función importante que cumplir en la forja de los valores de las generaciones futuras, la creación de una conciencia colectiva y la reconfiguración de las preferencias sociales. Además, la educación contribuye a desarrollar las habilidades necesarias para llevar a la práctica esos valores. Los sistemas de educación pueden ser un potente catalizador de la paz, la justicia y la prevención del delito. En los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas, concretamente en la meta 4.7, se exhorta a los Estados Miembros a que participen en actividades de educación que promuevan una cultura de paz y contra la violencia¹⁸.

Objetivo de Desarrollo Sostenible 5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas

24. Las mujeres y las niñas podrían ser impulsoras decisivas de una transformación positiva y de la consecución del desarrollo sostenible y la promoción del estado de derecho. Para alcanzar el Objetivo 5, es esencial promover el acceso a la justicia de las mujeres y las niñas y apoyar la elaboración de leyes y políticas que protejan sus derechos y también prevengan y combatan la violencia contra ellas.

25. Ampliar la capacidad institucional y profesional del sistema de prevención del delito y justicia penal relativa al respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos de las mujeres y las niñas es imprescindible para dotar a las mujeres y las niñas de las condiciones necesarias para que puedan exigir que se respeten sus derechos intrínsecos y se erijan en agentes activos de un cambio positivo.

26. La violencia de género vulnera los derechos de las mujeres y las niñas, menoscaba el desarrollo y es una afrenta a nuestra humanidad común¹⁹. La violencia contra las mujeres y las niñas es un impedimento a la igualdad de género, el empoderamiento de las mujeres y el desarrollo sostenible en general.

27. La trata de personas también se menciona expresamente en la meta 5.2, relativa a la eliminación de todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado.

28. En la resolución [72/192](#) de la Asamblea General, los Estados Miembros reiteraron su compromiso, expresado en la Declaración de Doha, de procurar incorporar la perspectiva de género en sus sistemas de justicia penal.

Objetivo de Desarrollo Sostenible 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos

29. Diez años atrás se pensaba que la trata de personas consistía principalmente en la trata de mujeres desde países lejanos hacia países ricos con fines de explotación sexual. Actualmente, los profesionales de la justicia penal están al corriente de la diversidad de delinquentes, víctimas, formas de explotación y corrientes de la trata de personas, y las últimas estadísticas sobre la trata confirman la existencia de una mayor sensibilización al respecto. En relación con la meta 8.7, los datos de que dispone la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) indican que el porcentaje de las víctimas de la trata con fines de trabajo forzoso incrementó del 32% de las víctimas de la trata en 2007 al 40% en 2011. En 2014, el porcentaje se mantuvo en aproximadamente el 38%²⁰.

30. La meta 8.8, relativa a la protección de los derechos laborales y la promoción de un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos

¹⁷ Véase [E/2016/75](#).

¹⁸ Véase [E/CN.15/2017/6](#).

¹⁹ Véase [E/2017/66](#).

²⁰ Véase *Global Report on Trafficking in Persons 2016*.

precarios, se podrá alcanzar únicamente por medio de estrategias eficaces de prevención del delito y justicia penal.

Objetivo de Desarrollo Sostenible 10. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos

31. La meta 10.7 consiste en facilitar una migración ordenada, segura, regular y responsable de las personas, lo cual es esencial para eliminar toda oportunidad de lucro para los traficantes de migrantes y los tratantes de personas; de este modo se reconoce que, para que cumplan su cometido, las estrategias de gestión de la migración se deben enmarcar en un contexto de desarrollo más inclusivo e integral.

32. Para lograr reducir la desigualdad en los países y entre ellos son cruciales una mayor cooperación internacional y un diálogo constante orientado a combatir las corrientes financieras ilícitas y fortalecer las buenas prácticas. La labor realizada por la UNODC para luchar contra las corrientes financieras ilícitas contribuye a la consecución de la meta 10.b.

33. Para garantizar el cumplimiento íntegro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se debe prestar una atención especial a la situación de los miembros más vulnerables de la sociedad, entre ellos, quienes están en contacto con el sistema de justicia penal. Esas medidas que buscan reconocer y salvaguardar la dignidad de todos deberían garantizarse sin discriminación alguna, pues son fundamentales para que “nadie se quede atrás”.

Objetivo de Desarrollo Sostenible 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles

34. En los últimos decenios, el mundo ha vivido un crecimiento urbano sin precedentes. En 2015, cerca de 4.000 millones de personas (el 54% de la población mundial) vivía en ciudades y, según las proyecciones, ese número aumentará hasta aproximadamente 5.000 millones de personas para 2030²¹. En numerosas zonas urbanas, los elevados índices de delincuencia y violencia menoscaban el crecimiento e impiden el desarrollo socioeconómico, situación que afecta de manera especial a los colectivos pobres y más vulnerables.

35. En las ciudades puede haber importantes factores de riesgo que propician la violencia. Entre ellos figuran el desempleo masivo, la violencia de pandillas, la debilidad de las instituciones de seguridad, la delincuencia organizada, la proliferación de las armas de fuego, la capacidad limitada de la Administración y la agudización de las desigualdades. En comparación con dos decenios atrás, el 75% de las ciudades del mundo presentan niveles superiores de desigualdad de los ingresos, y diversos estudios han demostrado que, en general, la violencia urbana es más prevalente en las zonas más desfavorecidas y con mayor pobreza y exclusión social²².

36. Mejorar la coordinación entre las políticas y prácticas de los gobiernos nacionales y locales en materia de prevención del delito y seguridad urbana centradas en combatir la delincuencia y la violencia como fenómeno con numerosas causas y organizar la prestación de servicios con fiabilidad y transparencia —reforzando, a la vez, las instituciones locales— es decisivo para dotar a las partes interesadas locales de la capacidad necesaria para afrontar los problemas que plantean no solo el proceso de

²¹ Véase [E/2017/66](#).

²² Banco Mundial, *Violence in the City: Understanding and Supporting Community Responses to Urban Violence* (Washington D.C., 2011), pág. 29. Véase también Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Governing Safer Cities: Strategies for a Globalised World—A Framework to Guide Urban Policy-Makers and Practitioners*, diciembre de 2016, págs. 9 y 10 (“Las personas que residen juntas con gran proximidad y en condiciones de pobreza, desigualdad, marginalidad y mala gobernanza, tienen más probabilidades de sufrir los efectos de la delincuencia y la inseguridad. Como consecuencia, la inseguridad y la violencia amenazan a cantidades ingentes de residentes de las ciudades de todo el mundo, si bien los más afectados por la violencia son frecuentemente los más pobres y marginados, y en especial las mujeres y los jóvenes”).

urbanización sino también las amenazas de envergadura mundial, que pueden tener efectos devastadores en las comunidades locales.

37. Con la Agenda 2030, la reducción de la delincuencia y la violencia (Objetivo 16, en particular, meta 16.1) y la creación de ciudades seguras, inclusivas y resilientes (Objetivo 11) pasan a ocupar un lugar central en las iniciativas mundiales dedicadas a promover el desarrollo sostenible. Al mismo tiempo, la Nueva Agenda Urbana, aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), celebrada en octubre de 2016²³, establece una conexión clara entre la urbanización y el desarrollo y hace hincapié en la seguridad de los residentes de las ciudades.

38. Además, para prevenir la delincuencia y garantizar la seguridad en las ciudades es indispensable aplicar y ejecutar eficazmente la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos y de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, así como de las reglas y normas en materia de prevención del delito y justicia penal, entre ellas, las Directrices para la Prevención del Delito, las Directrices para la Cooperación y la Asistencia Técnica en la esfera de la Prevención de la Delincuencia Urbana, y las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad).

Objetivo de Desarrollo Sostenible 14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible

Objetivo de Desarrollo Sostenible 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad

39. En la Declaración de Doha se destaca la importancia de atender el grave problema que suponen los delitos que repercuten en el medio ambiente, por ejemplo, el tráfico de fauna y flora silvestres, madera y productos madereros y desechos peligrosos, así como la caza y la pesca furtivas, y la firme determinación de los Estados Miembros de adoptar medidas eficaces para prevenir esos delitos y luchar contra ellos²⁴.

40. Los delitos contra la fauna y flora silvestres y los bosques se han convertido en una actividad muy lucrativa de bajo riesgo para los grupos delictivos organizados transnacionales que supone una pesada carga para numerosos países y comunidades, ya que afecta a la biodiversidad y al desarrollo. La lucha contra el tráfico de fauna y flora silvestres ocupa un lugar destacado en la Agenda 2030. Al analizar los datos sobre las incautaciones de fauna y flora silvestres se aprecia que los delitos contra estas son un problema de envergadura mundial y que, sin una acción concertada al respecto, las poblaciones de fauna y flora silvestres se encontrarían en grave peligro. Las consecuencias negativas de esa situación repercuten a su vez en las comunidades locales, el desarrollo nacional y la seguridad de los países y las regiones afectados, y todo ello, en definitiva, dificulta la consecución del desarrollo sostenible.

Objetivo de Desarrollo Sostenible 17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible

41. Teniendo en cuenta la importante función que desempeñan los congresos de las Naciones Unidas, dado que se trata de los foros internacionales más diversos para el intercambio de opiniones y experiencias en materia de investigación, derecho y políticas y elaboración de programas entre Estados, organizaciones intergubernamentales y expertos de diversas profesiones y disciplinas, el 14º Congreso está en condiciones de contribuir a fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

²³ Resolución 71/256 de la Asamblea General, anexo.

²⁴ Véase la resolución 70/174 de la Asamblea General, anexo, párr. 9 e).

42. Mejorar la coordinación y coherencia entre políticas y aumentar las alianzas entre múltiples interesados es esencial para la ejecución de la nueva Agenda de Desarrollo Sostenible. En ese sentido, es de suma importancia que haya un entorno propicio para el desarrollo sostenible a todos los niveles en el que participen todos los agentes y también que se revitalice la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, y el 14º Congreso puede realizar una contribución extraordinaria a esos fines.

III. Temas del programa y seminarios del 14º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal

43. En su resolución 72/192, la Asamblea General recomendó que, sobre la base de la experiencia y el éxito del 13º Congreso, se hiciera todo lo posible por que el tema general y los temas del programa y de los seminarios estuvieran interrelacionados y por que esos temas fueran concisos. En vista de eso, y para facilitar la preparación de las reuniones preparatorias regionales y del propio Congreso y las deliberaciones que tendrán lugar en esos foros, en la guía para las deliberaciones se han agrupado los temas del programa que tratan cuestiones de importancia amplia y mundial con los temas respectivos de los seminarios, si bien estos últimos se han diseñado de manera que abarquen cuestiones más específicas y se basen en experiencias y enfoques de índole práctica.

Tema 3 del programa. Estrategias amplias de prevención del delito orientadas al desarrollo social y económico

A. Antecedentes

44. Como se ha dicho anteriormente, el delito, la violencia y el desarrollo económico y social están estrechamente relacionados. Las actividades delictivas, en particular, la delincuencia organizada transnacional, menoscaban gravemente el crecimiento económico y el bienestar de las comunidades. En los últimos decenios se ha determinado que unas estrategias de prevención del delito integrales, amplias y de base empírica contribuyen de manera positiva al desarrollo social y económico y al bienestar de las comunidades al actuar sobre los factores de riesgo, reducir la victimización y romper el círculo vicioso de la exclusión social y la delincuencia.

45. Las Directrices para la Prevención del Delito, aprobadas por el Consejo Económico y Social en su resolución 2002/13, reconocen que para aplicar un enfoque amplio a la prevención del delito se necesitan políticas sociales adecuadas que actúen sobre las causas fundamentales de la delincuencia. En esas directrices se insta a “integrar consideraciones de prevención del delito en todos los programas y políticas sociales y económicos pertinentes, incluidos los que tratan del empleo, la educación, la salud, la vivienda y la planificación urbana, la pobreza, la marginación social y la exclusión. Se debe hacer particular hincapié en las comunidades, las familias, los niños y los jóvenes en situación de riesgo”.

46. De manera similar, en las Directrices para la Prevención del Delito y en otras reglas y normas internacionales pertinentes sobre prevención del delito y justicia penal se exhorta a la adopción de medidas para promover el bienestar de las personas y fomentar un comportamiento favorable a la sociedad mediante la aplicación de medidas sociales, económicas, de salud y de educación, haciendo particular hincapié en los niños y los jóvenes, y centrando la atención en los factores de riesgo y de protección relacionados con la delincuencia y la victimización como método eficaz para prevenir la delincuencia juvenil por medio del desarrollo social.

47. En la Declaración de Doha, los Estados Miembros expresaron su firme determinación de planificar y ejecutar políticas y programas amplios que fomentasen el desarrollo socioeconómico, con especial atención a la prevención del delito, incluida la delincuencia urbana, y la violencia.

48. En tres de los Objetivos de Desarrollo Sostenible se aboga por estrategias eficaces de prevención del delito, en particular el Objetivo 5, eliminar la discriminación y la violencia contra las mujeres y las niñas; el Objetivo 11, lograr que los asentamientos humanos sean seguros e inclusivos; y el Objetivo 16, reducir la delincuencia y la violencia.

49. Por conducto de sus programas mundiales, regionales y nacionales, la UNODC ofrece orientación y apoyo a los Estados Miembros para ayudarles a adoptar estrategias justas y eficaces de prevención del delito con el fin de luchar contra la delincuencia y la violencia urbanas, la delincuencia organizada transnacional, el tráfico de drogas, la corrupción y el terrorismo, en consonancia con los tratados internacionales pertinentes y las reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal.

B. Cuestiones principales y enfoque sustantivo

1. Evitar que los niños y los jóvenes se vean implicados en actividades delictivas y fomentar la resiliencia

50. Apoyar el desarrollo de los niños es trascendental para transformarlos en los adultos del mañana y capacitarlos para que contribuyan a la sociedad. Lamentablemente, los niños y los jóvenes tienen ante sí numerosos obstáculos que los hacen vulnerables a la delincuencia, la violencia y la victimización. En las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo de las Naciones Unidas para Eliminar la Violencia contra los Niños en el Ámbito de la Prevención del Delito y la Justicia Penal²⁵ se insta a los Estados Miembros a que elaboren y apliquen estrategias integrales que obedezcan a un enfoque amplio con la finalidad de prevenir la violencia contra los niños y responder a ese tipo de situaciones, según proceda, movilizándolo a diversos Estados y agentes no estatales de todas las instancias.

51. Las Estrategias Modelo también tienen la finalidad de garantizar la articulación de respuestas eficaces y la prestación de servicios adecuados a niños que sean víctimas y testigos de delitos, con el fin de promover su recuperación física y fisiológica y su reintegración en la sociedad. Además, en la Estrategias Modelo se afirma que se debería hacer frente al riesgo de violencia relacionada con las diversas formas de explotación por grupos delictivos mediante medidas de prevención específicas, como prevenir la captación, utilización y victimización de niños por grupos delictivos, organizaciones terroristas o grupos extremistas violentos.

52. De manera similar, el Plan de Acción del Secretario General para Prevenir el Extremismo Violento²⁶ reconoce la vulnerabilidad de los jóvenes y exige un enfoque amplio centrado en la prevención que incluya medidas para reducir las desigualdades, promover el empoderamiento y la participación de los jóvenes y fortalecer sus conocimientos y aptitudes.

53. El sistema de justicia, junto con las instituciones de protección infantil, asistencia social, salud y educación y las organizaciones de la sociedad civil, pueden contribuir de manera importante a la elaboración de programas y estrategias eficaces de prevención de la delincuencia y la violencia y también a lograr que los niños y los jóvenes posean los valores, las aptitudes y los conocimientos necesarios y tengan oportunidades de empoderamiento mediante su participación en esos procesos y de incrementar su resiliencia contra la delincuencia y la violencia.

²⁵ Resolución 69/194 de la Asamblea General, anexo.

²⁶ Véase A/70/674.

54. Para apartar a los niños y los jóvenes de la delincuencia es necesario realizar un análisis de los factores que pueden incrementar el riesgo de que se conviertan en autores o víctimas de delitos, incluidos los relacionados con pandillas y el extremismo violento. Para que las estrategias de prevención de la delincuencia y la violencia sean eficaces, es fundamental determinar en qué momentos de la vida de un joven surgen factores de riesgo y de protección, con el fin de que las medidas que se adopten sean adecuadas a su etapa de desarrollo socioemocional y cognitivo. Esos riesgos guardan relación con la persona, la familia, la comunidad y la sociedad en conjunto, y pueden poner a los niños y los jóvenes en un mayor riesgo de delincuencia, violencia y victimización, sobre todo si se dan determinados factores, por ejemplo, un comportamiento antisocial o arriesgado, el consumo de sustancias, vínculos con otros niños o jóvenes antisociales, relaciones deficientes entre niños y progenitores, el abandono escolar precoz, una educación de baja calidad o nula y la falta de oportunidades de empleo. La exposición a factores de riesgo se debe examinar concienzudamente al objeto de reducir la posibilidad de que surjan o se repitan esos problemas y de fortalecer los factores de protección. Ese examen puede realizarse, por ejemplo, por medio de programas que amplíen las aptitudes sociales y cognitivas, programas de capacitación para la crianza de los hijos, iniciativas escolares y multidimensionales de prevención y programas educativos que promuevan determinados valores y la preparación para la vida. Además, empoderar a los niños y los jóvenes y hacerlos partícipes como agentes de cambio aprovechando su energía y sus ideas ofrece grandes posibilidades de lograr cambios positivos en la sociedad, por ejemplo, programas eficaces de prevención del delito y también los citados programas educativos que promuevan determinados valores y la preparación para la vida.

55. Esos programas de base empírica deberían enmarcarse en estrategias amplias de prevención del delito que relacionen entre sí todas las políticas pertinentes y necesarias para promover la justicia, el desarrollo social y la inclusión. Las estrategias orientadas a apartar a los niños y los jóvenes de la violencia y la delincuencia son las que mejores resultados surten a largo plazo en cuanto al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y se deberían considerar prioritarias para la prevención del delito.

