



Consejo Económico y Social

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

Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal

16º período de sesiones

Viena, 23 a 27 de abril de 2007

Tema 4 del programa provisional*

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

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

Informe del Secretario General

Adición

El fraude económico

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
IV. Relación entre el fraude económico y otros problemas	21-41	3
A. El fraude y la participación de grupos delictivos organizados	21	3
B. El fraude y el elemento de la transnacionalidad	22-24	4
C. El papel de las tecnologías de la información, la comunicación y comerciales en el fraude	25-27	5
D. El fraude, el producto del delito y el blanqueo de capitales	28-31	7
E. La relación entre el fraude y la corrupción	32	9

* E/CN.15/2007/1.



F.	La relación entre el fraude y el terrorismo	33-37	10
G.	Relación entre el fraude económico y los delitos relacionados con la identidad	38	13
H.	El impacto del fraude en los países en proceso de reconstrucción o con economías en transición	39-41	13
V.	Cooperación y jurisdicción internacionales	42-53	14
A.	Asistencia judicial recíproca y otras formas de cooperación en materia de investigación	43	15
B.	Extradición	44-45	15
C.	Jurisdicción	46-51	17
D.	Plazos de prescripción	52	21
E.	Cooperación en materia de prevención	53	21
VI.	Cooperación entre los sectores público y privado	54-57	22
VII.	Prevención del fraude económico	58-60	23

IV. Relación entre el fraude económico y otros problemas

A. El fraude y la participación de grupos delictivos organizados

21. El fraude puede ser cometido por individuos, pero la opinión de los expertos y la información proporcionada por los Estados sugieren que en los casos más graves de fraude participan “grupos delictivos organizados”, en el sentido en que esa expresión se emplea en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (resolución 55/25 de la Asamblea General, anexo I, artículos 2 y 3). Los Estados describieron fraudes cometidos por grupos delictivos organizados ya existentes o en su nombre, así como la creación u organización de grupos nuevos específicamente para cometer fraudes y delitos conexos. Los grupos ya existentes se ven atraídos por la posibilidad de obtener grandes ganancias, por los riesgos relativamente bajos y porque el fraude posiblemente complementa otras actividades delictivas en las que participan. Para cometer algunas formas de fraude, como los fraudes con tarjetas de débito o crédito, se forman grupos más pequeños y flexibles que a veces se desplazan de un lugar a otro para evitar a las autoridades y obtener nuevas víctimas. Una tercera categoría es la de los fraudes cometidos por personas jurídicas o en su nombre. A ese respecto, puede considerarse que una empresa o un grupo de empleados son un grupo delictivo organizado si cometen un fraude o participan en él. Algunos Estados indicaron que la participación de grupos delictivos organizados era más probable en ciertos tipos de fraude que en otros, y muchos consideraron que los fraudes cometidos por grupos delictivos organizados eran más perjudiciales, no sólo por las pérdidas causadas a las víctimas, sino también porque el producto de ese fraude se utilizaba para la corrupción o para fortalecer de algún otro modo las actividades o la influencia de grupos delictivos organizados. Ello era particularmente preocupante en los países y zonas con economías en transición, donde las instituciones eran más débiles y los grupos delictivos organizados bien financiados una amenaza mucho mayor¹. Una serie de Estados había tipificado delitos más graves y penas más severas para los casos con un componente de delincuencia organizada. Varios Estados mencionaron sus leyes contra la delincuencia organizada como medida de utilidad o de posible utilidad en casos graves de fraude, especialmente las leyes relativas a las atribuciones para investigar, la imposición de sentencias y la localización y el decomiso del producto del delito. La participación de grupos delictivos organizados significaba que, en la mayoría de casos, podía aplicarse la Convención contra la Delincuencia Organizada para facilitar la asistencia judicial recíproca, la extradición y otras formas de cooperación, siempre y cuando el presunto fraude fuera de carácter transnacional. Algunos Estados expresaron la opinión de que sus leyes vigentes eran suficientes para combatir el problema, y varios destacaron la necesidad de seguir trabajando en esferas como la asistencia técnica y la capacitación para poder utilizar la Convención de la manera más eficiente posible.