56. Los niños y los jóvenes deben considerarse como un recurso valioso para sus comunidades y se los debe empoderar para que se conviertan en ciudadanos responsables, capaces de contribuir de manera constructiva al desarrollo social, político y económico de su sociedad. Para que esto se materialice, evidentemente es fundamental el acceso a una educación y un empleo de calidad, pero también lo es el establecimiento de mecanismos de consulta y estructuras comunitarias que den voz a los niños y los jóvenes a la hora de elaborar y aplicar iniciativas impulsadas por los Gobiernos encaminadas a prevenir la delincuencia y reforzar la seguridad de todos.

2. Prevención de la delincuencia urbana

57. En la Declaración de Doha, en sus párrafos 9 d) y 10 a), se destaca la importancia de planificar y ejecutar políticas y programas amplios que fomenten el desarrollo socioeconómico y presten atención, entre otros aspectos, a la delincuencia urbana y la violencia, y también la necesidad de seguir investigando los vínculos existentes entre la delincuencia urbana y las actividades de la delincuencia organizada con el fin de orientar las medidas de respuesta de base empírica de los Gobiernos.

58. En los últimos años se ha producido en el mundo un proceso de urbanización sin precedentes, acompañado de tasas elevadas de delincuencia que impiden el crecimiento y el desarrollo social. Hay consenso en que las metas de cada país en lo que atañe a los Objetivos de Desarrollo Sostenible deben adquirir un carácter local y atenderse a nivel subnacional, de modo que cada ciudad armonice sus medidas de prevención del delito con objetivos más generales. Para aplicar un enfoque integral y basado en las necesidades a la prevención del delito en los centros urbanos, al desarrollo sostenible y al proceso de urbanización, se necesita, de manera más general, una colaboración y una regulación eficaces entre las ciudades y las autoridades nacionales en aras de promover la resiliencia de las comunidades. La importancia de adoptar un enfoque inclusivo se resalta en la Nueva Agenda Urbana y en su plan de aplicación, en que los Estados

afirman que “se cooperará con las comunidades locales y los agentes no gubernamentales pertinentes [...] teniendo en cuenta [...] la vulnerabilidad y los factores culturales en la elaboración de las políticas”²⁷.

59. Las ciudades y las comunidades locales están en condiciones de apoyar la definición de prioridades en lo que atañe a la prevención del delito y la aplicación y la evaluación de las estrategias y, mediante el reconocimiento de señales de alerta temprana relacionadas con patrones de comportamiento delictivo y fenómenos como el extremismo violento, entre otros, pueden orientar la labor de los servicios pertinentes del sistema de justicia penal y otras instituciones. Las ciudades, dado que conocen bien los retos y las oportunidades locales, pueden ayudar a sus ciudadanos a aumentar su resiliencia ante la delincuencia y la violencia, lo que requiere pensar de manera innovadora en quién puede contribuir a cambiar comportamientos y reforzar las capacidades de intervención de las comunidades.

60. La formulación de directrices a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas para unas ciudades más seguras es una iniciativa importante y oportuna, y esas directrices tienen la finalidad de complementar las reglas y normas internacionales sobre prevención del delito ya existentes. Recientemente, la UNODC asesoró al Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, que está al frente de la labor de elaboración de las directrices, y formuló un conjunto de recomendaciones en que destacó varios componentes propios de una prevención del delito eficaz que las autoridades nacionales y locales tal vez quieran tomar en consideración en el marco de sus esfuerzos encaminados a mejorar la seguridad en las ciudades y las zonas urbanas. Dado que para prevenir el delito en los centros urbanos es necesario actuar en distintas instancias de gobierno, la UNODC recomienda que en las directrices se indique con claridad si las iniciativas se deben emprender a nivel nacional, subnacional o local, o bien en más de un nivel.

3. Labor policial inclusiva y de proximidad

61. En muchos casos recae en la policía la mayor responsabilidad en lo que concierne a la prevención del delito a nivel nacional y local. Construir un cuerpo de policía receptivo y representativo que procure entablar unas buenas relaciones con la comunidad es un aspecto importante para articular enfoques de la prevención del delito que sean participativos e involucren a los agentes locales y a la sociedad civil. Una labor policial eficaz y de proximidad puede contribuir a mejorar la denuncia de delitos y la respuesta a ellos, el acceso a la justicia para las víctimas y las relaciones entre los agentes locales y también fomentar la cohesión social. En las zonas rurales, la labor policial de proximidad puede cumplir una función fundamental para promover valores comunitarios y la solución positiva de conflictos por medio de estrategias de prevención del delito adaptadas al contexto local.

62. La labor policial de proximidad puede, además, permitir la articulación de medidas especializadas para combatir los delitos contra los niños o la violencia sexual o de género y ayuda a conformar un cuerpo de policía en el que estén representados las minorías y los grupos especialmente vulnerables. Al mismo tiempo, puede servir para mejorar la protección y la promoción de los derechos humanos y la prevención de los abusos contra los derechos humanos cometidos por la policía. La policía de proximidad puede ser una herramienta útil en el marco de estrategias amplias de prevención del extremismo violento consistentes en hacer que la comunidad participe en la cuestión de la radicalización conducente a la violencia y empoderar a la comunidad para que pueda ser parte de la solución.

63. Los migrantes y los refugiados suelen correr un grave riesgo de sufrir violencia. La prevención de la violencia contra los migrantes, los trabajadores migrantes y sus familias se debe abordar a múltiples niveles, entre ellos, el comunitario. Una política de inmigración clara e integral, basada en datos estadísticos sólidos, podría favorecer la integración de los migrantes, lo que los haría menos vulnerables a la violencia y la delincuencia. Otras medidas preventivas pueden ser las campañas de sensibilización

²⁷ Resolución 71/256 de la Asamblea General, anexo, párr. 103.

sobre la discriminación; el acceso a la justicia, incluida la eliminación de las barreras lingüísticas, sociales y culturales; el apoyo y la asistencia a los migrantes que han sido víctimas; las medidas para mejorar las relaciones entre los migrantes y la policía; y las relaciones de los medios de comunicación con las comunidades de migrantes.

4. Estrategias de prevención del delito que tengan en cuenta las cuestiones de género

64. Para ser exhaustivas y eficaces, las estrategias de prevención del delito también deben tener en cuenta el costo social que comporta la violencia contra las mujeres, reconociendo y atendiendo los aspectos de la prevención del delito que guardan relación con el género. Eso requiere no solo prestar una atención especial a la prevención de los delitos dirigidos contra las mujeres y las niñas o que las afectan, sino también analizar las distintas formas que adopta la implicación de las mujeres y los hombres en la delincuencia y el modo de hacerles frente. Para poner fin a la violencia contra las mujeres, las estrategias de prevención del delito deberían ser multisectoriales e intervenir en las causas fundamentales de la violencia, en la discriminación contra las mujeres en todas las esferas de la vida, tanto de *iure* como *de facto*, y promover el cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres, incluidos sus derechos económicos, sociales y culturales, y medidas destinadas a empoderar a las mujeres y fortalecer su independencia económica.

65. Además, para que las estrategias de prevención del delito tengan en cuenta el género, los Estados Miembros deberían considerar la posibilidad de elaborar y aplicar estrategias que combatan ciertas actitudes y conductas de los funcionarios del sistema de justicia penal, entre otros, refuercen la seguridad personal de las mujeres e introduzcan de manera general la perspectiva de género en las políticas institucionales, las normativas, los protocolos y las directrices, además de elaborar y aplicar estrategias de comunicación adecuadas en la esfera de la justicia penal. En la elaboración y la aplicación de estrategias de prevención del delito que tengan en cuenta las cuestiones de género se puede implicar a un amplio espectro de partes interesadas, por ejemplo, las comunidades, los líderes comunitarios y religiosos, la sociedad civil y las organizaciones de mujeres, los niños y los jóvenes y el sector privado, incluidos los medios de comunicación.

C. Temas de debate

66. Los participantes en las reuniones preparatorias regionales y en el 14º Congreso podrían considerar las preguntas siguientes para examinarlas en mayor profundidad:

a) ¿Qué buenas prácticas hay para elaborar y aplicar planes amplios de prevención del delito y medir sus efectos?

b) ¿Hay ejemplos de cálculo de costos de los planes de prevención del delito y de su financiación mediante recursos nacionales de un modo sostenible?

c) ¿Qué medidas deberían adoptar los Estados Miembros para favorecer la interoperabilidad del sistema de justicia con otros sistemas, incluidas las esferas de la protección infantil, la salud y la educación, con el fin de evitar que jóvenes y niños se vean envueltos en delitos?

d) ¿Cuáles son las prácticas prometedoras y las lecciones extraídas en lo que concierne a las estrategias integrales de prevención del delito centradas en la prevención de la implicación de niños en delitos?

e) ¿Qué buenas prácticas hay para implicar a las comunidades locales y a agentes no gubernamentales en el diseño de las estrategias de prevención del delito en un contexto urbano?

f) ¿Cómo pueden contribuir la reforma de la policía y la policía de proximidad comunitaria a las estrategias integrales de prevención del delito? ¿Cómo se miden los efectos de esa labor? ¿Qué programas han sido eficaces para lograr que la policía sea más representativa e inclusiva?

g) ¿Qué se necesita para que las estrategias de prevención del delito se adecúen a las distintas maneras en que las mujeres y los hombres se convierten en víctimas de delitos o se ven implicados en ellos?

h) ¿Qué buenas prácticas hay para elaborar y aplicar estrategias de prevención del delito que incorporen la perspectiva de género?

i) ¿Qué prácticas son prometedoras para prevenir la violencia contra las mujeres en el ámbito de la prevención del delito y la justicia penal?

Seminario 1. Prevención del delito de base empírica: estadísticas, indicadores y evaluaciones en apoyo de prácticas eficaces

A. Alcance

1. Formulación de políticas con base empírica

67. Por formulación de políticas con base empírica se entiende un proceso en que la planificación estratégica y las decisiones se fundamentan en la interpretación de la información disponible, mediante la producción y el análisis de datos, el examen de las pruebas científicas y el seguimiento y la evaluación de políticas, programas y actividades.

68. Si bien el uso de pruebas científicas es ya habitual en la toma de decisiones para elaborar políticas racionales, no deja de ser un proceso complejo que abarca varios factores fundamentales. En primer lugar, es necesario disponer de datos y pruebas pertinentes y fiables. En segundo lugar, se ha de tener herramientas concretas con que adaptar la información disponible a las necesidades y los objetivos específicos que dictan los diferentes contextos, cuestiones y partes interesadas. En tercer lugar, todas las partes interesadas pertinentes deberían entender del mismo modo las medidas esenciales para adaptar la información disponible a las características específicas del problema que se desea resolver y, a continuación, definir una misma estrategia de actuación. En cuarto lugar, se integra en el ciclo un mecanismo de examen y se realiza una evaluación transparente de lo que funciona y lo que no, con el fin de promover un método de trabajo orientado a los resultados.

69. El marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible debe su potencial, en buena medida, a que es posible medir los avances logrados con respecto a cada meta, y los marcos de indicadores de los objetivos pueden ser de ayuda a todos los niveles (nacional, regional e internacional) a fin de medir y evaluar los efectos de la prevención del delito, principalmente a partir de los datos nacionales y de las evaluaciones dirigidas por cada país.

2. La prevención del delito: una empresa de múltiples niveles

70. En lo que concierne a las iniciativas de prevención del delito, la prevalencia de los diferentes tipos de actividades delictivas varía según el nivel geográfico de que se trate, lo que subraya la importancia de tener en cuenta las diferentes escalas al producir datos. Además, esos niveles plantean dificultades diferentes al generar las pruebas necesarias para formular políticas de prevención del delito y al evaluar los resultados de esas políticas.

3. Nivel mundial

71. A nivel mundial se dan diversos delitos transnacionales, por ejemplo, los delitos cibernéticos y el tráfico de mercancías y la trata de personas a gran escala. Ello obliga a realizar una evaluación mundial a partir de los datos y observaciones sobre cada país que suelen ser facilitados por organizaciones internacionales como la UNODC por

medio de sus informes anuales²⁸, con el fin de promover el diálogo, favorecer el consenso y, llegado el momento, elaborar instrumentos internacionales jurídicos y de política orientados a la prevención del delito. También obliga a elaborar herramientas internacionales, por ejemplo, objetivos, normas, estándares e indicadores, y también conceptos y definiciones comunes, entre otras cosas, en relación con la estandarización, el intercambio y la accesibilidad de los datos.

72. Disponer de información de alcance mundial aumenta la capacidad de comprender las dinámicas de los mercados delictivos. Para entender “dónde” y “cómo” se deberían realizar intervenciones preventivas, se debería tener una visión detallada de los agentes de esos mercados y de sus incentivos y actualizarla periódicamente²⁹. Además, esa comprensión es una herramienta útil para evaluar lo que funciona y lo que no en la prevención del delito y reflexionar sobre ello.

4. Nivel regional

73. La prevención del delito a nivel regional y subregional conlleva aprovechar las oportunidades de entablar una cooperación multilateral y crear herramientas entre países vecinos o que posean similitudes históricas, económicas y culturales. Herramientas regionales como los observatorios regionales sobre la delincuencia transnacional garantizan la obtención de datos e información homogéneos e integrales y ofrecen mecanismos de intercambio de datos.

74. Cuando se tratan cuestiones transnacionales a nivel mundial o regional, una de las dificultades que entrañan la recopilación y el análisis de los datos guarda relación con la diversidad de marcos regulatorios y con las diferencias que existen entre las capacidades administrativas y tecnológicas de cada país. La labor de prevención basada en datos empíricos a nivel mundial y regional se puede ver mermada por la dificultad que comporta crear conjuntos de datos transnacionales reuniendo datos a partir de modelos y sistemas de recopilación de datos muy diferentes en que varía enormemente la capacidad de garantizar la calidad, la fiabilidad y la comparabilidad de los datos. Esto, además, reduce la posibilidad de efectuar evaluaciones de suficiente calidad a nivel mundial que ofrezcan información de referencia para la labor realizada en todo el mundo en la esfera de la prevención del delito. Los Estados Miembros podrían deliberar sobre la manera en que se pueden tomar en consideración las diferencias que existen entre los sistemas jurídicos y la praxis jurídica de cada país al tratar de crear conjuntos de datos transnacionales.

5. Nivel nacional

75. A nivel nacional, la labor gira en torno a las políticas y respuestas institucionales y la función del sistema de justicia penal en la prevención del delito. La recopilación de datos a nivel nacional puede proporcionar pruebas sobre la delincuencia y sus vínculos con numerosos factores, por ejemplo, las desigualdades, las prácticas culturales y las tensiones sociales. Estas pruebas incrementan la capacidad de articular marcos legislativos y de política y diseñar estrategias amplias.

76. A nivel nacional, uno de los escollos en lo que respecta a la obtención de pruebas es la capacidad de entablar una colaboración entre las distintas partes interesadas. Las estadísticas y la información de ámbito nacional deberían ofrecer una visión amplia de los riesgos relacionados con la delincuencia y de los elementos que la facilitan y mostrar los grupos vulnerables y en riesgo. Para eso se necesita una normalización de los protocolos y los procedimientos que garantice la calidad y la fiabilidad de los datos, un

²⁸ El *Informe Mundial sobre las Drogas*, el *Informe Mundial sobre la Trata de Personas*, el *Estudio Mundial sobre el Homicidio* y el *World Wildlife Crime Report*, publicados por la UNODC, son ejemplos de informes mundiales realizados a partir de la recopilación de datos de todo el mundo.

²⁹ Las pruebas deberían consistir, por ejemplo, en datos de decomisos de contrabando, datos sobre precios (para mostrar los márgenes comerciales y la situación del mercado ilícito), datos sobre las actividades en el sector de la justicia penal y datos de estudios, todo lo cual permite obtener conocimientos, tanto de los agentes ilícitos como de los lícitos, sobre la naturaleza y las tendencias del mercado.

desglose correcto, una homogeneización de los procesos de recopilación empleados por los distintos órganos y protocolos para el uso compartido de datos e información³⁰. Esas acciones son necesarias también para fortalecer las capacidades y los sistemas de evaluación de cada país, que son indispensables para averiguar los logros y los fracasos y muestran buenas prácticas seguidas en distintos países.

6. Nivel local

77. A nivel local y municipal, la prevención del delito puede tener en cuenta las experiencias inmediatas de los ciudadanos, por ejemplo, sus sentimientos de inseguridad, la seguridad en los espacios públicos, los delitos contra la propiedad y otros delitos contra las personas. A ese nivel, las actividades de prevención del delito están supeditadas a la capacidad de diseñar políticas específicas que hagan partícipes a los agentes locales, entre ellos, las comunidades a las que están dirigidas, la sociedad civil y las instituciones de primera línea encargadas de la aplicación. Eso requiere herramientas de generación y análisis de datos a nivel local, como auditorías de seguridad orientadas a la formulación de políticas de base empírica, capacidad para garantizar una producción de datos de gran calidad y aptitudes adecuadas para realizar evaluaciones de gran calidad y para garantizar la inclusión de todas las partes interesadas pertinentes en estos procesos.

B. Objetivos

78. Los objetivos del Seminario 1 son los siguientes:

a) Deliberar sobre las pruebas necesarias como referencia para elaborar políticas de prevención del delito eficaces y efectivas, y posibles métodos para reunir esas pruebas. En función de si una iniciativa de prevención del delito tiene carácter internacional, regional, nacional o local, se necesitarán distintos tipos de pruebas. En el seminario también se examinarán formas posibles de utilizar esos indicios para elaborar estrategias e intervenciones de prevención del delito, especialmente en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible;

b) Analizar las dificultades que entraña la obtención de datos estadísticos de gran calidad, que es el primer paso para obtener información de referencia para las estrategias de prevención del delito. Esas dificultades no se limitan a la esfera de las estadísticas sobre la delincuencia y la justicia penal, ya que se han de relacionar con otras cuestiones de índole social, económica y ambiental. Las deliberaciones se centrarán en la consolidación y la mejora de los sistemas estadísticos existentes al servicio de la prevención del delito y la innovación con miras a elaborar métodos más exactos y eficaces en función del costo;

c) Discutir mecanismos eficaces para producir y coordinar datos oficiales y compartirlos con todos los agentes de manera transparente. En la producción y el uso de pruebas de interés para la prevención del delito han de participar distintas instituciones gubernamentales que abarquen diversos ámbitos;

d) Estudiar cómo realizar análisis imparciales y acreditados de modo que los datos se interpreten y pongan en el contexto de cuestiones de desarrollo más amplias a los efectos de la prevención del delito. Dada la naturaleza polifacética y en constante devenir de la delincuencia, se trata de saber cómo lograr, tanto a nivel nacional como internacional, mecanismos duraderos de análisis e investigación de cuestiones relacionadas con la prevención del delito. El objeto de esto es suministrar resultados de

³⁰ A ese respecto, ofrecen una orientación útil para los procesos nacionales de recopilación de datos varias normas estadísticas internacionales, por ejemplo, la Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos, las directrices y las normas para las encuestas de victimización y corrupción, los manuales de instrucciones para la evaluación de la justicia penal, las herramientas de seguimiento y evaluación y otros métodos normalizados promovidos por la UNODC, como el método de cálculo de múltiples sistemas para medir la cantidad de víctimas no detectadas de delitos de trata.

evaluaciones de gran calidad con el fin de proporcionar información para la elaboración de políticas eficaces de prevención del delito;

e) Examinar el vínculo entre las pruebas y el conocimiento, por un lado, y las políticas de prevención del delito, por otro, un vínculo que no está establecido firmemente en todos los casos. Existen varias deficiencias de comunicación y, en numerosas ocasiones, los productos analíticos no llegan a la opinión pública y a las instancias decisorias de un modo eficaz. Aplicar un enfoque participativo y entablar un diálogo constructivo puede ser un método eficaz de promover el uso pruebas en el discurso público sobre la prevención del delito;

f) Esclarecer la necesidad de fortalecer la capacidad y los sistemas nacionales de evaluación, teniendo también en cuenta el mecanismo de revisión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y de proporcionar información de referencia para la planificación y ejecución de políticas y extraer mejores prácticas, enseñanzas y medidas innovadoras de las actividades de prevención del delito que hayan surtido efecto. Se necesitan métodos de evaluación sólidos a distintos niveles (local, nacional, regional e internacional) para que los fenómenos complejos se analicen y examinen al nivel geográfico y de gobernanza más adecuado;

g) Analizar la exhaustividad del marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible como elemento clave para facilitar la obtención y el uso de pruebas para la prevención del delito. Integrar la delincuencia y el sistema de justicia penal en el contexto más amplio de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y su seguimiento es fundamental y obliga a lograr un acercamiento entre distintos colectivos de especialistas y profesionales tanto a nivel nacional como internacional;

h) Analizar la relación costo-eficacia y la viabilidad de los programas de prevención del delito.

C. Temas de debate

79. Los participantes en las reuniones preparatorias regionales y en el Seminario 1 del 14º Congreso podrían considerar las preguntas siguientes para examinarlas en mayor profundidad:

a) Qué clase de herramientas pueden servir para fortalecer los sistemas de información existentes con el fin de elaborar políticas y prácticas de base empírica; en relación con:

- i) la producción de datos;
- ii) el análisis de los datos;
- iii) la interpretación y la aplicación de pruebas científicas a cuestiones y contextos específicos;
- iv) el seguimiento;
- v) la evaluación.

b) ¿Qué herramientas existen ya? ¿Qué ventajas ofrecen y cómo se pueden mejorar? ¿Cómo se pueden utilizar para el seguimiento y la evaluación?

c) ¿Cómo se pueden adaptar esas herramientas a los distintos niveles, es decir, mundial, regional, nacional y local, en función de sus características? Concretamente, ¿qué herramientas se necesitan para apoyar la aplicación de políticas apropiadas de prevención del delito a nivel local, nacional, regional e internacional?

d) ¿Cómo pueden esas herramientas promover, apoyar e incluir una participación amplia de todas las partes interesadas pertinentes, entre ellos, agentes no estatales, el mundo académico, la sociedad civil, el sector privado y las comunidades?

e) ¿Cómo puede la evaluación de los proyectos, programas, estrategias y políticas contribuir a mejorar la prevención del delito de base empírica?

f) ¿Qué prerequisites deben darse para no dejar a nadie atrás y para que las consideraciones de género queden reflejadas plenamente en estos procesos?

g) ¿Qué impedimentos existen a nivel nacional para establecer una comunicación eficaz entre la comunidad dedicada a la prevención del delito, el público en general y los encargados de adoptar decisiones? ¿Se usan las pruebas obtenidas de la investigación sobre la prevención del delito al trazar las políticas nacionales de prevención del delito tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo?

h) ¿Qué enfoques y métodos innovadores se necesitan para entender la evolución de las formas de delincuencia complejas y nuevas (por ejemplo, la delincuencia organizada transnacional, los delitos contra el medio ambiente y los delitos económicos)? ¿Cómo pueden los Estados, las estructuras de cooperación internacional y las organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas, apoyar el desarrollo y la puesta en práctica de esas herramientas a nivel local, nacional, regional e internacional?

i) ¿Cómo puede el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible ayudar a que se conceda mayor prioridad a la recopilación de datos nacionales sobre la delincuencia y los sistemas de justicia penal?

j) ¿Cómo puede el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible fomentar la comunicación entre los profesionales de la prevención del delito y la justicia penal y la comunidad dedicada al desarrollo?

k) ¿Cómo puede el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible ayudar a que se dé mayor prioridad a la capacidad de evaluación nacionales y a los correspondientes sistemas, con el fin de promover la evaluación y la rendición de cuentas como premisas básicas en la esfera de la prevención del delito?

l) ¿Cómo se puede fortalecer el vínculo entre la evaluación y la formulación de políticas a fin de mejorar la elaboración y la ejecución de las políticas y estrategias y de aumentar la eficacia de las medidas de prevención del delito?

Tema 4 del programa. Enfoques integrados de los retos que afronta el sistema de justicia penal

A. Antecedentes

80. Los sistemas de justicia penal de todo el mundo enfrentan numerosos retos para los que se necesitan enfoques integrados y coordinados que respeten, protejan y cumplan los derechos de las víctimas, los testigos, los infractores y los presos en consonancia con las reglas y normas internacionales en materia de prevención del delito y justicia penal.

81. Como se indica en el capítulo II de la presente guía, la consecución de varios Objetivos de Desarrollo Sostenible depende directamente de la habilidad y la capacidad de alcanzar satisfactoriamente una serie de metas fundamentales para los sistemas de justicia penal, a saber, poner fin a todas las formas de discriminación y de violencia contra las mujeres y las niñas (metas 5.1 y 5.2), reducir todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad (meta 16.1), poner fin a la violencia contra los niños (meta 16.2), promover el estado de derecho y la igualdad de acceso a la justicia para todos (meta 16.3), fortalecer las instituciones nacionales pertinentes para crear capacidad a todos los niveles (meta 16.a), así como el Objetivo 10, relativo a la reducción de las desigualdades, y el Objetivo 17, relativo a la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible. Esas prioridades figuran en la Declaración de Doha, en la que se recalcó la importancia de que los sistemas de justicia penal, y las instituciones que los integran, sean eficaces, imparciales, humanos y responsables con el fin de progresar en la Agenda de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

82. La UNODC presta apoyo a los Estados Miembros para que alcancen esas metas y cumplan esos Objetivos de Desarrollo Sostenible, fortaleciendo para ello la capacidad de las instituciones de justicia penal por medio de programas de asistencia técnica a nivel mundial, regional y nacional, en consonancia con las reglas y normas internacionales pertinentes. La reforma de la justicia penal es uno de los pilares de todos los programas regionales de la UNODC, que se complementan con los programas mundiales de la UNODC sobre los retos penitenciarios y la violencia contra los niños y también con su programa mundial sobre la violencia contra las mujeres, que se pondrá en marcha próximamente. La UNODC está lista para redoblar esos esfuerzos y entablar una cooperación técnica continua y a largo plazo para que los sistemas de justicia penal puedan alcanzar esos objetivos antes de 2030.

83. Un elemento importante que se ha de tener en cuenta en lo que concierne a los retos que tiene ante sí el sistema de justicia penal es la reducción de la reincidencia, cuestión en la que se ahondará conforme a las deliberaciones que se celebren en el marco del Seminario 2.

B. Cuestiones fundamentales y enfoque sustantivo

1. Enfoques de la delincuencia centrados en las víctimas

84. Entre los que se “quedan atrás” con más frecuencia en los sistemas de justicia penal están las víctimas de la delincuencia. Es indispensable reformar los sistemas de justicia penal para que estén más centrados en las víctimas y, de ese modo, se impida la victimización secundaria y reiterada y aumente el número de incidentes que se denuncian, lo que permitirá responder a los delitos con más eficacia. Eso incluye el establecimiento de programas de apoyo y asistencia a las víctimas y de medidas en favor de la reparación y el resarcimiento y la aplicación de la justicia restaurativa. Además, hay determinados grupos de víctimas, y víctimas de ciertos tipos de delitos, que precisan respuestas especializadas. En particular, los niños víctimas quedan desatendidos a menudo por el sistema de justicia penal³¹.

2. Reforma de la policía y del sector de la seguridad en el marco de la reforma integrada de la justicia penal

85. La reforma de la policía y de otras instituciones encargadas del cumplimiento de la ley puede contribuir a lograr que el sistema de justicia penal sea eficaz, justo y eficiente. Esa reforma comporta crear mecanismos de rendición de cuentas y supervisión eficaces, garantizar que las investigaciones se orienten conforme a la inteligencia disponible en lugar de basarse en confesiones (lo que conlleva el riesgo de que las confesiones se obtengan por coacción) y transformar la policía en un servicio más que en una fuerza.

3. Violencia contra las mujeres

86. La importancia de esa reforma es especialmente evidente en los casos de violencia contra las mujeres, en particular el asesinato de mujeres y niñas por razones de género. Las respuestas de la justicia penal son un aspecto fundamental del enfoque general, coordinado, multisectorial y sostenido que se necesita para luchar contra la impunidad de esa violencia. Específicamente, entre las tareas que se han de realizar están la elaboración e implantación de marcos legislativos y de política adecuados, el fortalecimiento de la capacidad de la policía, los fiscales, los jueces y demás profesionales de la justicia penal para que puedan investigar, enjuiciar y castigar a los infractores con eficacia, y la prestación de servicios esenciales a las víctimas y los

³¹ Véanse las Directrices sobre la Justicia en Asuntos concernientes a los Niños Víctimas y Testigos de Delitos (resolución 2005/20 del Consejo Económico y Social, anexo); y las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo de las Naciones Unidas para Eliminar la Violencia contra los Niños en el Ámbito de la Prevención del Delito y la Justicia Penal (resolución 69/194 de la Asamblea General, anexo), parte dos (Aumentar la capacidad del sistema de justicia penal para responder a la violencia contra los niños y proteger a los niños víctimas).

supervivientes³². Es crucial que exista una estrecha colaboración y coordinación con los sectores sanitario y social, incluso con organizaciones de la sociedad civil que cumplen una función notable de apoyo y asistencia a las mujeres en muchos países³³. Las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo Actualizadas para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer en el Campo de la Prevención del Delito y la Justicia Penal ofrecen orientación específica sobre enfoques integrados para acometer esas tareas con eficacia³⁴.

4. Violencia contra los niños

87. Responder con eficacia a la violencia contra los niños es otro de los retos que tienen ante sí los sistemas de justicia. Esta clase de violencia ocurre en todos los ámbitos, a menudo relacionados entre sí, por ejemplo, las comunidades, el hogar, los centros de enseñanza, los centros de detención y las instituciones de cuidado del niño, y por tanto requiere enfoques que integren distintas disciplinas. Las trabas a ese respecto van desde la falta de un sistema de justicia especializado y la condición jurídica de los niños hasta la falta de enfoques que sean seguros para los niños y tengan en cuenta las cuestiones de género, pasando por la desconfianza del sistema de justicia y la ausencia de mecanismos de coordinación multisectoriales. Una forma singularmente grave de violencia contra los niños que precisa atención de manera urgente es la captación y explotación de niños por grupos terroristas y extremistas violentos³⁵. En las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo de las Naciones Unidas para Eliminar la Violencia contra los Niños en el Ámbito de la Prevención del Delito y la Justicia Penal se insta a tomar medidas para eliminar todas las formas de violencia en los entornos públicos y privados, integrar la protección de los niños en una reforma más amplia del estado de derecho y garantizar el acceso de los niños a sistemas de justicia imparciales, transparentes y adaptados a los niños que puedan hacer cumplir y proteger sus derechos³⁶.

5. Retos penitenciarios y sus causas fundamentales

88. El hacinamiento y las condiciones inadecuadas en las cárceles son síntomas de deficiencias estructurales en los sistemas de justicia penal que requieren enfoques integrados. Estos enfoques, que van desde reducir el uso del encarcelamiento y mejorar las condiciones penitenciarias hasta apoyar la reintegración social de los reclusos tras su liberación, requieren una coordinación entre los órganos competentes y otros sectores³⁷. Son especialmente importantes y eficaces en función del costo las medidas aplicadas en las etapas iniciales con el fin de reducir la prisión preventiva y promover las medidas no privativas de la libertad³⁸, estudiar opciones propias de la justicia

³² Véase *Manual sobre respuestas policiales eficaces ante la violencia contra la mujer*, Serie de Manuales de Justicia Penal (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.10.IV.3) y UNODC, *Handbook on Effective Prosecution Responses to Violence against Women and Girls*, Serie de Manuales de Justicia Penal (Viena, 2014).

³³ Véase Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) y otros, “Paquete de servicios esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia”, 10 de diciembre de 2015. Disponible en www.unwomen.org.

³⁴ Resolución 65/228 de la Asamblea General, anexo.

³⁵ UNODC, *Handbook on Children Recruited and Exploited by Terrorist and Violent Extremist Groups: The Role of the Justice System* (Viena, 2017).

³⁶ Véase UNODC, *Planning the Implementation of the United Nations Model Strategies and Practical Measures on the Elimination of Violence against Children in the Field of Crime Prevention and Criminal Justice: A Checklist*; UNODC, *Manual sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos para uso de profesionales y encargados de la formulación de políticas*, Serie de Manuales de Justicia Penal (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.10.IV.1).

³⁷ Véase UNODC, *Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delinquentes*, Serie de Manuales de Justicia Penal (2012), y la guía para las deliberaciones sobre el Seminario 2.

³⁸ Véase *Manual de principios básicos y prácticas prometedoras en la aplicación de medidas sustitutivas del encarcelamiento*, Serie de Manuales de Justicia Penal (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.07.XI.2); UNODC, *Manual sobre Estrategias para Reducir el Hacinamiento en las Prisiones*, Serie de Manuales de Justicia Penal (Viena, 2013).

restaurativa³⁹ y garantizar el acceso a asistencia jurídica⁴⁰ y la proporcionalidad en el sistema de justicia penal, así como la reforma policial y el uso adecuado de la fuerza de parte de la policía⁴¹. Para garantizar que los presos reciban un tratamiento acorde con las Reglas Nelson Mandela y con otras reglas y normas internacionales, se necesitan inversiones, entre otras cosas, en la capacitación del personal penitenciario, tanto al inicio de su contratación como durante su vida laboral, para afrontar la ardua tarea de custodiar a los presos de manera segura y humana.

6. Circunstancias específicas y trasfondo de los infractores

89. Ciertos grupos de población corren un riesgo especial de quedarse atrás y necesitan una atención específica. En los sistemas de justicia penal hay un número desproporcionado de infractores de origen pobre y marginal. Las mujeres que cometen delitos enfrentan especiales dificultades en los sistemas de justicia penal, diseñados tradicionalmente para los hombres⁴². Los infractores y presos con necesidades especiales, como los migrantes y otros ciudadanos extranjeros, las personas con discapacidades y las minorías étnicas y raciales, enfrentan formas interrelacionadas de discriminación⁴³. Los infractores reincidentes son responsables de una parte importante de los delitos que se cometen en una sociedad y a menudo tienen múltiples necesidades que han de atenderse.

90. También se plantean retos especiales al hacer frente a determinadas formas de delincuencia, como los delitos de terrorismo o la delincuencia organizada⁴⁴. Los sistemas de justicia penal han de tratar con un número cada vez mayor de infractores pertenecientes a grupos delictivos organizados o grupos extremistas violentos, y en consecuencia han de articular enfoques integrados, reducir la reincidencia y aplicar intervenciones intersectoriales coordinadas para los reclusos de alto riesgo, así como evitar la radicalización hacia la violencia o la captación de terroristas y aumentar sus probabilidades de rehabilitación, desvinculación de la violencia y reintegración en la sociedad⁴⁵. Para asignar a los infractores los regímenes y programas penitenciarios adecuados es condición indispensable contar con sistemas de clasificación y realizar evaluaciones de los riesgos y las necesidades.

C. Temas de debate

91. Los participantes en las reuniones preparatorias regionales y en el 14º Congreso podrían considerar las preguntas siguientes para examinarlas en mayor profundidad:

a) ¿Qué buenas prácticas hay para que los sistemas de justicia penal estén más centrados en las víctimas y para adoptar un enfoque de la protección, el apoyo y la asistencia a las víctimas de delitos basado en los derechos?

b) ¿Qué medidas son eficaces para aumentar la participación de las víctimas en programas de justicia restaurativa? ¿Qué resultados han deparado los estudios en que se hayan evaluado los efectos de los programas de justicia restaurativa?

³⁹ Véase *Handbook on Restorative Justice Programmes*, Serie de Manuales de Justicia Penal (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.06.V.15).