¹ Véase “Posible labor futura en materia de fraude comercial: nota de la Secretaría” (A/CN.9/540, párrafos 3, 8 y 9).

B. El fraude y el elemento de la transnacionalidad

22. Los Estados no disponían de información estadística sobre el fraude transnacional en sí, pero se sabía que ese tipo de fraude era común, y muchos expertos nacionales habían tenido numerosas experiencias con él. Un gran número de Estados indicaron que se habían encontrado con ese tipo de casos, y otros expresaron su preocupación por la mera posibilidad de encontrarse con ellos. Las mayores preocupaciones eran que el fraude transnacional parecía ir en aumento, y que era un tipo de delito fácil de cometer pero costoso, difícil y complejo de investigar. Algunos Estados habían encontrado pruebas de que los delincuentes se aprovechaban de esa dificultad intencionadamente, dirigiéndose únicamente a víctimas que se encontraban muy lejos de la jurisdicción de sus propias autoridades locales². Otros Estados aportaron ejemplos de fraudes cometidos por pequeños grupos de delincuentes que se desplazaban por el territorio de un país o viajaban a otros países para abordar a nuevas víctimas y evitar ser enjuiciados.

23. Varios Estados mencionaron la relación entre los casos de fraude transnacional y la disponibilidad y el uso de las tecnologías de la información, la comunicación y comerciales. Atribuyeron el aumento de los casos de fraude en general y el aumento de la proporción de los casos de fraude que contenían algún elemento de transnacionalidad al hecho de que tanto los delincuentes como las posibles víctimas tenían un acceso cada vez mayor a esas tecnologías. La relación más evidente entre las tecnologías y la transnacionalidad era que medios como el fax, el correo electrónico, el teléfono e internet podían utilizarse para que los delincuentes y las víctimas establecieran contacto, aunque también había otros vínculos. Un Estado comentó que las tecnologías posibilitaban que delincuentes de diferentes jurisdicciones cooperaran³. Otros observaron que la información necesaria para cometer el fraude se convertía en una mercancía ilícita: los delincuentes compraban y vendían listas de posibles víctimas y datos de tarjetas de crédito obtenidos mediante “skimming” o delitos cibernéticos, y con frecuencia enviaban esa información por correo electrónico. Otro vínculo entre las tecnologías y la transnacionalidad era la práctica de los delincuentes de emplear el desvío de llamadas, los repetidores de correo anónimos y otros medios similares para ocultar su identidad y su ubicación, y así evitar que las autoridades los localizaran.

24. Varios Estados describieron también formas de fraude de carácter intrínsecamente transnacional, como el tráfico ilícito de mercancías para no pagar tasas de aduana, diversos fraudes relacionados con el transporte marítimo, fraudes relativos a la inmigración, pasaportes y visados, y fraudes relacionados con los viajes o el alojamiento en vacaciones, como la multipropiedad. Se descubrió que la utilización de terceros países era un elemento de algunas operaciones de blanqueo de capitales y de algunas formas de fraude fiscal, en las que se ocultaban registros, otras pruebas o bienes fuera del alcance de los investigadores, y también era elemento de algunos fraudes por internet en los que se utilizaban varias

² Véanse *Report of the Canada-United States Working Group on Telemarketing Fraud*, (<http://www.justice.gc.ca/en/dept/pub/wgtf/headings.html>), y *Mass-Marketing Fraud: a Report to the Attorney General of the United States and the Solicitor General of Canada*, págs. 11 y 12 (<http://www.usdoj.gov/opa/pr/2003/May/remmffinal.pdf>).

³ Véase *Libman v. the Queen* [1985] 2 S.C.R. 178 (Tribunal Supremo del Canadá) y *Secretary of State for Trade v. Markus* [1976] A.C. 35 (Cámara de los Lores del Reino Unido).

jurisdicciones para dificultar el rastreo del correo electrónico y otras comunicaciones.

C. El papel de las tecnologías de la información, la comunicación y comerciales en el fraude

25. La mayoría de Estados no disponía de pruebas ni había descubierto delitos concretos que relacionaran el uso indebido de las tecnologías con el fraude, aunque muchos habían considerado necesario garantizar que en su tipificación de los delitos de fraude se incluyeran las innovaciones tecnológicas a medida que los delincuentes las iban incorporando. Los Estados parte en la Convención sobre el Delito Cibernético del Consejo de Europa⁴ están obligados a penalizar la estafa y la falsedad informáticas. Existen unos vínculos claros entre las tecnologías de la información y la comunicación y las tecnologías comerciales, como por ejemplo las tarjetas de pago y el comercio electrónico, y también entre las tecnologías comerciales y muchos tipos de fraude. Además, las tecnologías pueden utilizarse de muchas maneras para cometer fraudes o ayudar a su comisión. Esos vínculos fueron observados por la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional en su labor sobre el fraude comercial⁵. Los Estados que aportaron datos describieron, por lo general, pautas que sugerían un aumento considerable del uso de las tecnologías de la información, acompañado de un desplazamiento más gradual hacia las tecnologías comerciales correspondientes, y de un desplazamiento equivalente de los delincuentes hacia las formas de fraude que se centraban en esas tecnologías comerciales o las explotaban y que aprovechaban las tecnologías de la información para reducir los riesgos y aumentar los posibles beneficios y el número de víctimas. Otros Estados que no disponían de datos concretos sobre esta cuestión dijeron que sus expertos nacionales habían hecho observaciones similares, o indicaron que preveían ese fenómeno o estaban preocupados por él. La poca información estadística disponible sobre esta cuestión debe tratarse con cautela. La transición hacia nuevas tecnologías y prácticas comerciales, nuevas formas de conductas delictivas y sus respuestas policiales y legislativas pueden producir cambios rápidos e impredecibles en las tasas de delincuencia comunicadas, y los Estados describieron algunos de esos cambios. Las variaciones estadísticas también se deben a que el campo de las estadísticas sobre delincuencia está evolucionando y en ocasiones se utilizan las tecnologías para alentar a la presentación de información, cosa que puede generar aumentos aparentes de la comisión de delitos que no reflejan cambios reales.

26. Las tecnologías influyen en el fraude de diversas maneras. Si bien ofrecen oportunidades y menos riesgos a los delincuentes, también pueden ser muy útiles para prevenir, controlar e impedir la comisión de fraudes. Varios Estados comentaron que el impacto de la tecnología en el fraude no era de ninguna manera unilateral ni redundaba únicamente en ventaja de los delincuentes. Los delincuentes utilizaban la tecnología, ante todo, para establecer un contacto básico con las

⁴ Consejo de Europa, *European Treaty Series*, N° 185, arts. 7 y 8.

⁵ Véase el informe de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional sobre la labor realizada en su 36° período de sesiones (*Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo octavo período de sesiones, Suplemento N° 17 (A/58/17)*, párr. 236).

víctimas que incluía la identificación, la selección y el contacto iniciales con ellas; para preparar una petición engañosa; para recibir la respuesta de la víctima, y para realizar una transferencia de fondos, en primer lugar, de la víctima al delincuente, y en segundo lugar, del delincuente a otro destino, con el fin de blanquearlos. En muchos casos de fraude se utilizaron tecnologías diferentes en diferentes etapas. Tras establecer un contacto inicial mediante una comunicación masiva, la persuasión puede suponer un contacto más personal, por ejemplo, con llamadas telefónicas. De manera similar, la transferencia de fondos por parte de las víctimas se efectuaba con medios de pago rápidos e irrevocables a los que las víctimas tenían acceso, como tarjetas de crédito o transferencias telegráficas. En cambio, en las transferencias posteriores entre delincuentes podían utilizarse otros medios con menos probabilidades de ser detectados por las medidas de lucha contra el blanqueo de capitales. Las tecnologías también se utilizaron para las comunicaciones entre delincuentes, para transmitir información (por ejemplo, datos de tarjetas de crédito), para ocultar la identidad y la ubicación de los delincuentes y para dificultar en la medida de lo posible el rastreo de las comunicaciones. Algunas otras funciones de la tecnología fueron el uso de escáneres e impresoras para producir documentos falsos de gran calidad; la obtención de información por parte de los delincuentes a fin de hacer sus operaciones de fraude creíbles y convincentes, y la difusión de información falsa como parte de operaciones de fraude a mayor escala, como las relacionadas con subastas o con valores bursátiles.