⁴⁰ Véase la guía para las deliberaciones sobre el tema 5 del programa.

⁴¹ Véase UNODC y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Manual de referencia sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego para hacer cumplir la ley*, Serie de Manuales de Justicia Penal (HR/PUB/17/6).

⁴² Véase *Handbook on Women and Imprisonment* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.14.IV.3).

⁴³ Véase *Handbook on Prisoners With Special Needs*, Serie de Manuales de Justicia Penal (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.09.IV.4).

⁴⁴ Véase la guía para las deliberaciones sobre el tema 6 del programa.

⁴⁵ Véase UNODC, *Handbook on the Management of Violent Extremist Prisoners and the Prevention of Radicalization to Violence in Prisons*, Serie de Manuales de Justicia Penal (Viena, 2016) y UNODC, *Handbook on the Management of High-Risk Prisoners*, Serie de Manuales de Justicia Penal (Viena, 2016).

c) ¿Cómo puede contribuir la reforma policial, incluido el examen de las políticas relativas al uso de la fuerza, a lograr una reforma más eficaz e integrada de la justicia penal?

d) ¿Cómo pueden los países promover la colaboración y la coordinación entre los organismos y servicios pertinentes dirigidos a las víctimas y supervivientes de la violencia contra las mujeres en pos de mejorar los servicios integrados de protección, como los servicios sociales y de salud, el asesoramiento jurídico y la asistencia policial?

e) ¿Qué efectos tiene la mejora de los vínculos entre los servicios sociales y de salud y los organismos de justicia penal en lo que se refiere a denunciar y registrar los actos de violencia contra las mujeres y responder adecuadamente a ellos, protegiendo al mismo tiempo la intimidad de las mujeres?

f) ¿Qué experiencias hay en relación con la coordinación de enfoques entre organismos de justicia penal para evaluar el riesgo de violencia contra las mujeres?

g) ¿Hay ejemplos de buenas prácticas de cooperación internacional para prevenir y remediar la violencia contra las mujeres, por ejemplo, la repatriación y la reintegración de las mujeres víctimas de la violencia que hayan sido objeto de trata o raptadas en otro país, o el reconocimiento y la ejecución transfronterizas de órdenes de alejamiento?

h) ¿Cómo pueden los sistemas de justicia, en cooperación con otros sistemas, prevenir los incidentes de violencia contra los niños y responder adecuadamente a esos incidentes, incluidos los niños captados y explotados por grupos terroristas y grupos extremistas violentos?

i) ¿Qué ejemplos hay de buenas prácticas en relación con formas eficaces de promover la coordinación entre los sistemas de justicia y de protección infantil para prevenir todas las formas de violencia contra los niños y hacerles frente?

j) ¿Qué lecciones se han aprendido con vistas a reformar los marcos jurídicos, normativos y operacionales para habilitar el acceso a sistemas de justicia imparciales, transparentes y adaptados a los niños?

k) ¿Qué ejemplos de buenas prácticas y lecciones aprendidas hay en relación con programas de reinserción social de base empírica dirigidos a los niños y diseñados en cooperación con los sistemas sociales, de educación y de salud?

l) ¿Cuáles son las formas más eficaces de promover la proporcionalidad en la imposición de penas por los tribunales penales?

m) ¿De qué manera han reducido los países el recurso excesivo a la prisión preventiva y el hacinamiento en las cárceles?

n) ¿Qué función cumplen las medidas no privativas de la libertad en las diferentes etapas del proceso penal?

o) ¿Cómo pueden los países capacitar y dotar de los medios necesarios a los funcionarios de prisiones para que ejerzan su ardua labor con profesionalidad?

p) ¿Qué medidas han tomado los países para incorporar la perspectiva de género en las políticas y prácticas de la justicia penal? ¿Qué tan eficaces son las medidas que tengan en cuenta el género para reducir la discriminación contra las mujeres acusadas, condenadas o reclusas? ¿Qué experiencias concretas tienen los países en relación con la adopción de medidas de remisión y medidas sustitutivas de la prisión preventiva y la condena que tengan en cuenta los antecedentes de victimización de las mujeres delincuentes y sus responsabilidades de cuidado de otras personas?

q) ¿Cómo pueden responder con más eficacia los sistemas de justicia penal a la discriminación contra personas con necesidades especiales y atender las necesidades de los delincuentes y reclusos que pertenezcan a esas categorías?

r) ¿Qué buenas prácticas hay en relación con la gestión de los presos de alto riesgo y los presos extremistas violentos y la prevención de la radicalización que conduce a la violencia en las prisiones?

s) ¿Qué buenas prácticas y enseñanzas se han extraído de las medidas adoptadas en relación con los infractores reincidentes, que representan un riesgo para la sociedad y que además requieren un apoyo de muy diversa índole?

Seminario 2. Reducción de la reincidencia: determinar los riesgos y encontrar soluciones

A. Alcance

1. Reducción de la reincidencia

92. Para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible hay que prestar atención a reducir la delincuencia, lo que incluye prevenir la reincidencia. Para ello, es importante proporcionar a los delincuentes programas adecuados tanto dentro como fuera de las instituciones penitenciarias. También es importante atacar las causas fundamentales de la reincidencia, como la pobreza y la discriminación.

93. Se entiende por reincidencia que una persona que es o ha sido objeto de una intervención de la justicia penal cometa un nuevo delito. Aunque actualmente no se dispone de estadísticas mundiales fiables sobre las tasas de reincidencia, es un fenómeno que ocurre tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Muchos delincuentes, incluso después de cumplir penas de cárcel graves, no desisten de delinquir reiteradamente ni se reintegran en la comunidad como ciudadanos respetuosos de la ley.

94. Si se reduce la reincidencia, también se reduce el número de víctimas, aumenta la seguridad de la comunidad y disminuye la presión que soportan los organismos encargados de hacer cumplir la ley y las instituciones de justicia penal. Si los delincuentes se reinserían satisfactoriamente, se reducirá el número de comparecencias ante los tribunales penales, el número de encarcelamientos, el hacinamiento en las prisiones y los costos para el sistema de justicia penal.

95. Para reducir la reincidencia y prestar a los delincuentes un apoyo que les permita convertirse en miembros productivos de la sociedad se necesita un enfoque polifacético. Este incluye inversiones adecuadas en programas de rehabilitación de los delincuentes tanto dentro de las instituciones penitenciaras como en la comunidad, estrategias eficaces de prevención del delito y un uso adecuado de medidas sustitutivas del encarcelamiento. Para que esas intervenciones sean eficaces, se han de tener en cuenta los diversos factores que agravan el riesgo de reincidir y dificultan a los delincuentes su reinserción en la sociedad, por ejemplo, el uso indebido de sustancias adictivas, la falta de apoyo familiar, las enfermedades mentales y físicas, la cognición⁴⁶, la personalidad y el temperamento⁴⁷ antisociales y la victimización a edad temprana.

96. La UNODC presta apoyo a las iniciativas de los Estados Miembros encaminadas a reducir la reincidencia, por ejemplo, fortaleciendo la capacidad de las instituciones de justicia penal por conducto de programas de asistencia técnica en las esferas de la rehabilitación y programas de reinserción social, políticas de imposición de penas y medidas sustitutivas del encarcelamiento, incluida la justicia restaurativa. La UNODC presta asistencia técnica a nivel mundial, regional y nacional, de conformidad con las reglas y normas internacionales pertinentes.

⁴⁶ Este factor engloba procesos mentales que conducen a la comisión de un delito, por ejemplo, racionalizar los delitos (como creer que la víctima se lo merecía o disfrutó con la agresión, que la sociedad es injusta, que las reglas de la sociedad son absurdas y que el sistema de justicia penal está corrompido). También abarca una actitud de desafío a las reglas y la identificación con los delincuentes. Véase Donald A. Andrews y James Bonta, *The Psychology of Criminal Conduct*, 5th ed. (New Providence, Nueva Jersey, Mathew Bender and Company, 2011), pág. 59. Véase también *Introductory Handbook on the Prevention of Recidivism*, pág. 38.

⁴⁷ Andrews y Bonta lo definen así: “En lenguaje corriente: impulsivo, atrevido, hedonista, problemas generalizados... una agresividad nerviosa, una indiferencia cruel hacia el prójimo”. (*The Psychology of Criminal Conduct*), pág. 58.

2. Rehabilitación y reinserción social

97. Con el fin de reducir la reincidencia y de acuerdo con las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)⁴⁸, las intervenciones de la justicia penal se deberían adaptar para atender las necesidades y la situación de cada delincuente sobre la base de una evaluación concienzuda y continua de las necesidades, capacidades e inclinaciones particulares. Además, la evaluación de los programas y las intervenciones es indispensable para entender en qué medida se han logrado los resultados a que se aspiraba. Las conclusiones de esa evaluación pueden servir como lecciones importantes, y estas, como base empírica que oriente futuros programas e intervenciones.

98. Además, al diseñar y aplicar medidas destinadas a reducir la reincidencia, se debe prestar una atención especial a equilibrar meticulosamente la necesidad de proteger a la sociedad, los derechos de las víctimas y los derechos fundamentales del delincuente.

99. Es bien sabido que el encarcelamiento por sí solo es insuficiente para prevenir a largo plazo la reincidencia. Invertir en prisiones sin invertir también en programas de rehabilitación y reintegración no conduce a una reducción importante de la reincidencia, sino que podría incluso agravar el problema.

100. El período de encarcelamiento debería aprovecharse para garantizar en la medida de lo posible que, a su regreso a la comunidad, los delincuentes no solo quieran, sino que sean capaces, de vivir respetando la ley. Por consiguiente, para ser eficaces, las estrategias de prevención del delito a escala local y nacional deben prestar una atención especial a la rehabilitación de los reclusos y a su reinserción social tras su puesta en libertad, lo que incluye su supervisión y la prestación de asistencia.

101. Las medidas de rehabilitación y reinserción no tienen por qué incluir forzosamente el encarcelamiento para ser eficaces; de hecho, muchas de esas medidas se pueden aplicar con más eficacia en el entorno comunitario. Esto es especialmente cierto en el caso de los delincuentes que tienen necesidades específicas, por ejemplo, los de edad avanzada, los que padecen enfermedades mentales o trastornos relacionados con el consumo de drogas y los que pertenecen a grupos excesivamente representados, como pueblos indígenas y minorías raciales o étnicas.

3. Políticas de imposición de penas, opciones de intervención y medidas sustitutivas del encarcelamiento

102. El recurso excesivo al encarcelamiento agrava las deficiencias de los sistemas de justicia penal ya sobrecargados, y esto a su vez menoscaba su capacidad de reducir la reincidencia y promover la reinserción social de los delincuentes.

103. La imposición de medidas no privativas de la libertad, como las sanciones basadas en la comunidad, los programas de remisión, la libertad a prueba y la derivación a programas de tratamiento de la drogodependencia o los trastornos mentales, puede ser un modo más eficaz de facilitar la reinserción social de los delincuentes y reducir la reincidencia. Las medidas no privativas de la libertad colocan a los delincuentes en una situación más propicia para que adquieran aptitudes que les permitan reintegrarse en la sociedad y, por norma, fortalecen sus relaciones con otros miembros de la comunidad. Los delincuentes que tienen un vínculo fuerte con su comunidad y a quienes importa la gente de su entorno tienen menos probabilidades de volver a delinquir.

104. En las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad⁴⁹ (Reglas de Tokio) se señala que el encarcelamiento debería considerarse el último recurso y se alienta a promover las medidas no privativas de la libertad, teniendo en cuenta la necesidad de encontrar un equilibrio entre los derechos de los delincuentes, los derechos de las víctimas y la protección de la sociedad.

⁴⁸ Resolución 70/175 de la Asamblea General, anexo, regla 94.

⁴⁹ Resolución 45/110 de la Asamblea General, anexo.

105. Las alternativas al encarcelamiento son muy adecuadas para las mujeres que han cometido delitos. Con frecuencia se encarcela a mujeres por delitos leves como consecuencia de múltiples capas de discriminación y privaciones. La mayoría de ellas no plantean un riesgo elevado para la sociedad, y sin embargo tienen necesidades específicas, por ejemplo, responsabilidades de cuidado de otras personas o necesidades físicas o psiquiátricas específicas de su género, sobre todo las que tienen antecedentes de violencia doméstica y abusos sexuales.

106. La mayoría de las jurisdicciones carecen de medidas sustitutivas del encarcelamiento que tengan en cuenta el género y puedan ajustarse a las necesidades concretas de las mujeres. Las Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes⁵⁰ (Reglas de Bangkok) ofrecen orientación en ese sentido, ya que incluyen una serie de recomendaciones relativas a medidas opcionales y alternativas a la prisión preventiva y la condena, concebidas específicamente para las mujeres delincuentes, entre ellas, la recomendación de que, al imponer penas, se examinen atenuantes teniendo en cuenta las posibles responsabilidades de cuidado de otras personas de las interesadas y su situación particular.

107. Los programas de justicia restaurativa también pueden ser una intervención eficaz para reducir la reincidencia cuando se ponen en práctica de acuerdo con las garantías procesales, prestando la debida atención a los derechos y las necesidades tanto de los delincuentes como de las víctimas. Ofrecer a los delincuentes la oportunidad de entender y reconocer las consecuencias de sus actos y los efectos que han generado esos actos en quienes los rodean (incluidas las víctimas, sus familiares y demás miembros de la comunidad) aumenta la probabilidad de que los delincuentes asuman la responsabilidad derivada de su comportamiento⁵¹.

B. Objetivos

108. Los objetivos del Seminario 2 son los siguientes:

a) Intercambiar datos de investigaciones y experiencias de profesionales respecto de la reducción de la reincidencia, en particular por medio de:

i) Programas de rehabilitación en los establecimientos penitenciarios, servicios para preparar a los delincuentes reclusos para su puesta en libertad y servicios de reinserción social prestados en el ámbito comunitario;

ii) Programas de rehabilitación en el marco de la aplicación de medidas no privativas de libertad con el fin de evitar la reclusión y prestar asistencia a los delincuentes para su pronta reinserción en la sociedad;

iii) Diseño y ejecución de medidas sustitutivas del encarcelamiento, incluidos programas de justicia restaurativa;

b) Esclarecer los vínculos necesarios entre los distintos organismos y partes interesadas (gubernamentales y no gubernamentales) pertinentes para la realización de las intervenciones, los programas y los servicios mencionados anteriormente.

⁵⁰ Resolución 65/229 de la Asamblea General, anexo.

⁵¹ Los principios básicos sobre la utilización de programas de justicia restaurativa en materia penal (resolución 2002/12 del Consejo Económico y Social, anexo) ofrecen a los Estados Miembros orientación para aplicar procesos de justicia restaurativa fijando sus parámetros de uso, así como las garantías procesales fundamentales. Véase también la resolución 2016/17 del Consejo Económico y Social.

C. Temas de debate

109. Los participantes en las reuniones preparatorias regionales y en el Seminario 2 podrían examinar las preguntas siguientes:

a) ¿Qué experiencias tienen los países en relación con la recopilación de datos sobre los patrones de reincidencia y la evaluación de los efectos de los distintos enfoques adoptados para reducirla?

b) ¿Qué resultados han deparado las investigaciones que se hayan emprendido para medir los efectos de los programas de rehabilitación y reinserción social en lo que respecta a la reducción de la reincidencia?

c) ¿Qué buenas prácticas hay para elaborar programas eficaces de rehabilitación y reinserción?

d) ¿Qué modelos son prometedores para realizar evaluaciones de delincuentes (sea en prisiones o como parte de medidas no privativas de libertad) destinadas a determinar el riesgo que estos comportan y sus necesidades como base de programas personalizados de rehabilitación y reinserción social?

e) ¿Cómo pueden los países aunar las intervenciones en instituciones y las basadas en la comunidad a cargo de diversos organismos gubernamentales y no gubernamentales? En particular, ¿cómo pueden cooperar con eficacia las partes interesadas gubernamentales y no gubernamentales para reducir la reincidencia, tanto en entornos de confinación como en la comunidad, con los objetivos de garantizar la continuidad de los cuidados y evitar que se malogren las inversiones iniciales en la reinserción social de los delincuentes?

f) ¿Qué enfoques son eficaces y sostenibles en lo que atañe a promover el apoyo del público en general a la rehabilitación y la reinserción social de los delincuentes, incluso en países de renta baja?

g) ¿Qué determina que los programas de rehabilitación y reinserción cumplan su cometido en el caso de los delincuentes con necesidades específicas, por ejemplo:

i) delincuentes de edad avanzada;

ii) delincuentes con enfermedades mentales;

iii) grupos excesivamente representados, como los pueblos indígenas y las minorías raciales o étnicas?

h) ¿Qué buenas prácticas hay para prestar apoyo y servicios continuos a los delincuentes mencionados anteriormente, a fin de promover su rehabilitación y reinserción social?

i) ¿Qué buenas prácticas hay para reducir la reincidencia entre las mujeres delincuentes, prestando la atención debida a las necesidades específicas de su género, y qué enseñanzas se han extraído al respecto?

j) ¿Qué buenas prácticas hay para reducir la reincidencia entre los niños y qué enseñanzas se han extraído al respecto?

k) ¿Cuáles son los principales impedimentos legales y prácticos para hacer un uso más eficaz de las medidas no privativas de la libertad antes de un juicio, durante un juicio y después de la imposición de la pena, con vistas a reducir la reincidencia? Entre esos impedimentos, ¿hay lagunas en la legislación, una capacidad insuficiente de los profesionales de justicia penal, una cooperación insuficiente entre las partes interesadas o un nivel bajo de aceptación del público?

l) ¿Qué buenas prácticas hay en relación con la aplicación de las siguientes medidas no privativas de la libertad en lo que respecta a la reducción de la reincidencia, y qué enseñanzas se han extraído al respecto?

i) Medidas de remisión;

- ii) Medidas correccionales comunitarias, como la libertad a prueba y la libertad condicional;
- iii) Programas de justicia restaurativa.
- m) ¿Qué medidas han adoptado los países para abordar las causas fundamentales de la reincidencia, como la pobreza y la discriminación?