27. Tanto los Estados como algunas fuentes comerciales privadas presentaron algunos ejemplos concretos y sugerencias para utilizar las tecnologías en la prevención, investigación y enjuiciamiento del fraude, y algunos Estados observaron que esas sugerencias ponían de relieve un área clave de la cooperación eficaz entre las entidades públicas y las privadas. Las medidas de investigación tecnológicamente avanzadas suelen ofrecer ventajas a los funcionarios policiales y de la justicia penal, pero a veces son una fuente de presiones contrapuestas para las entidades comerciales, que deben asistir a la justicia penal y al mismo tiempo proteger a los clientes y velar por que sus operaciones sigan siendo competitivas y comercialmente viables. El control del delito cibernético es una importante actividad comercial en sí misma: hay empresas que ofrecen asesoramiento, capacitación y tecnologías en materia de seguridad a otras empresas que tienen que proteger a sus clientes y evitar pérdidas monetarias y de otra índole. Algunos Estados comentaron la necesidad de colaborar estrechamente en todas las etapas, incluso en el desarrollo de nuevas tecnologías comerciales y de control del delito, así como la necesidad de disponer de una amplia variedad de conocimientos especializados y de contar con recursos y asumir un compromiso de lucha contra lo que la mayoría de Estados consideraban un problema que evolucionaba rápida y constantemente. Algunas aplicaciones tecnológicas mencionadas fueron los elementos de seguridad y prevención, como los cortafuegos y la codificación, y métodos de investigación como la interceptación de comunicaciones y el uso de "datos de tráfico" para rastrear las comunicaciones de los delincuentes⁶. Un Estado explicó que sus autoridades rastreaban las comunicaciones no sólo para localizar a

⁶ Véase, por ejemplo, el apartado d) del artículo 1 de la Convención sobre el Delito Cibernético del Consejo de Europa: “‘datos de tráfico’ designa todos los datos que tienen relación con una comunicación por medio de un sistema informático, producidos por este último, en cuanto elemento de la cadena de comunicación, indicando el origen, el destino, el itinerario, la hora, la fecha, el tamaño y la duración de la comunicación o el tipo de servicio subyacente”.

los delincuentes, el producto del delito y las pruebas, sino también para detectar a más víctimas de fraudes masivos que no los habían denunciado formalmente. Una cuestión que se planteó fue el deseo de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley de conservar los datos el máximo tiempo posible, en tanto que las entidades comerciales solían inquietarse por los costos de almacenamiento de esos datos y por sus implicaciones para la intimidad de sus clientes y abonados. Algunos Estados también mencionaron que utilizaban las tecnologías para evitar el fraude haciendo públicos rápidamente las operaciones detectadas y los nuevos descubrimientos, a fin de alertar a las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, las empresas privadas y las posibles víctimas. La investigación comercial había demostrado que en la mayor parte del fraude comercial, incluido el fraude en el que se emplean nuevas tecnologías, participaban empleados de las mismas empresas afectadas, lo que pone de manifiesto la necesidad de capacitar en la detección y prevención del fraude, y la importancia de proteger los intereses de las empresas y los clientes.

D. El fraude, el producto del delito y el blanqueo de capitales

28. El fraude y el blanqueo de capitales están relacionados, pero la mayoría de Estados los consideraron asuntos distintos. El fraude se consideraba un delito económico porque su móvil era generar un beneficio económico o material de otra índole para los delincuentes, mientras que el blanqueo de capitales, si bien ocurría en un entorno económico, no se consideraba una forma de delito económico porque su propósito era ocultar y transferir los beneficios únicamente después de haberlos generado mediante otros delitos. Además de dar información sobre su legislación en la materia, la mayoría de Estados que aportaron información no se extendieron sobre las medidas para combatir el blanqueo de capitales. Desde un punto de vista procesal, algunos Estados comentaron que, si bien el fraude y el blanqueo de capitales estaban relacionados y era necesario coordinar la preparación de las respuestas, el blanqueo de capitales ya era objeto de una extensa labor por parte de otros órganos, y en el futuro se debería evitar toda duplicación de esfuerzos innecesaria en la lucha contra el fraude. La mayoría de Estados consideró que el fraude era un delito determinante a los efectos de las medidas de lucha contra el blanqueo de capitales: 30 Estados identificaron uno o más delitos graves de fraude como delitos determinantes, 12 Estados no aportaron información, y únicamente 4 Estados consideraron que el fraude no era un delito determinante. Las respuestas incluyeron una gran variedad de disposiciones civiles, penales y probatorias que regían el embargo preventivo, la incautación, el decomiso y la restitución del producto del fraude. Algunas de las cuestiones fundamentales con respecto al fraude fueron la necesidad de evaluar a escala nacional y mundial los costos totales asociados al fraude y los beneficios que generaba; la relativa importancia del fraude, en comparación con otros delitos determinantes importantes, como fuente de beneficios empleados en el blanqueo de capitales, y el destino final del producto del fraude. Además, los defensores de los intereses comerciales y algunos defensores de las víctimas expresaron su inquietud por las diferencias entre el decomiso del producto del delito y la recuperación de las pérdidas por las empresas.

29. Sólo unos pocos Estados aportaron información sobre el total de pérdidas o del producto del delito, pero quedó claro que las sumas eran considerables; en algunos Estados el fraude generó hasta cientos de millones de dólares, y las pérdidas

ascendieron a miles de millones de dólares⁷. Las fuentes comerciales que aportaron información se limitaron a sectores específicos, como el de los seguros y el de las tarjetas de crédito, pero sus conclusiones concordaban con esas cifras. El Grupo de Acción Financiera sobre el blanqueo de capitales (GAFI) no elabora estadísticas ni cálculos detallados, pero por lo general considera que el fraude y las formas relacionadas de delincuencia financiera se encuentran entre los cuatro principales delitos identificados como fuentes únicas de beneficios ilícitos. Los otros tres son el tráfico de estupefacientes, el tráfico de armas y el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas⁸. Obtener información detallada sobre el producto total generado por el fraude y otros delitos parecía suponer un reto enorme. Las dependencias nacionales de inteligencia financiera investigaban transacciones financieras que se denunciaban como sospechosas o que se enmarcaban en otras categorías, como las grandes transferencias de efectivo, pero la información adquirida se utilizaba en investigaciones, no con fines estadísticos. Durante las investigaciones, por lo general no se sabía si se estaban blanqueando fondos, y en los casos en que sí se sabía, no se conocía qué delitos determinantes estaban relacionados con los fondos. Además, las estadísticas nacionales sobre delincuencia solían basarse en el número de incidencias, enjuiciamientos, sentencias y condenas. Generalmente, el producto del delito, si es que se conocía, se calculaba, y esos cálculos tal vez reflejaran sólo las operaciones y las víctimas conocidas, lo que en muchos casos representaba únicamente parte del total real. La mejor información sobre el producto del fraude está en manos de empresas privadas, que rastrean las pérdidas a efectos comerciales. Pero esa información se limita a los ámbitos de negocio concretos de cada empresa, y en algunos casos se considera confidencial desde el punto de vista comercial. Por otra parte, las pérdidas reales atribuibles son mucho mayores que el producto obtenido por los delincuentes. No todo el producto del delito se denuncia, se detecta o se cuenta, y el cálculo de las pérdidas puede incluir costos indirectos, que una fuente comercial describió como “daños colaterales” del fraude⁹.