Tema 5 del programa. Enfoques multidimensionales que pueden adoptar los Gobiernos para promover el estado de derecho, por ejemplo, facilitando el acceso a la justicia para todos; creando instituciones eficaces, responsables, imparciales e inclusivas; y considerando la posibilidad de adoptar medidas sociales, educativas y otras medidas pertinentes, como la promoción de una cultura de legalidad basada en el respeto de la diversidad cultural, de conformidad con la Declaración de Doha

A. Antecedentes

110. Como se ha dicho anteriormente, en el Objetivo 16 de la Agenda 2030 se insta a promover sociedades pacíficas e inclusivas y a ofrecer acceso a la justicia para todos. Por “acceso a la justicia” se entiende la capacidad de las personas de solicitar y obtener vías de recurso por conducto de instituciones de justicia oficiales u oficiosas en conformidad con los principios del estado de derecho y las normas de derechos humanos. Eso requiere forzosamente que los Estados Miembros apliquen un enfoque amplio y multidimensional en el que participen todos los agentes del sistema de justicia penal y se preste una atención especial a la adopción de medidas que respeten y protejan los derechos de los miembros vulnerables de la sociedad y los grupos con necesidades especiales en dicho sistema, como las mujeres, los niños y las víctimas de delitos.

111. La existencia de instituciones eficaces, responsables, imparciales e inclusivas es esencial para lograr el Objetivo 16. Con el fin de alcanzar la paz, la justicia y la inclusión, los Gobiernos, la sociedad civil y las comunidades deben cooperar para aplicar soluciones duraderas que reduzcan la violencia, impartan justicia, combatan la corrupción y garanticen una participación inclusiva. En particular, la existencia de instituciones eficaces y responsables es consustancial a la promoción del estado de derecho.

112. En la Declaración de Doha, los Estados Miembros manifestaron su compromiso de promover una cultura de legalidad basada en la protección de los derechos humanos y el estado de derecho y en el respeto de la identidad cultural, con especial hincapié en los niños y los jóvenes, solicitando el apoyo de la sociedad civil y reforzando las iniciativas y medidas de prevención orientadas a las familias, las escuelas, las instituciones religiosas y culturales, las organizaciones comunitarias y el sector privado, y aprovechar todo su potencial a fin de combatir los problemas sociales y económicos que son las causas profundas de la delincuencia.

113. Durante las deliberaciones celebradas en el 26º período de sesiones de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal sobre el tema general y los temas del programa y de los seminarios del 14º Congreso, se entendió mayoritariamente que la promoción de una cultura de legalidad en el marco del tema 5 del programa era un enfoque aplicado

por los Gobiernos orientado al público en general que tenía por objeto promover la confianza y el respeto de la ley y su aplicación⁵².

114. Las instituciones de justicia penal tienen numerosas responsabilidades relacionadas con la rendición de cuentas. Deben rendir cuentas en lo concerniente a la protección de la sociedad, respetando los principios del estado de derecho, la justicia, la paz y la seguridad, y, al mismo tiempo, deben rendir cuentas también ante todo miembro de la sociedad que pida que se administre e imparta justicia de manera imparcial, en particular, las víctimas de delitos, los acusados y las personas que presenten un riesgo elevado de sufrir abusos y explotación, entre ellas, las mujeres, los niños, los pobres y las minorías.

115. En las instituciones de justicia penal, la rendición de cuentas requiere un enfoque polifacético. En primer lugar, la rendición de cuentas se debe promover a nivel institucional para que existan políticas y procedimientos destinados a prevenir y desalentar la corrupción, facilitar el acceso a la justicia y desempeñar las funciones institucionales de un modo eficaz y eficiente. Además, los profesionales de la justicia penal (agentes de policía, fiscales, jueces y personal penitenciario y de los tribunales) deben mantener un nivel superior de integridad personal y ética y servir a sus respectivas instituciones con el mayor respeto a los principios de la justicia, la objetividad y la imparcialidad. En apoyo de esos objetivos, la UNODC, en el marco de su Programa Mundial para la Aplicación de la Declaración de Doha, ha puesto en marcha, entre otras cosas, una Red Mundial de Integridad Judicial a modo de foro en que los jueces y otras partes interesadas del sector de la justicia pueden intercambiar buenas prácticas, elaborar nuevos instrumentos y materiales de interés para preservar la integridad y la rendición de cuentas en la judicatura y la fiscalía, así como proporcionar acceso a los ya existentes y, cuando se solicite, facilitar la cooperación técnica entre los sistemas judiciales de todo el planeta⁵³.

116. La integración del estado de derecho en todas las etapas de la educación capacita a los jóvenes para que se conviertan en agentes de cambio positivos al tener en consideración las funciones que estos pueden desempeñar en la promoción de una cultura de legalidad. De ese modo, también se abordan cuestiones transversales como los derechos humanos, la ciudadanía mundial y la igualdad de género. Los programas sociales de prevención del delito también pueden respaldar la promoción de la cultura de la legalidad al fomentar factores de protección por conducto de programas de desarrollo social y económico no estigmatizantes, por ejemplo, programas de formación profesional con hincapié en los jóvenes en situación de riesgo.

117. Después del 13^{er} Congreso, donde se reconoció expresamente la importancia de la educación para promover una cultura de legalidad⁵⁴, la UNODC, en el marco de su Programa Mundial para la Aplicación de la Declaración de Doha, puso en marcha dos iniciativas: la iniciativa Educación para la Justicia (E4J)⁵⁵ y la iniciativa Prevención del Crimen mediante el Deporte⁵⁶. Esta última se centra en el uso del deporte como vehículo para inculcar a niños y jóvenes aptitudes sociales y de preparación para la vida y, de ese modo, intervenir en importantes factores de riesgo de delincuencia y violencia. Por su parte, la iniciativa Educación para la Justicia se centra en la educación sobre el estado de derecho, la prevención del delito y la justicia penal en los programas de estudio de la enseñanza primaria, secundaria y superior. Estos programas responden a las distintas necesidades de los jóvenes en relación con la educación y capacitación académicas y de preparación para la vida.

⁵² Véase E/2017/30.

⁵³ Véase más información en www.unodc.org/dohadeclaration/en/topics/judicial-integrity.html.

⁵⁴ Véase la resolución 70/174 de la Asamblea General, anexo, párr. 10 c).

⁵⁵ Para más información véase el sitio web www.unodc.org/dohadeclaration/es/topics/education-for-justice.html.

⁵⁶ Se ofrece más información en el sitio web www.unodc.org/dohadeclaration/en/topics/crime-prevention-through-sports.html.

B. Cuestiones fundamentales y enfoque sustantivo

1. Acceso a la justicia para todos

118. Los Estados Miembros tal vez deseen examinar el papel que desempeña la reforma de la prevención del delito y la justicia penal para garantizar el acceso a la justicia para todos. En particular, los Estados Miembros podrían estudiar medidas para garantizar que la asistencia jurídica sea eficaz, sostenible y accesible para todos, sin discriminación, y se facilite en todas las etapas del proceso de justicia penal. En esas deliberaciones se podrían analizar, además, los obstáculos que limitan actualmente el acceso a la justicia para las mujeres víctimas y también para las delincuentes y reclusas, y se podrían intercambiar experiencias relativas a las medidas con que eliminar esos obstáculos.

119. Los Estados Miembros podrían, además, examinar cómo aumentar el acceso a la justicia para los niños, por ejemplo, fortaleciendo el sistema de justicia y su capacidad para prestar servicios de un modo imparcial, igualitario, eficaz y adaptado a los niños, empoderándolos para que exijan medios de reparación. Además, los Estados Miembros podrían estudiar maneras de garantizar el acceso a la justicia para las víctimas en conformidad con la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder⁵⁷.

2. Crear instituciones eficaces, responsables, imparciales e inclusivas

120. Los Estados Miembros podrían estudiar posibles medidas para establecer instituciones de justicia penal y fortalecerlas de modo que sean eficaces, responsables, imparciales e inclusivas. A ese respecto, se podrían examinar órganos de inspección y supervisión interna e independiente y sus efectos en la integridad, la rendición de cuentas y el respeto de los derechos humanos, en manera particular en lo que respecta al uso de la fuerza y las armas de fuego por la policía.

121. Los Estados Miembros también podrían estudiar de qué manera esas medidas contribuyen al desarrollo y el fortalecimiento de las instituciones. En ese sentido, se podría reflexionar sobre la medida en que las instituciones de justicia penal cumplen las normas y los códigos de conducta profesional, fomentan la transparencia, la imparcialidad y la objetividad en las prácticas de adopción de decisiones y garantizan la eficacia y la rendición de cuentas tanto en el plano institucional como en el personal. También cabría reflexionar sobre los efectos de esas medidas en la relación entre las instituciones de justicia penal y sus beneficiarios, en particular, en lo relativo a la percepción pública y a la confianza en esas instituciones.

122. Los Estados Miembros podrían estudiar además cómo contribuye el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones de justicia penal a que los ciudadanos confíen en la ley y la respeten y cumplan y, por consiguiente, cómo podría ser una medida importante para promover una cultura de legalidad.

3. Medidas sociales, educativas y otras medidas pertinentes

123. Los Estados Miembros podrían estudiar las dificultades a que se enfrentan en el proceso de promover el estado de derecho y una cultura de legalidad en todas las etapas del sistema de educación. Los Estados Miembros también podrían compartir sus experiencias relacionadas con la promoción de medidas sociales y educativas, por ejemplo, por medio de los deportes, con la finalidad de aumentar la resiliencia de las poblaciones vulnerables a la delincuencia, y examinar iniciativas de base empírica que puedan promoverse a escala mundial.

⁵⁷ Resolución 40/34 de la Asamblea General, anexo.

C. Temas de debate

124. Los participantes en las reuniones preparatorias regionales y en el 14º Congreso podrían considerar las preguntas siguientes para examinarlas en mayor profundidad:

a) ¿Qué lecciones se han aprendido en relación con la reforma de los sistemas de asistencia jurídica, entre otras cosas mediante la promulgación o la modificación de leyes concretas?

b) ¿Qué prácticas nacionales tienen una eficacia demostrada para garantizar la calidad, la eficacia y la accesibilidad de las instituciones de justicia penal (es decir, el seguimiento y la evaluación, las herramientas de gestión de casos y los programas de capacitación) y qué dificultades se han encontrado a ese respecto?

c) ¿Qué políticas y medidas en materia de acceso a la justicia han demostrado ser eficaces para reducir la imposición de prisión preventiva?

d) ¿Qué medidas son eficaces para mejorar el acceso a la justicia para las víctimas y, en particular, los grupos vulnerables, y qué prácticas han propiciado un mayor porcentaje de denuncias de delitos por las víctimas?

e) ¿Qué medidas son eficaces para garantizar y mejorar el acceso a la justicia para las mujeres que han delinquido o han sido víctimas?

f) ¿Qué buenas prácticas hay en relación con la promoción del acceso a la justicia para los niños, incluido su empoderamiento para que accedan a medios de reparación, y qué enseñanzas se han extraído al respecto?

g) ¿Qué medidas de índole práctica se deben adoptar para que las instituciones de justicia penal sean inclusivas?

h) ¿Cuáles han sido las consecuencias de hacer partícipe a la sociedad civil en la tarea de lograr la paz y la justicia a escala local?

i) ¿Qué medidas y mecanismos destinados a fortalecer la integridad y la rendición de cuentas han deparado resultados más satisfactorios en lo que concierne a la prevención de la corrupción en las instituciones de justicia penal?

j) ¿Qué elementos son necesarios para contar con mecanismos e instituciones de supervisión e inspección eficaces destinados a la policía y otras instituciones de justicia penal que mejoren la conducta profesional, la integridad y el respeto de los derechos humanos?

k) ¿Cómo se han integrado la prevención del delito, la justicia penal y otros aspectos del estado de derecho en todas las etapas del sistema de educación, con arreglo a lo dispuesto en la Declaración de Doha, y cuáles son los principales impedimentos para esa integración?

l) ¿Qué enfoques han adoptado los distintos países para promover una cultura de legalidad y cómo garantizan el respeto a las identidades culturales? ¿Qué efectos positivos ha tenido la adopción de esos enfoques?

m) ¿Cómo garantizan los Estados Miembros la cohesión y la coordinación entre los enfoques educativos y sociales, formales e informales, para hacer frente a los factores de riesgo de delincuencia y promover una cultura de legalidad, sobre todo entre los jóvenes?

n) ¿De qué modo puede la educación para la prevención del delito, justicia penal y otros aspectos del estado de derecho apoyar la aplicación del Objetivo 16 y las metas conexas de otros Objetivos de Desarrollo Sostenible?

o) ¿Cuáles han sido las consecuencias de hacer partícipe a la sociedad civil en la tarea de lograr la paz y la justicia en el plano local?

Seminario 3. La educación y la participación activa de los jóvenes como clave para crear sociedades resilientes ante la delincuencia

A. Alcance

125. Las políticas y los programas educativos son un elemento esencial de todo enfoque amplio de la prevención del delito. Su inclusión es indispensable para la prevención del delito, la violencia y el terrorismo, y también para reducir la delincuencia y la victimización. Además, proporcionan a los niños y los jóvenes oportunidades de obtener capacitación y calificaciones reconocidas oficialmente y garantizan que participen de forma activa en los esfuerzos encaminados a aumentar la resiliencia y promover la paz y la justicia.

126. El artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos afirma la necesidad de que la educación promueva el pleno desarrollo de la personalidad humana⁵⁸. El artículo 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño prevé el derecho de los niños a la educación. Además, el artículo 12 establece un principio esencial de la Convención sobre los Derechos del Niño que se conoce como el derecho de los niños a participar en todos los asuntos que les afectan⁵⁹. Empoderar a los niños y los jóvenes e implicarlos como agentes de cambio promoviendo su participación efectiva puede propiciar un cambio positivo en la sociedad, entre otras cosas, una prevención eficaz del delito y un aumento de la resiliencia. Los niños y los jóvenes merecen la oportunidad de influir en la configuración de su entorno, y sin embargo rara vez se los considera un recurso valioso para la comunidad o tienen acceso a una educación que les permita contribuir de un modo positivo.

127. Dados los reconocidos vínculos entre el estado de derecho, la justicia y el desarrollo, la educación en todas sus etapas es un instrumento muy valioso para fomentar una cultura de legalidad y garantizar que los niños y los jóvenes estén empoderados para impulsar su propio desarrollo personal y educativo y estén capacitados para contribuir con eficacia a construir sociedades justas, imparciales e igualitarias. Incorporar el estado de derecho a todas las etapas de los sistemas de educación puede contribuir a garantizar que los niños y los jóvenes tengan una base sólida y una comprensión profunda de estas cuestiones y estén mejor preparados para responder a las dificultades que surjan a ese respecto en el futuro.

128. Integrar aspectos relacionados con el estado de derecho en todas las etapas de la educación y trabajar con niños de corta edad es fundamental para aumentar la resiliencia y fortalecer la prevención del delito. En la educación primaria, esto empieza por programas dedicados a transmitir valores y adquirir aptitudes, valores como la aceptación, la ecuanimidad, la integridad y el respeto, y aptitudes como la solución de conflictos, el pensamiento crítico, la empatía y el trabajo en equipo. En la educación secundaria, la enseñanza amplía la capacidad de los alumnos para entender conceptos fundamentales relacionados con el estado de derecho y cuestiones relacionadas con la delincuencia y la violencia, y también su capacidad para solucionar dilemas de índole moral, ética y legal, teniendo presentes los derechos y las responsabilidades que comporta vivir en sociedad. Por último, pero no por ello menos importante, las instituciones de educación superior fomentan el talento, la educación y la investigación en las disciplinas que son beneficiosas para el estado de derecho y, además, contribuyen a promover sociedades pacíficas y justas.

129. Se alienta a los Estados Miembros a que apliquen a la prevención del delito un enfoque social y basado en el desarrollo, lo cual es clave para que las sociedades sean más resilientes a la delincuencia. Todo enfoque a ese respecto debería incluir la

⁵⁸ El artículo 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño recalca el carácter holístico y del desarrollo que posee la educación. Véase también [CRC/GC/2001/1](#).

⁵⁹ Según el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño: “Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño”.

prestación de apoyo a los jóvenes por medio de programas escolares y extraescolares que les permitan adquirir, entre otras cosas, una preparación para la vida que les permita sobrellevar mejor las dificultades a que se enfrentan en el día a día, y los ayuden a conocer y comprender mejor la complejidad de la delincuencia y la violencia, así como los riesgos que estas conllevan.

130. No se puede resaltar lo suficiente la importancia de diseñar y adaptar las políticas de prevención del delito de modo que se atiendan y mitiguen las necesidades y dificultades a que se enfrentan los niños y los jóvenes. De ellos, son más vulnerables los que tienen necesidades educativas especiales, abandonan los estudios o han tenido un contacto previo con el sistema de justicia penal, que además pueden tener dificultades para encontrar y recibir la educación y los servicios sociales que necesitan. Articular intervenciones de prevención del delito tanto en ámbitos oficiales como oficiosos aumenta el alcance de las políticas correspondientes, sobre todo en lugares donde los jóvenes tienen un acceso a la educación limitado. Además, las políticas de prevención del delito se han de ajustar a las capacidades y preferencias didácticas de los niños y los jóvenes adultos.

131. Los Estados Miembros reconocieron que el deporte contribuía cada vez más a hacer realidad el desarrollo y la paz promoviendo la tolerancia y el respeto, y que respaldaba también el empoderamiento de las mujeres y los jóvenes, las personas y las comunidades, así como los objetivos en materia de salud, educación e inclusión social. En ese sentido, el deporte se considera también un vehículo para captar la atención de los jóvenes en riesgo con el propósito de prevenir la delincuencia. El uso de programas deportivos con fines de prevención abarca desde iniciativas encaminadas a apartar a los jóvenes de las conductas delictivas hasta programas que conjugan deportes con intervenciones dirigidas a los factores de riesgo relacionados con el desarrollo social y personal que podrían llevar a delinquir.