30. El fraude y el blanqueo de capitales son conceptualmente diferentes, pero en la práctica pueden parecerse¹⁰. La diferencia principal es, básicamente, que el fraude convierte fondos lícitos en beneficios ilícitos, y el blanqueo de capitales supone la posterior transferencia y ocultación de esos beneficios, aunque en la práctica ni el fraude ni el blanqueo de capitales suelen ser tan sencillos. Por ejemplo, una suma aparentemente blanqueada y procedente de una víctima puede pagarse a otras víctimas, a modo de “beneficios de inversión”, para atraerla a la operación de fraude, o puede que incluso se le pague a la misma víctima para que siga participando o para disuadirla de acudir a las autoridades. La principal semejanza es que en ambos delitos se suelen utilizar el engaño y las transacciones encubiertas o veladas. El engaño inherente a los dos delitos y su semejanza pueden dificultar la

⁷ Véase “Posible labor futura en materia de fraude comercial: nota de la Secretaría” (A/CN.9/540), párrs. 5 a 11.

⁸ Véanse Grupo de Acción Financiera sobre el blanqueo de capitales, *Report on Money Laundering Typologies 1995-1996* (París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, junio de 1996), párrs. 10 y 11; y Grupo de Acción Financiera sobre el blanqueo de capitales, *Report on Money Laundering Typologies 2000-2001* (París, OCDE, febrero de 2001), párrs. 52-53.

⁹ Price Waterhouse Coopers, *Global Economic Crime Survey 2005*, secc. 3.3.

¹⁰ Véase Grupo de Acción Financiera sobre el blanqueo de capitales, *Report on Money Laundering Typologies 2000-2001*, párrs. 13 y 58.

labor de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, pero también pueden ser una ventaja. Varios Estados señalaron que algunos mecanismos contra el blanqueo de capitales, como el requisito de informar de operaciones sospechosas, también podrían utilizarse o adaptarse para detectar casos de fraude; algunos bancos, proveedores de telecomunicaciones y otras instituciones comerciales o financieras ya revisaban grandes cantidades de información relativa a operaciones en busca de pautas inusuales que pudieran sugerir la comisión de un fraude, para darles seguimiento. Al igual que ocurre con otros delitos determinantes, de vez en cuando los casos de fraude pueden llevar a investigaciones y enjuiciamientos por blanqueo de capitales y viceversa, lo que pone de manifiesto la utilidad de la cooperación entre las entidades públicas y comerciales pertinentes.

31. La mayoría de los Estados indicó que contaba con disposiciones legislativas que preveían el decomiso del producto del fraude y de otros delitos, como las operaciones basadas en la condena penal de los delincuentes, actuaciones reales, procesos híbridos en los que algunos tipos de decomiso o recuperación civiles podían basarse en actuaciones penales, y operaciones de recuperación completamente civiles iniciadas por las víctimas o, al menos en un caso, por el Estado. Un Estado mencionó un sistema según el cual se podía reclamar algún tipo de compensación al Estado mismo cuando las pérdidas no podían recuperarse de los delincuentes. La recuperación y devolución del producto del delito pueden suponer problemas prácticos importantes, especialmente en los casos de grandes fraudes comerciales y fraudes masivos. En los fraudes comerciales las víctimas suelen ser personas jurídicas e, indirectamente, inversores, accionistas y clientes cuyos derechos pueden ser difíciles de definir. En los fraudes masivos, el gran número de pequeñas denuncias que compiten entre sí en múltiples jurisdicciones puede derivar en una complejidad tal que los costos del cálculo, el fallo y la devolución superan las pérdidas o el producto del delito de que se dispone. En las denuncias civiles también surgen obstáculos importantes, por ejemplo, no se dispone de las facultades y recursos con los que cuenta la justicia penal relativos a la localización, el embargo preventivo y la incautación.

E. La relación entre el fraude y la corrupción

32. En el cuestionario para el estudio no se solicitó directamente información sobre los vínculos entre el fraude y la corrupción, pero aun así, los Estados Miembros revelaron algunas de esas conexiones en sus respuestas, como las situaciones en que un caso de conducta delictiva se contemplaba tanto por leyes contra fraude como por leyes contra la corrupción, y las situaciones en que, aunque los delitos estuvieran previstos por leyes diferentes, había vínculos objetivos entre los dos tipos de delitos. Por ejemplo, el desvío de fondos puede considerarse fraude cuando lo comete una persona ajena a la institución afectada, y malversación o peculado cuando lo comete alguien perteneciente a la misma institución. La mayoría de los Estados que proporcionaron información sobre grandes fraudes transnacionales comentó que en ese tipo de fraudes solían participar grupos delictivos organizados, lo que sugería que el producto del fraude se utilizaba para financiar otras actividades de esos grupos, con frecuencia el soborno de funcionarios y otras formas de corrupción empleadas para ocultar actividades delictivas. Los Estados también mencionaron el uso del soborno para cometer

algunos tipos de fraude en la contratación pública, como el soborno de funcionarios encargados de detectar y prevenir las transacciones fraudulentas. Un Estado comentó que su legislación consideraba varios delitos de corrupción comunes como una forma de fraude contra el Estado o el gobierno. Los tipos de fraude que deben tipificarse como delito según la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (resolución 58/4, de la Asamblea General, anexo)¹¹ pueden constituir formas de fraude en algunas circunstancias o estar vinculados a él, porque pueden cometerse delitos de corrupción como parte de un fraude, o el producto de un fraude puede emplearse para corromper a funcionarios. Además de la malversación, por ejemplo, el delito de encubrir bienes adquiridos mediante la corrupción (artículo 24), podría ser difícil de distinguir del encubrimiento para cometer un fraude. El tráfico de influencias (artículo 18) podría considerarse una forma de fraude, ya que un funcionario público que vende su influencia, en realidad está vendiendo algo que no es de su propiedad y no tiene derecho a vender, y se considera una forma de fraude contra el gobierno en el territorio de al menos un Estado que respondió.

F. La relación entre el fraude y el terrorismo

33. A diferencia de la falsificación de identidad, que puede tener motivos no económicos como el encubrimiento, el fraude económico se comete para obtener un beneficio material, y por ello resulta útil a los terroristas, ante todo, para financiar sus organizaciones y operaciones¹². En los informes del Equipo encargado de prestar apoyo analítico y vigilar la aplicación de las sanciones, creado en virtud de la resolución 1526 (2004) del Consejo de Seguridad, que es el responsable de vigilar la aplicación de las sanciones contra Al-Qaida y los talibanes, se ha detectado que la falsificación de identidad, junto con otros delitos como el secuestro, la extorsión, el robo y el tráfico de estupefacientes, es una posible fuente de financiación del terrorismo¹³. El Grupo de Acción Financiera sobre el blanqueo de capitales también ha mencionado delitos similares en su labor contra la financiación del terrorismo¹⁴. Varios Estados indicaron que habían detectado casos de fraude relacionados o que creían relacionados con actividades terroristas aunque pocos, y otros Estados mostraron su inquietud ante el problema. El fraude a pequeña escala, el fraude local

¹¹ Resolución 58/4 de la Asamblea General, anexo. Algunos de los delitos que deben tipificarse como delito según la Convención contra la Corrupción son el soborno (artículos 15, 16 y 21), la malversación o el peculado (artículos 17 y 22), el tráfico de influencias (artículo 18), el abuso de funciones (artículo 19), el blanqueo de capitales (artículo 23), el encubrimiento (artículo 24) y la obstrucción de la justicia (artículo 25).