132. Uno de los principales grupos destinatarios de las medidas de aumento de la resiliencia es el formado por los niños y los jóvenes en riesgo de delinquir (o reincidir) y por los que están privados de libertad. Deberían adoptarse medidas para favorecer su reinserción social y prevenir su exclusión social. La Convención sobre los Derechos del Niño dispone que el derecho a la educación sigue amparando a los niños incluso si están privados de su libertad y que, en ese caso, los niños disfrutarán del mismo acceso a la educación y del mismo nivel de educación que todos los demás niños. De manera similar, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela) instan a los Estados a que proporcionen educación y formación profesional a los reclusos con el fin de facilitar su reinserción en la sociedad tras su puesta en libertad, de modo que puedan vivir conforme a la ley y mantenerse con el producto de su trabajo.

133. Se ha demostrado que fortalecer el papel activo de los niños y promover el pensamiento crítico, la tolerancia a la diversidad y la solución de conflictos son formas eficaces de aumentar la resiliencia. Además, contribuyen a lograr el objetivo último del sistema de la justicia de menores, es decir, promover la reintegración del niño y que éste asuma una función constructiva en la sociedad⁶⁰.

B. Objetivos

134. La educación y la participación activa de los niños y los jóvenes son cuestiones relacionadas entre sí y que se refuerzan mutuamente. La educación puede empoderar a los niños y los jóvenes para que realicen acciones transformadoras positivas en sus respectivas sociedades y promuevan el estado de derecho y una cultura de legalidad. Teniendo esto en cuenta, los objetivos del Seminario 3 son los siguientes:

⁶⁰ Véase el artículo 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

- a) Examinar las investigaciones y los datos disponibles sobre cómo contribuye la educación, en todas sus etapas, a prevenir la delincuencia y lograr que las sociedades sean más resilientes a esta;
- b) Definir lagunas, dificultades, buenas prácticas y lecciones aprendidas en relación con la incorporación de la prevención del delito, la justicia penal y otros aspectos del estado de derecho en los sistemas de educación en todas sus etapas, y también en relación con cómo pueden cooperar los agentes de los sectores de la educación, la protección infantil y la justicia penal en aras de promover una cultura de legalidad;
- c) Definir y difundir iniciativas y enfoques comunitarios innovadores para hacer a los niños y los jóvenes partícipes de la prevención del delito y lograr que las sociedades adquieran resiliencia contra la delincuencia;
- d) Compartir experiencias y buenas prácticas en el uso del deporte para captar la atención de los niños y jóvenes en situación de riesgo y hacer a las sociedades resilientes ante la delincuencia;
- e) Determinar lagunas, dificultades, buenas prácticas y lecciones aprendidas en relación con los distintos modelos de programas educativos académicos y no académicos para niños y jóvenes privados de libertad, así como su eficacia en el sentido de promover la reinserción social y prevenir la reincidencia.

C. Temas de debate

135. Los participantes en las reuniones preparatorias regionales y en el Seminario 3 del 14º Congreso podrían considerar las preguntas siguientes para examinarlas en mayor profundidad:

- a) ¿Cómo se puede fortalecer la educación en la prevención del delito, la justicia penal y otros aspectos del estado de derecho, en todas sus etapas, para lograr las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 así como del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 y la meta 4.7?
- b) ¿De qué formas se puede integrar la educación en la prevención del delito, la justicia penal y otros aspectos del estado de derecho en los marcos curriculares vigentes en todas las etapas educativas?
- c) ¿Qué función cumplen los valores (como la aceptación, la imparcialidad, la integridad y el respeto) y las aptitudes (la solución de conflictos, el pensamiento crítico, la empatía y el trabajo en equipo) en la educación en la prevención del delito, la justicia penal y otros aspectos del estado de derecho, y cómo se pueden integrar en conceptos ya existentes como la educación para la ciudadanía mundial, la educación para la ciudadanía democrática y la educación en derechos humanos?
- d) ¿Cuáles son los métodos más eficaces para integrar la prevención del delito, la justicia penal y otros aspectos del estado de derecho en la educación primaria y secundaria?
- e) ¿Cómo se podrían beneficiar la enseñanza y la investigación a nivel universitario sobre la prevención del delito, la justicia penal y otros aspectos del estado de derecho de la aplicación de enfoques multidisciplinarios? ¿Qué enfoques multidisciplinarios pueden ser más eficaces?
- f) ¿Qué medidas se pueden adoptar para introducir la ética y la integridad en todas las etapas de la educación y, en especial, en los distintos campos de la educación superior?
- g) ¿Qué medidas se pueden adoptar para facilitar la cooperación y la coordinación entre las instituciones de justicia penal y de educación en relación con la enseñanza sobre la prevención del delito, la justicia penal y otros aspectos del estado de derecho?

h) ¿Cómo se puede implicar a los estudiantes de todas las etapas para que eduquen a sus compañeros en la prevención del delito, la justicia penal y otros aspectos del estado de derecho?

i) ¿Qué función desempeña la educación académica y no académica en lo que atañe a implicar a los niños y los jóvenes en la promoción de una cultura de legalidad y a empoderarlos para ello?

j) ¿Qué enfoques de la prevención de la delincuencia juvenil basados en datos científicos existen que estén centrados en la educación y la formación profesional y que hayan propiciado actitudes sociales adecuadas y comportamientos positivos entre la juventud?

k) ¿Qué enfoques y prácticas existen en que el deporte se utilice como herramienta de prevención del delito y desarrollo juvenil y cómo se evalúan los programas correspondientes?

l) ¿Qué enfoques y prácticas existen para fortalecer las políticas sociales y educativas en aras de prevenir la delincuencia?

m) ¿Qué ejemplos pueden proporcionar los Estados de casos en que se haya recurrido a la participación de los jóvenes en iniciativas de prevención del delito para promover la resiliencia?

n) ¿Cómo se ha integrado la atención particular a la educación de los niños y los jóvenes en las actividades nacionales de prevención del delito y justicia penal y en las políticas sociales nacionales?

o) ¿Qué buenas prácticas existen en relación con los programas educativos dentro del sistema de justicia de menores que sean eficaces y que promuevan la cooperación entre el sistema de justicia y el sistema de educación en ese proceso?

p) ¿Qué ejemplos de buenas prácticas hay en relación con programas de reinserción social basados en datos científicos relacionados con la educación y dirigidos a niños que presuntamente hayan infringido el derecho penal, o que estén acusados de haberlo infringido o que se haya reconocido que lo han infringido, y qué enseñanzas se han extraído al respecto?

q) ¿Cuál es la mejor manera en que las Naciones Unidas pueden ayudar a los Estados Miembros a crear o fortalecer las iniciativas comunitarias de prevención del delito centradas en la juventud, así como en la educación en el estado de derecho y en la cultura de la legalidad?

Tema 6 del programa. Cooperación internacional y asistencia técnica para prevenir y abordar todas las formas de delincuencia:

a) El terrorismo en todas sus formas y manifestaciones;

b) Las formas de delincuencia nuevas y emergentes

A. Antecedentes

1. Cooperación internacional en asuntos penales

136. Si no se ofrece una asistencia técnica más amplia y orientada estratégicamente, se plantea el riesgo de que se haga insalvable la brecha entre la capacidad de respuesta de los Estados y la complejidad de los grupos delictivos y de sus *modus operandi*.

La cooperación internacional en asuntos penales y la capacidad de las instituciones nacionales de justicia penal para responder a la delincuencia son indispensables para alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, mencionado en el capítulo II de la presente guía, y también el Objetivo de Desarrollo Sostenible 10, reducir la desigualdad en los países y entre ellos. Otros Objetivos de Desarrollo Sostenible de interés en los que incide positivamente el fortalecimiento de la cooperación internacional en asuntos penales son el Objetivo 15, sobre todo en relación con poner fin al tráfico de especies protegidas de flora y fauna, y el Objetivo 17, que destaca el vínculo entre el fortalecimiento de la financiación para la implementación de los demás Objetivos y la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible, incluso mediante la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular.

137. En la Declaración de Doha, los Estados Miembros expresaron su compromiso de fortalecer la cooperación internacional como piedra angular de sus esfuerzos dirigidos a mejorar la prevención del delito y asegurar que los sistemas de justicia penal sean eficaces, imparciales, humanos y responsables y, a la larga, prevenir y combatir todas las formas de delincuencia.

138. La delincuencia, incluidas sus formas nuevas y emergentes, y el terrorismo son actualmente causas de inseguridad y, en algunos casos, de inestabilidad política. En este tema del programa se debe prestar la debida atención al fortalecimiento de la cooperación internacional y a la creación de capacidad con el fin de hacer frente a esas amenazas.

139. En las causas penales transnacionales, los ordenamientos jurídicos precisan de un grado suficiente de armonización y de la existencia de formas de cooperación internacional en asuntos penales. También se necesitan instituciones conexas que respalden la cooperación. Algunos ejemplos de modalidades de cooperación internacional son la extradición, la asistencia judicial recíproca, la remisión de actuaciones penales y el traslado de personas condenadas a cumplir una pena, la colaboración internacional con fines de decomiso y la colaboración internacional entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley. En algunas regiones se han establecido modalidades destinadas a simplificar la cooperación. La inmensa mayoría de los países recurren a los tratados bilaterales, regionales y multilaterales como base de su cooperación. En ese sentido, las partes en la Convención contra la Delincuencia Organizada y en la Convención contra la Corrupción han estudiado el modo de fortalecer su acción conjunta contra las nuevas amenazas.

140. Desde los primeros congresos, el intercambio de prácticas y el aprendizaje mutuo han sido pilares fundamentales del examen de las políticas nacionales de prevención del delito y justicia penal. En la Declaración de Doha se subraya la necesidad de un enfoque amplio y equilibrado para luchar, entre otras cosas, contra los delitos graves y el terrorismo, y también la necesidad de garantizar que ese enfoque se aplique de un modo coordinado y en conformidad con el estado de derecho y el respeto de los derechos humanos.

2. Asistencia técnica

141. Como se indicó anteriormente, prestar asistencia técnica para aumentar la capacidad de los Estados Miembros de ofrecer y solicitar cooperación internacional en asuntos penales es indispensable para la consecución de las metas de interés de diversos Objetivos de Desarrollo Sostenible.

142. En la Declaración de Doha, los Estados Miembros reconocieron su responsabilidad de adoptar medidas destinadas a garantizar que las instituciones policiales y de justicia penal dispongan de los conocimientos especializados y de la capacidad técnica necesarios para combatir adecuadamente las formas nuevas y emergentes de delincuencia, en estrecha cooperación y coordinación entre sí, y prestar a esas instituciones el apoyo financiero y estructural que necesiten. Asimismo, los Estados Miembros decidieron seguir apoyando la ejecución de programas de fomento de la capacidad y actividades de capacitación de los funcionarios de justicia penal con miras a prevenir y combatir el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, en

consonancia con los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluso en lo tocante a la cooperación internacional en asuntos penales. En lo que respecta a continuar la labor de mejora de la cooperación internacional, los Estados Miembros también reafirmaron la importancia de contar con políticas y programas de asistencia técnica y fomento de la capacidad adecuados, duraderos, sostenibles y eficaces.

143. En su resolución [69/193](#), la Asamblea General instó a los Estados Miembros a promover y fortalecer la cooperación internacional con el fin de aumentar la capacidad de los sistemas de justicia penal, incluso mediante intentos por modernizar y reforzar la legislación correspondiente relacionada con la cooperación internacional en asuntos penales y el uso de tecnología moderna para superar los problemas que obstaculizan la cooperación en diversas esferas. En ese sentido, los Estados Miembros podrían tal vez basarse en los tratados modelo de las Naciones Unidas sobre cooperación internacional en asuntos penales adoptados por la Asamblea General⁶¹ y en las herramientas creadas por la UNODC para facilitar y fortalecer la cooperación internacional, entre ellas, las leyes modelo y los manuales pertinentes y la última versión del Programa para Redactar Solicitudes de Asistencia Judicial Recíproca.

3. El terrorismo en todas sus formas y manifestaciones

144. Los terroristas se aprovechan cada vez más de la globalización, de la rápida evolución de las tecnologías y de los puntos vulnerables de índole social, política y económica. Si bien los Estados Miembros han adoptado una amplia variedad de medidas, entre ellas, medidas de cumplimiento de la ley y de justicia penal, los grupos terroristas se siguen adaptando, motivo por el que plantean una de las amenazas más graves para la paz y la seguridad mundiales.

145. Las fuentes financieras de los terroristas, sus métodos de captación y adiestramiento, sus estructuras de apoyo, sus tácticas y su selección de objetivos están en cambio constante. En consecuencia, las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y también el poder judicial, incluidos los organismos de gestión y seguridad de las fronteras, han de revisar continuamente sus estrategias para hacer frente a ese problema en conformidad con el estado de derecho y las obligaciones relacionadas con los derechos humanos.

146. Los funcionarios del sistema de justicia penal tienen grandes dificultades para investigar, enjuiciar y cooperar en relación con delitos de terrorismo a nivel nacional e internacional. Una cuestión que viene siendo objeto de atención creciente son las nuevas formas de financiación del terrorismo, donde se incluyen los vínculos cada vez más numerosos entre los grupos terroristas y delictivos en determinadas regiones y los beneficios que obtienen los terroristas del tráfico de drogas y bienes culturales y de la trata de personas. En su histórica resolución [2322 \(2016\)](#), el Consejo de Seguridad se propuso fortalecer la cooperación en materia judicial y de cumplimiento de la ley para luchar contra el terrorismo y evitar que los grupos terroristas se beneficiasen de la delincuencia organizada transnacional con arreglo a lo dispuesto en los instrumentos internacionales aplicables, entre ellos, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

147. El fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros ha cambiado notablemente desde la adopción de la Declaración de Doha, en que los Estados Miembros reconocieron la necesidad de “fortalecer la cooperación en los planos internacional, regional, subregional y bilateral para enfrentar la amenaza que plantean los combatientes terroristas extranjeros”⁶². Muchos Gobiernos tienen dificultades para elaborar estrategias de enjuiciamiento, separación y reinserción eficaces para combatientes terroristas que regresan a su país de origen o se trasladan a terceros países. La implicación cada vez mayor de mujeres y niños en el terrorismo, en funciones muy diferentes, como infractores, testigos y víctimas, obliga a los Estados Miembros a

⁶¹ Resoluciones [45/117](#) y [53/112](#) de la Asamblea General, sobre la asistencia recíproca en asuntos penales; y las resoluciones [45/116](#) y [52/88](#), sobre la extradición; y la resolución [45/118](#), sobre la remisión del proceso en materia penal.

⁶² Declaración de Doha (resolución [70/174](#) de la Asamblea General, anexo), párr. 8 d).

articular respuestas judiciales que tengan en cuenta el género y las necesidades de los niños.

148. Los encargados de formular políticas y los funcionarios del sistema de justicia penal enfrentan dificultades de índole jurídica y operacional a la hora de determinar medidas contra el terrorismo que sean eficaces y respeten el estado de derecho en situaciones posteriores a conflictos en que grupos terroristas fueran una de las partes en el conflicto armado o controlaran buena parte del territorio y de la población.

149. Internet y los medios sociales se han convertido en un “campo de batalla ideológico” en que difundir propaganda terrorista, incitar, financiar, planificar y cometer atentados terroristas, incluidos ciberataques, y captar y adiestrar a sus autores. Las sofisticadas tecnologías de la información y las comunicaciones, y en especial Internet, se han erigido en la herramienta preferida de los terroristas para contactar con jóvenes y menores de edad y adoctrinarlos. La situación se agrava con el número cada vez mayor de terroristas que actúan en células pequeñas o solos y que se radicalizaron por Internet y otros medios.

150. Aunque los terroristas han ideado múltiples maneras de aprovechar Internet, la red mundial también ofrece oportunidades excepcionales de responder al discurso terrorista y de prevenir, detectar y desalentar los actos de terrorismo, ya que permite recabar información de inteligencia y reunir pruebas para el enjuiciamiento. Al mismo tiempo, el volumen cada vez mayor de datos digitales que hay que reunir, conservar y analizar en investigaciones por medios informáticos ha puesto de manifiesto la necesidad de crear capacidad muy especializada y la necesidad imperiosa de fortalecer la cooperación internacional en materia judicial y de cumplimiento de la ley con el fin de hacer frente al considerable aumento del volumen de solicitudes de datos digitales.

151. La UNODC, en cuanto que principal entidad de las Naciones Unidas dotada de conocimientos especializados y experiencia en la prestación de asistencia técnica contra el terrorismo y otras formas de delito, ha acumulado abundantes conocimientos y experiencia en relación con enfoques eficaces de la prevención del delito que podrían aplicarse a la prevención del terrorismo. Existe consenso en que las medidas contra el terrorismo basadas en la seguridad física no han bastado para frenar la propagación del terrorismo y el extremismo violento conducente al terrorismo, y en que es necesario dedicar una atención constante a la prevención. La UNODC aporta unos conocimientos especializados sobre la lucha contra el terrorismo excepcionales y una amplia asistencia técnica en relación con los mecanismos de respuesta de la justicia penal contra el terrorismo. La Oficina promueve la aplicación del régimen jurídico universal contra el terrorismo, asesora sobre la redacción y revisión de las leyes nacionales y ofrece una sólida capacitación para fortalecer los sistemas nacionales de justicia penal a fin de combatir con más eficacia las amenazas terroristas, en particular mediante una cooperación internacional eficaz en materia judicial y de cumplimiento de la ley.

4. Las formas de delincuencia nuevas y emergentes

152. En el último decenio se ha acrecentado la preocupación de la comunidad internacional por las formas de delincuencia nuevas, cambiantes y emergentes, como la ciberdelincuencia, la piratería marítima, los delitos relacionados con la fauna y flora silvestres y el tráfico de bienes culturales, órganos humanos y productos médicos falsificados. En parte, ello se debe a la cantidad considerable de ganancias ilícitas y al aprovechamiento de las modernas tecnologías y de las lagunas que existen en los marcos nacionales e internacionales.

153. En la inmensa mayoría de los casos, esas formas de delincuencia nuevas y emergentes son manifestaciones de la delincuencia organizada transnacional, que se ha convertido en una amenaza perniciosa y en un elemento fundamental del mandato de los agentes del desarrollo. La importancia de la delincuencia organizada se reconoció con la redacción de la meta 16.4 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (“De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada”), y sus repercusiones en el desarrollo son amplias

y diversas. La delincuencia organizada no se puede considerar un objetivo aparte del desarrollo que se pueda tratar de manera aislada. En realidad, para hacerle frente con eficacia se impone reconocer que la delincuencia organizada es un elemento intrínseco de los obstáculos al desarrollo que se debe integrar en los marcos generales de respuesta basados en el desarrollo⁶³.

154. En este contexto, conforme a lo dispuesto en la Convención contra la Delincuencia Organizada, los Estados partes pueden cooperar entre sí respecto de una amplia gama de delitos relacionados con la delincuencia organizada transnacional. La definición de “delito grave” que figura en el artículo 2, párrafo b), de la Convención como “la conducta que constituya un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave” permite a la Conferencia de las Partes apreciar nuevas formas y dimensiones de la delincuencia organizada transnacional, con miras a facilitar un enfoque más uniforme a nivel mundial, y aumenta considerablemente las posibilidades de utilizar la Convención con fines de cooperación internacional.

155. Los Gobiernos también han cobrado conciencia de la complejidad de los mercados ilícitos. La frecuente opacidad de los mercados legales, incluso los mercados de bienes culturales y de productos derivados de la fauna y flora silvestres, propicia que se mezclen bienes adquiridos ilícitamente con los objetos de origen lícito y que se blanquee el producto del delito.

156. Rastrear las corrientes de fondos ilícitos, en especial las derivadas de la corrupción y la delincuencia organizada transnacional y también las destinadas a financiar el terrorismo, y analizar la magnitud de esos fondos ilícitos y la medida en que se blanquean por conducto de los sistemas financieros de todo el mundo siguen siendo tareas abrumadoras. La labor que llevan a cabo los Estados Miembros para conocer mejor y entender más a fondo las dificultades y oportunidades que comporta la cooperación internacional contra las corrientes financieras ilícitas y reforzar las buenas prácticas relativas a la restitución de activos para fomentar el desarrollo sostenible es fundamental para favorecer el logro de la meta 16.4 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

157. Los Estados Miembros se enfrentan al impedimento que supone que no se recopilen, analicen y difundan de forma sistemática datos longitudinales sobre, por ejemplo, las tendencias, los patrones y los *modus operandi* relacionados con las formas de delincuencia nuevas y emergentes, o que esa labor se haga de manera deficiente, y que muchos de esos datos no sean objeto de un seguimiento constante a escala nacional o internacional. La realización de estudios sobre los vínculos existentes entre esas formas de delincuencia cometidas por distintos grupos delictivos organizados y sus efectos en distintas jurisdicciones sigue sin tener carácter prioritario⁶⁴, pese a que esos estudios sirven como orientación con miras a que los organismos encargados de hacer cumplir la ley apliquen un enfoque más proactivo al investigar las amenazas delictivas transnacionales.

158. Los esfuerzos de la comunidad internacional encaminados a mejorar la cooperación contra las formas de delincuencia nuevas y emergentes han tomado impulso, sea mediante las deliberaciones y acciones de los organismos intergubernamentales de las Naciones Unidas, algunos de ellos dedicados a tipos específicos de delito⁶⁵, sea mediante la utilización de grupos intergubernamentales que ofrecen plataformas de diálogo⁶⁶, o sea mediante medidas normativas a escala

⁶³ Iniciativa Global contra la Delincuencia Organizada Transnacional, *Organized Crime: A Cross-Cutting Threat to Sustainable Development* (Ginebra, 2015), pág. 4.

⁶⁴ Véase el Seminario 1.

⁶⁵ Por ejemplo, la resolución 69/196 de la Asamblea General y la resolución 2347 (2017) del Consejo de Seguridad en relación con el tráfico de bienes culturales.

⁶⁶ Por ejemplo, el grupo intergubernamental de expertos de composición abierta para realizar un estudio amplio del problema de la ciberdelincuencia, establecido por la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal; y la reunión de los Estados partes en la Convención sobre las Medidas que Deben Adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, la Exportación y la Transferencia de

regional⁶⁷, lo que contribuye a fortalecer la cooperación internacional y a evaluar las necesidades de asistencia técnica. La UNODC ha desempeñado una función importante en esos esfuerzos, concretamente, apoyando los procesos intergubernamentales, el intercambio de buenas prácticas y la creación de capacidad.

B. Cuestiones fundamentales y enfoque sustantivo

159. A continuación se indican las cuestiones fundamentales y el enfoque sustantivo en relación con el tema de la cooperación internacional y la asistencia técnica para prevenir y abordar todas las formas de delincuencia:

Cooperación internacional en asuntos penales

a) Coordinación limitada entre organismos nacionales e internacionales responsables de investigaciones transnacionales, lo cual puede dificultar las labores de investigación transnacional;

b) Impedimentos prácticos en la cooperación regional e internacional en asuntos penales en materia judicial y de cumplimiento de la ley, por ejemplo, la heterogeneidad de los enfoques nacionales de la tipificación ante el requisito de la doble incriminación; conocimientos limitados y falta de coherencia en la ejecución de las leyes y prácticas en materia de extradición y asistencia judicial recíproca; intercambio insuficiente de inteligencia e información operacional y biométrica (especialmente en relación con delitos graves y de terrorismo); capacitación insuficiente de las autoridades competentes; falta de respuestas oportunas a las solicitudes de pruebas electrónicas y escasa cooperación con los proveedores de servicios de comunicaciones; y dificultades para establecer o fortalecer redes y plataformas de cooperación;

Asistencia técnica

c) Una metodología amplia y sistemática para detectar y evaluar las necesidades de asistencia técnica al objeto de reforzar la cooperación internacional en asuntos penales, incluida, según proceda, la adaptación de los programas de asistencia técnica existentes de la UNODC para facilitar y fortalecer adecuadamente la cooperación internacional y regional en asuntos penales;

d) Los limitados recursos proporcionados por la comunidad internacional para apoyar la evaluación de las necesidades y la realización de actividades de creación de capacidad;

El terrorismo en todas sus formas y manifestaciones

e) Respuestas y buenas prácticas jurídicas y de justicia penal eficaces para reforzar la capacidad de los Estados de hacer frente a las amenazas planteadas por el terrorismo, como los combatientes terroristas extranjeros, el uso de Internet con fines terroristas y la financiación del terrorismo, entre otras ya mencionadas anteriormente;

f) Estrategias y enfoques eficaces para prevenir el terrorismo, la radicalización y el extremismo violento conducente al terrorismo, así como la aplicabilidad de programas de prevención del delito eficaces, aprovechando, entre otras cosas, los muchos años de experiencia de la UNODC;

g) Fortalecimiento del estado de derecho y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las medidas de justicia penal contra el terrorismo, sin olvidar la protección de los derechos de las víctimas;

Propiedad Ilícitas de Bienes Culturales de 1970 y su comité subsidiario, bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

⁶⁷ Por ejemplo, el Convenio sobre la Ciberdelincuencia del Consejo de Europa, el Convenio del Consejo de Europa sobre la Falsificación de Productos Médicos y Delitos Similares que Supongan una Amenaza para la Salud Pública, y el Convenio Europeo sobre las Infracciones relativas a los Bienes Culturales.

h) Investigación y análisis, especialmente en asociación con instituciones de investigación y educación, al objeto de comprender mejor las tendencias y dinámicas del terrorismo con miras a adoptar medidas de justicia penal adecuadas, lo que incluye abordar el nexo cada vez más fuerte entre el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional en determinadas regiones;

i) Enfoques eficaces y que respeten el estado de derecho respecto de la función de la justicia penal en las situaciones posteriores a conflictos en que los grupos terroristas hayan sido partes en un conflicto armado o hayan controlado buena parte del territorio y de la población y que podrían precisar enfoques de justicia de transición y de desarme, desmovilización y reinserción;

Formas de delincuencia nuevas y emergentes

j) El concepto de delito grave, definido en el artículo 2 de la Convención contra la Delincuencia Organizada, y su aplicación a delitos como el tráfico de fauna y flora silvestres y bienes culturales, así como la fabricación y distribución de productos médicos falsificados, incluida su venta electrónica y a distancia;

k) El uso de la Convención contra la Delincuencia Organizada y su Protocolo contra la Trata de Personas para prevenir, investigar, enjuiciar y castigar la extracción o implantación no autorizadas de órganos, su venta, intermediación y adquisición ilícitas, así como la trata de personas con fines de extracción de órganos;

l) Los posibles impedimentos al control, mediante la tipificación y la cooperación internacional, de todos los tramos de la cadena de suministro de objetos robados o exportados de forma ilícita, por ejemplo, flora y fauna silvestres adquiridos de manera ilícita, productos médicos falsificados o bienes culturales;

m) La falta de reconocimiento y la subutilización de las ciencias forenses y de técnicas de investigación especializadas, máxime en vista de la constante evolución de los delitos, por ejemplo, la ciberdelincuencia y el tráfico de fauna y flora silvestres y de bienes culturales.

C. Temas de debate

160. Los participantes en las reuniones preparatorias regionales y en el 14º Congreso podrían considerar las preguntas siguientes para examinarlas en mayor profundidad:

Cooperación internacional en asuntos penales

a) ¿Cómo se podría dar un uso más amplio a los tratados en vigor, por ejemplo, la Convención contra la Delincuencia Organizada, y a los instrumentos jurídicos internacionales de lucha contra el terrorismo, como base de la cooperación internacional judicial y el cumplimiento de la ley con el fin de dar una respuesta eficaz a los delitos graves, como las formas de delincuencia nuevas y emergentes y sus vínculos con el terrorismo?

b) ¿Cómo pueden las redes regionales o subregionales de autoridades nacionales competentes facilitar la cooperación en causas penales abiertas y la prestación de la correspondiente asistencia, entre otras cosas, para hacer frente a las formas de delincuencia nuevas y emergentes y el terrorismo?

Asistencia técnica

c) ¿Cuáles son las necesidades y las prioridades de las autoridades de justicia penal en lo relativo a la asistencia técnica, con miras a aumentar la eficacia de la cooperación internacional en asuntos penales, entre otras cosas, para prevenir y combatir el terrorismo y las formas de delincuencia nuevas y emergentes? ¿Cómo se puede garantizar la durabilidad de esa asistencia técnica y la medición de sus efectos?

d) ¿Qué enfoques se deberían sopesar para ayudar a los Estados Miembros a establecer o actualizar políticas, leyes, instituciones y prácticas nacionales con el fin de

fortalecer y facilitar la cooperación internacional en asuntos penales, entre otras cosas, en relación con el terrorismo y las formas de delincuencia nuevas y emergentes?

El terrorismo en todas sus formas y manifestaciones

e) ¿Qué respuestas legales, operacionales y de política existen, y cómo se deberían mejorar para responder con eficacia a las amenazas terroristas emergentes y graves?

f) ¿Qué buenas prácticas existen para la cooperación entre el poder judicial, los organismos de inteligencia, control de fronteras y cumplimiento de la ley y el sector privado? ¿Cómo cabría mejorar la colaboración interinstitucional en casos de terrorismo?

g) ¿Qué estrategias y enfoques de prevención del delito podrían aplicarse a la prevención del terrorismo, teniendo en cuenta, entre otras cosas, los muchos años de experiencia de la UNODC? ¿Qué función debería desempeñar el sistema de justicia penal en la prevención del extremismo violento conducente al terrorismo?⁶⁸

h) ¿Qué experiencia se ha acumulado en relación con la eficacia de las respuestas de la justicia penal a las amenazas que plantea el uso de Internet por los terroristas (tipificación de actos ilícitos, competencias de investigación, elaboración de procedimientos judiciales o probatorios especializados y facilitación de la cooperación internacional)?

i) ¿Cómo se podrían fortalecer las asociaciones con instituciones de investigación y educación para mejorar la comprensión de las tendencias y dinámicas del terrorismo? ¿Cómo podrían la investigación y sus conclusiones orientar la elaboración de medidas adecuadas de justicia penal?

j) ¿Cuáles son las principales dificultades relativas a los derechos humanos a las que se enfrentan los profesionales de la justicia penal en la lucha contra el terrorismo?

k) ¿Cómo pueden interactuar las respuestas jurídicas y de justicia penal al terrorismo con la respuesta articulada por los Estados Miembros y las Naciones Unidas respecto a la transición posterior a un conflicto, por ejemplo, la conciliación, la justicia de transición y la construcción de una paz duradera, en situaciones en que grupos terroristas hayan sido partes en un conflicto armado o hayan controlado buena parte de los territorios y de la población?

Las formas de delincuencia nuevas y emergentes

l) ¿Qué medidas podrían considerar adoptar los Estados Miembros para mejorar la coordinación y las consultas entre los organismos nacionales encargados de hacer cumplir la ley y, a su vez, reforzar la cooperación internacional para prevenir y afrontar las formas de delincuencia nuevas y emergentes? ¿Qué aspectos específicos se habrían de tener en cuenta en relación con la ciberdelincuencia?

m) ¿Cómo podrían los Estados Miembros garantizar la eficacia de las políticas de reducción de la demanda para controlar el tráfico de bienes culturales y productos derivados de la fauna y flora silvestres, y cómo podrían integrarse esas políticas en las medidas de reducción de la oferta?

n) ¿Qué mecanismos se pueden establecer para garantizar que se aplique un enfoque de cumplimiento de la ley más coordinado a las formas de delincuencia nuevas y emergentes, incluida la delincuencia marítima y relacionada con la flora y fauna silvestres?

o) ¿Cómo deberían los Estados Miembros mejorar la protección de las víctimas de la fabricación y distribución de productos médicos falsificados?

⁶⁸ Véase el Seminario 2.

p) ¿Cómo pueden los Estados Miembros detectar y remediar con más acierto las lagunas existentes en los marcos jurídicos e institucionales nacionales que alientan la trata de personas con fines de extracción de órganos y el tráfico de órganos humanos?

q) ¿Cuál es la manera óptima de utilizar o racionalizar las disposiciones vigentes en el derecho interno y en los instrumentos internacionales respecto de la prevención del blanqueo de dinero y la lucha contra este, con miras a lograr una mayor “tasa de éxito” en cuanto a detectar y combatir las corrientes financieras ilícitas?

Seminario 4. Tendencias delictivas actuales, fenómenos recientes y soluciones emergentes, en particular la utilización de las nuevas tecnologías como medio e instrumento contra el delito

A. Alcance

161. La vertiginosa innovación tecnológica y la accesibilidad generalizada y cada vez mayor de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, sumadas a los avances sin precedentes en ámbitos como la computación, la robótica y la inteligencia artificial, entre otros, han transformado las sociedades de todo el mundo o pueden llegar a transformarlas. Al mismo tiempo, los avances en las tecnologías de la información y la comunicación se pueden usar de manera indebida para cometer delitos, tanto actos dirigidos directamente contra datos o sistemas informáticos como actos relacionados con computadoras, o bien para facilitar la colaboración y la comunicación entre delincuentes. La tecnología y la globalización permiten a los delincuentes coordinarse entre regiones como nunca antes, pues aumentan su campo de acción, la magnitud de sus delitos, el número de víctimas y sus ganancias. Una esfera de actividad delictiva es el robo de información o el daño deliberado a esta, y otra es el uso de la tecnología para facilitar directamente las actividades de los grupos delictivos organizados. Las actividades ilícitas que hacen uso de tecnologías avanzadas son tan diversas como las propias tecnologías. El chantaje nuclear es un ejemplo de amenaza delictiva extrema que se basa en la tecnología, mientras que el fraude telefónico y la ciberdelincuencia en apoyo de formas de delincuencia tradicionales son ejemplos de delitos de menor repercusión que dependen de las nuevas tecnologías para su comisión.

162. No obstante, el avance de la tecnología parece ser un arma de doble filo: puede ofrecer más oportunidades a los delincuentes, pero también favorece las acciones encaminadas a promover el logro de los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En particular, en la esfera del estado de derecho como componente esencial del desarrollo sostenible, los avances tecnológicos ayudan a reforzar la seguridad pública y la correcta administración de justicia al facilitar la labor realizada por las autoridades de cumplimiento de la ley y justicia penal para prevenir, detectar y combatir la delincuencia. Con ese fin se puede utilizar una gama muy amplia de dispositivos de alta tecnología, desde dardos GPS hasta tecnología de visualización de escenas de delitos en 3D. Además, la creciente dependencia de la sociedad con respecto a Internet y las comunicaciones asistidas por computadora han llevado a las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley a crear herramientas para investigar delitos en Internet y a utilizar, por ejemplo, programas informáticos especializados para dilucidar patrones delictivos. Asimismo, las fuerzas del orden se valen de las herramientas que ofrecen los medios sociales para interactuar y relacionarse mejor con las comunidades locales y comunicarse con el público para pedir su cooperación en investigaciones penales. Determinadas innovaciones como la videovigilancia, la tecnología de reconocimiento de huellas dactilares y las pruebas de ADN también se pueden utilizar en procedimientos judiciales para resolver causas penales o para que las víctimas vulnerables puedan prestar testimonio en un entorno menos intimidatorio. Las autoridades nacionales competentes experimentan dificultades, cada vez con mayor frecuencia, para hacer frente a los grupos delictivos organizados transnacionales que

cuentan con tecnologías de la información de vanguardia. La tarea más acuciante es acometer las adaptaciones necesarias de las medidas de justicia penal y cumplimiento de la ley para responder adecuadamente a los delitos cometidos con esas tecnologías.

163. Dada la evidente función que cumple la tecnología en la evolución de la delincuencia y como instrumento para cometer actos delictivos, así como sus funciones compensatorias de vigilancia y protección de la sociedad, es necesario actuar de manera concertada para prevenir su uso indebido con fines delictivos o atajarlo de manera adecuada. A nivel internacional, la Convención contra la Delincuencia Organizada, en su artículo 27, párrafo 3, pide a los Estados que se esfuercen por lograr la cooperación en materia de cumplimiento de la ley para hacer frente a la delincuencia organizada transnacional cometida mediante el recurso a la tecnología moderna. A nivel nacional, la atención se está centrando en las medidas jurídicas y en la creación de capacidad, así como en la planificación estratégica, que puede englobar alianzas público-privadas, según proceda.

164. Con ese trasfondo, se han diferenciado las seis áreas temáticas de interés (algunas de ellas relacionadas entre sí) que figuran a continuación, a título indicativo, con el fin de entender más a fondo las repercusiones y la función de la tecnología como factor que propicia la delincuencia, pero también como defensa contra ella. Estas áreas temáticas se suman a otra área temática relevante, a saber, el uso cada vez más extendido de las tecnologías de la información y las comunicaciones con fines terroristas, que se trata en el tema sustantivo del programa 6 de la presente guía. Todas ellas encajan a la perfección con la metáfora de Jano: como el dios romano de las dos caras, la gente puede obtener los beneficios de la tecnología y, a la vez, correr el riesgo de experimentar su lado negativo.

1. Criptomonedas

165. Las criptomonedas, que se definen como monedas digitales, convertibles y basadas en redes descentralizadas entre pares, por ejemplo, bitcoin y ethereum, se fundamentan en técnicas de cifrado con que se regula la emisión de unidades de moneda y se verifica la transferencia de fondos, todo ello sin un banco central de por medio. Gracias al elevado grado de anonimato que ofrecen y a su bajo nivel de detección, eliminan buena parte de los riesgos que conllevan el blanqueo de dinero y las actividades de financiación del terrorismo, motivo por el que facilitan la comisión de esos delitos en los entornos virtuales. Además, las criptomonedas pueden facilitar otros delitos, como la extorsión y el fraude.

166. En consecuencia, el uso de criptomonedas pone a prueba la capacidad de las autoridades competentes de articular respuestas normativas adecuadas y promover la cooperación internacional, teniendo presente a la vez el uso legítimo de la tecnología de bitcoin, por ejemplo, el uso de criptomonedas como reserva de valor y como modalidad de pago a cambio de bienes y servicios legítimos.

167. Por consiguiente, es fundamental que los Estados estudien la posibilidad de elaborar estrategias multidisciplinarias (desde medidas normativas e iniciativas de elaboración de políticas hasta la prevención o la capacitación de las autoridades competentes) para hacer frente a los problemas y actualizar las capacidades de investigación y enjuiciamiento con eficacia y acierto en causas relacionadas. Ello también facilitará la labor dedicada a alcanzar, en la medida en que sea factible en el entorno virtual, la meta de reducir las corrientes financieras ilícitas relacionadas con distintas formas de delincuencia, entre ellas, la delincuencia organizada transnacional.

168. En el marco de su Programa Mundial contra el Delito Cibernético, la UNODC ha creado un curso de formación de formadores sobre investigación de criptomonedas y ha impartido capacitación sobre esa misma cuestión en distintas regiones. Esa capacitación tiene la finalidad de actualizar los conocimientos de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, analistas, fiscales y jueces para que puedan entender el concepto de criptomoneda, rastrear bitcoins en el curso de una investigación financiera, localizar recursos donde obtener más información y colaborar en causas internacionales. Además, la UNODC amplía su asociación con los agentes del sector de las tecnologías

reguladoras (“RegTech”) y del sector de las tecnologías financieras (“FinTech”) y colabora con entidades líderes en la esfera de las criptomonedas, por ejemplo, Chainalysis, Inc., para ayudar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y a los analistas a rastrear corrientes financieras ilícitas.

169. Si bien actualmente existen algunas lagunas en ese campo, la tecnología en que se basan las criptomonedas plantea algunas oportunidades de potencial interés para los investigadores. La tecnología de cadenas de bloques, que hace posible la existencia de bitcoin y otras criptomonedas digitales, presenta varios aspectos que podrían convertirla en una herramienta de utilidad para el cumplimiento de la ley. Además de buscar patrones de transacciones sospechosas, las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley podrían valerse del software de la tecnología de cadenas de bloques para rastrear indicios de delito.

2. El papel de la tecnología en la creación de mercados de drogas con riesgos relativamente bajos

170. La web oscura ofrece oportunidades nuevas de tráfico de drogas, pues permite a sus consumidores adquirir drogas con una criptomoneda y recibir la entrega de manera oculta. Por tanto, funciona como mercado “abierto” y anónimo en que los traficantes que venden al público pueden superar los límites geográficos de los mercados de drogas físicos y “cerrados”, lo que puede aumentar la difusión de las drogas. Además, su anonimato reduce el riesgo de detención tanto de los traficantes como de los consumidores y elimina otros peligros asociados a la compra de drogas, como la posibilidad de ser víctima de otras formas de delincuencia en los barrios donde es común el tráfico de drogas⁶⁹.

171. Pese a su expansión y su espectacular crecimiento, la web oscura sigue representando una fracción reducida del comercio mundial de drogas, según el *Informe Mundial sobre las Drogas 2017*. No obstante, sí representa una forma nueva de “hacer negocios” y altera aún más la naturaleza del comercio ilícito de drogas y de los tipos de agentes que entran en juego, pues cobran relevancia grupos más pequeños y redes horizontales más difusas.

172. Desde la perspectiva del cumplimiento de la ley, entre los posibles modos de detección del comercio de drogas mediado por Internet están las técnicas de investigación aplicadas tradicionalmente a la cadena de drogas; la detección y la interceptación de envíos postales; y la detección e interceptación en línea. Para investigar y enjuiciar las causas correspondientes es necesario aplicar técnicas especializadas de investigación penal a un entorno virtual. La dependencia cada vez mayor de la tecnología informática ha generado la necesidad de unidades especializadas contra la ciberdelincuencia que respondan a las solicitudes de extracción de pruebas de computadoras mediante técnicas forenses y, por tanto, la necesidad de mejorar la capacidad operacional de cada Estado para afrontar los problemas relacionados.

3. El tráfico de armas de fuego en la web oscura

173. El papel que podría desempeñar la web oscura para facilitar el tráfico de armas de fuego y munición por medio de criptomercados y tiendas de venta ha atraído una mayor atención pública.

174. Los organismos encargados de hacer cumplir la ley tienen ante sí una serie de obstáculos de carácter operacional para subsanar ese problema. Aunque algunos de esos obstáculos son consustanciales a las características técnicas de la web oscura, otros sí se podrían sortear mediante la participación de los encargados de formular políticas, a nivel tanto nacional como internacional. A nivel nacional, los encargados de formular políticas deberían garantizar que las fuerzas del orden contasen con el personal, la

⁶⁹ *Informe Mundial sobre las Drogas 2017: El problema de las drogas y la delincuencia organizada, las corrientes financieras ilícitas, la corrupción y el terrorismo* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta. S.17.XI.11), pág. 17.

capacitación y el equipo necesarios para responder con eficacia. Tal vez se deban estudiar estrategias de educación y prevención.

175. A nivel internacional, para articular respuestas eficaces contra el tráfico de armas de fuego canalizado por la web oscura también se precisa una aplicación rigurosa de los instrumentos internacionales vigentes que se han diseñado para abordar la cuestión general del tráfico de armas, por ejemplo, el Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y el Tratado sobre el Comercio de Armas.

176. En el plano de las medidas preventivas y de seguridad, es importante reducir la disponibilidad ilícita de armas de fuego y su tráfico por medio de la web oscura. En el régimen jurídico internacional aplicable se prevén medidas a tal efecto que sientan las bases para elaborar enfoques amplios con que hacer frente a ese fenómeno.

4. El papel de la tecnología en la trata de personas

177. A lo largo de la historia, la tecnología se ha utilizado en detrimento de las víctimas de la trata de personas. Los traficantes se valen de medios sociales, sitios web y aplicaciones y redes anonimadoras para contactar con las víctimas y captarlas y para comunicarse de forma sencilla y anónima con los compradores y conspiradores dentro de sus redes de trata.

178. Sin embargo, al mismo tiempo, los avances tecnológicos también ofrecen a los organismos encargados de hacer cumplir la ley oportunidades sin precedentes de vigilar las actividades ilícitas, localizar y rescatar a las víctimas, recabar y analizar datos que hagan posible enjuiciar a los traficantes y racionalizar la comunicación entre los agentes y organismos dedicados a la lucha contra el tráfico ilícito.

179. Con el fin de garantizar la eficacia de las investigaciones y los enjuiciamientos, es importante entender mejor en qué medida y de qué manera los traficantes, las víctimas y los consumidores están utilizando la tecnología en las distintas etapas del proceso de tráfico (captación, desplazamiento o traslado, alojamiento, transacciones financieras, publicidad y métodos de control).

180. Las intervenciones tecnológicas en las tareas de lucha contra el tráfico ilícito requieren de la colaboración entre sectores con miras a facilitar la racionalización de los esfuerzos encaminados a lograr la meta 8.7 de la Agenda 2030 y, en la medida en que proceda, la meta 17.17. El logro de una mayor sensibilización pública y de alianzas público-privadas fuertes se fundamenta en una comprensión común de las posibles repercusiones de las tecnologías innovadoras en la lucha contra la trata de personas.

5. Los efectos de las nuevas tecnologías de la información en los abusos y la explotación de los niños

181. El mayor acceso de los niños a las tecnologías de la información y las comunicaciones y su vulnerabilidad e incapacidad para entender plenamente los peligros que comporta el uso inadecuado de esas tecnologías han provocado un repunte de los casos de abuso y explotación de niños.

182. Si bien el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en los delitos contra los niños plantea numerosas dificultades, entre ellas, las relativas a la detección y a la identificación de sus autores, también puede proporcionar al sistema judicial penal pistas para llevar adelante las investigaciones y reunir pruebas. Como se señaló en el estudio sobre la incidencia de las nuevas tecnologías de la información en el abuso y la explotación de niños realizado por la UNODC (*Study on the Effects of New Information Technologies on the Abuse and Exploitation of Children*), cada vez hay más investigadores digitales capacitados para extraer pruebas electrónicas de abusos gracias a las tecnologías de la información y las comunicaciones, identificar a las víctimas y prestarles apoyo y asistencia.

183. Con el fin de alcanzar la meta 16.2, poner fin al maltrato y la explotación de los niños, los esfuerzos encaminados a combatir el abuso y la explotación de menores facilitados por las tecnologías de la información y las comunicaciones requieren un enfoque de múltiples interesados que implique de forma activa a los niños, las familias, las comunidades, los Gobiernos, la sociedad civil y el sector privado.

6. El papel de la tecnología en los casos de tráfico ilícito de migrantes

184. El pasmoso incremento del tráfico ilícito de migrantes ocurrido en los últimos años ha ido acompañado de un aumento también drástico de la complejidad con que operan los traficantes. Se valen de la tecnología de comunicaciones más puntera para mantenerse al tanto de los cambios en las medidas de control de fronteras y adaptarse en consecuencia; y cambian sus rutas con rapidez en respuesta a las medidas restrictivas.

185. Los medios sociales y las comunicaciones digitalizadas ofrecen a los traficantes una herramienta de captación sin precedentes: la oportunidad de realizar actividades de promoción directas y atraer a clientes mediante sofisticadas ofertas por medio de los medios sociales, y de depender en menor medida de intermediarios sobre el terreno.

186. Por otro lado, está claro que la digitalización reduce las lagunas de información que permiten a los traficantes prosperar en sus propósitos. Es posible sacar partido a las tecnologías móviles y relacionadas con Internet para ayudar a los migrantes a entrar en contacto con redes sociales cruciales de apoyo e información. Además, un uso apropiado de la tecnología puede ayudar a Gobiernos, empresas y organizaciones no gubernamentales a prevenir y mitigar los efectos de esta plaga.

B. Objetivos

187. La finalidad del Seminario 4 es promover la comunicación y el intercambio de opiniones de carácter técnico sobre las seis áreas temáticas de interés expuestas anteriormente. Además, en el seminario se procurará complementar, según proceda, aquellos elementos de las deliberaciones referentes al tema 6 del programa que guardan relación con el uso cada vez mayor de las tecnologías de la información y las comunicaciones por los terroristas, entre otras cosas, para radicalizar y captar a jóvenes (véase el párrafo 149 de la presente guía). En esencia, el Seminario 4 se dedicará a continuar y ampliar las deliberaciones que se iniciaron en el 13^{er} Congreso sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, donde los participantes intercambiaron opiniones y experiencias, tanto en las reuniones plenarias como en un seminario especializado, sobre el papel de los medios sociales y las nuevas tecnologías de las comunicaciones dentro del marco más amplio de la participación y contribución del público a reforzar la prevención del delito y la justicia penal.

188. En vista de los párrafos anteriores, los objetivos del Seminario 4 son los siguientes:

a) Analizar y entender mejor los distintos métodos seguidos para cometer delitos en que se usa la tecnología, y los patrones que se detectan al respecto;

b) Estudiar el modo en que las autoridades de la justicia penal y las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley puedan prevenir, detectar y combatir mejor esos delitos a nivel nacional e internacional. Entretanto, reflexionar sobre las buenas prácticas y las dificultades en lo que respecta a los requisitos para emplear técnicas de investigación especiales y recabar pruebas electrónicas de delitos en que se usa la tecnología, así como la admisibilidad de esas pruebas en procesos judiciales;

c) Reflexionar sobre las normas nacionales vigentes y promover el debate en torno a posibles ajustes legislativos, según proceda, para atender las necesidades y los problemas de reciente aparición;

d) Encontrar buenas prácticas y experiencias en relación con la investigación y el enjuiciamiento de delitos en que se use la tecnología con resultados satisfactorios, con especial hincapié en el recurso a innovaciones tecnológicas como herramientas contra esos delitos;

- e) Estudiar las últimas tendencias y las proyecciones de futuro relativas al uso de la tecnología contra la delincuencia;
- f) Evaluar las consecuencias que tiene para los derechos humanos el uso de la tecnología para luchar contra la delincuencia y abordarlas adecuadamente;
- g) Promover un debate sobre las necesidades de capacitación existentes en las esferas de la justicia penal y el cumplimiento de la ley a fin de hacer un uso más eficaz de la tecnología contra la delincuencia, y también sobre la función de la UNODC con vistas a atender mejor esas necesidades;
- h) Intercambiar información y experiencias respecto de las lagunas y las deficiencias que existen en la esfera de la cooperación internacional en relación con las pruebas electrónicas;
- i) Evaluar los efectos de las alianzas público-privadas en la eficacia de la prevención o resolución de los delitos que se examinan.

C. Temas de debate

189. Los participantes en las reuniones preparatorias regionales y en el Seminario 4 del 14º Congreso podrían considerar las preguntas siguientes para examinarlas en mayor profundidad:

- a) ¿Es necesario adoptar o modificar normas jurídicas relativas a las criptomonedas para promover la prevención y la investigación de delitos y, en caso afirmativo, cuáles son las cuestiones más destacadas y las mejores prácticas que se han de tomar en consideración?
- b) En particular, ¿qué medidas legales se podrían necesitar para prevenir el uso de criptomonedas con fines de blanqueo de dinero? ¿Se ha acumulado experiencia sobre la forma de gestionar las órdenes de embargo preventivo y decomiso en relación con criptomonedas depositadas en cuentas digitales de cambio de divisas?
- c) ¿Pueden los mercados de criptomonedas considerarse instituciones financieras oficiales? ¿En qué medida es aplicable a las criptomonedas la legislación vigente en materia de monedas y transacciones financieras?
- d) ¿Qué medidas se necesitan para fortalecer la cooperación internacional contra los delitos relacionados con criptomonedas entre las autoridades nacionales de Estados que presenten diferencias en sus reglamentos financieros y en materia de desarrollo tecnológico?
- e) ¿En qué medida pueden aplicarse las definiciones de “grupo delictivo organizado” y “grupo estructurado” recogidas en la Convención contra la Delincuencia Organizada al entorno virtual, donde vendedores y compradores anónimos pueden realizar transacciones sin conocerse?
- f) ¿De qué manera podría el establecimiento de un sistema integral de control del corretaje de armas de fuego fomentar la articulación de respuestas eficaces de prevención y justicia penal contra las actividades de intermediación ilícita en la web oscura?
- g) ¿Qué medidas se necesitan para enfrentar las amenazas que plantea en la web oscura la transferencia de archivos digitales para la impresión tridimensional de armas de fuego?
- h) ¿De qué manera interviene la tecnología en las distintas etapas del proceso de trata de personas y también en el contexto del tráfico de migrantes, y qué medidas se han adoptado para actuar al respecto?
- i) ¿De qué manera puede la utilización de “tecnologías instrumentales, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones”, como se indica en la meta 17.8 de la Agenda 2030, ayudar a los Gobiernos en sus esfuerzos, a menudo en asociación con las partes interesadas pertinentes, encaminados a prevenir y combatir la

delincuencia, en particular, la trata de personas y el tráfico de migrantes? ¿Y cómo se puede conciliar ese uso responsable con el objetivo fijado de “aumentar significativamente el acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones y esforzarse por proporcionar acceso universal y asequible a Internet en los países menos adelantados de aquí a 2020” (meta 9.c de la Agenda 2030)?

j) ¿Existen mecanismos de cooperación y cauces de colaboración entre las autoridades competentes y las industrias tecnológicas que permitan seguir el ritmo de los futuros avances en vista de la rapidez con que evoluciona el uso de tecnología contra la delincuencia?