¹² Si bien no existe un consenso acerca de la definición de terrorismo en general, a los efectos de los delitos de financiación, el término se aclara en el artículo 2 del Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2178, N° 38349). La cuestión de la definición y el alcance del término "terrorismo" se dejó a discreción de los Estados Miembros, y no está claro si sus respuestas se basaron en el Convenio o en definiciones y descripciones utilizadas por cada Estado.

¹³ Véanse la resolución 1267 (1999) del Consejo de Seguridad, el Tercer informe del Equipo encargado de prestar apoyo analítico y vigilar la aplicación de las sanciones, establecido en virtud de la resolución 1526 (2004) relativa a Al-Qaida y los talibanes y personas y entidades asociadas (S/2005/572), párrs. 69 a 70, y el Cuarto informe del Equipo encargado de prestar apoyo analítico y vigilar la aplicación de las sanciones (S/2006/154), párrs. 63 a 66.

¹⁴ Véase Grupo de Acción Financiera sobre el blanqueo de capitales, *Report on Money Laundering Typologies 2001-2002* (París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, febrero de 2002) párrs. 10 a 12.

y el fraude con tarjetas de crédito se utilizaban, o se sospechaba que se utilizaban, para mantener a individuos o pequeños grupos y financiar pequeñas operaciones; los fraudes con tarjetas de crédito a mayor escala y más complejos podían emplearse para financiar operaciones mayores o generar ingresos más importantes y continuados para otros fines¹⁵. Algunas fuentes sugieren que quizá haya una tendencia a preferir como fuente de financiación el fraude en menor escala, más local, u otros delitos, debido a los bajos costos de muchas actividades terroristas, la vulnerabilidad de las grandes operaciones transnacionales ante la vigilancia y la fragmentación de Al-Qaida¹⁶.

34. Los fraudes económicos más graves detectados por los Estados fueron, entre otros, el fraude a compañías de seguros, el contrabando, el fraude relacionado con el impuesto sobre el consumo, el fraude relativo al cambio de divisas, el fraude contra los sistemas públicos de prestaciones y el fraude contra empresas o fraude comercial. Se ha detectado que el fraude contra los sistemas públicos de prestaciones y el fraude con tarjetas de crédito son utilizados como fuentes individuales y directas de financiación de pequeñas operaciones terroristas locales y también como la base de operaciones organizadas y a gran escala. Varios Estados expresaron además su preocupación por el fraude dirigido a los proveedores de telecomunicaciones en el que el motivo real no es obtener servicios gratuitos, sino acceder a servicios de internet, correo electrónico o teléfono móvil de manera anónima y no rastreable. Este tipo de fraude se ha asociado desde hace un tiempo a los autores de delitos cibernéticos y a la delincuencia organizada, pero ahora lo practican organizaciones terroristas por las mismas razones¹⁷.

35. En sus respuestas, varios Estados expresaron su particular preocupación por el posible uso del fraude a organizaciones benéficas para financiar el terrorismo; algunos Estados habían detectado casos de ese tipo de fraude o habían sospechado de su existencia. El Grupo de Acción Financiera sobre el blanqueo de capitales¹⁸ y otras autoridades del mundo académico y periodístico¹⁹ también han señalado como fuente de preocupación el uso indebido de las organizaciones benéficas y otras organizaciones sin ánimo de lucro por parte de grupos terroristas. Además de utilizar el fraude y el desvío de donaciones benéficas como fuente de financiación, cabe observar que se ha utilizado a organizaciones benéficas para blanquear

¹⁵ Ibid., párr. 11, ejemplo 1.

¹⁶ Véanse el Tercer informe del Equipo encargado de prestar apoyo analítico y vigilar la aplicación de las sanciones (S/2005/572), párrs. 67 a 70; y Mark Rice-Oxley, "Why terror financing is so tough to track down", *Christian Science Monitor*, 8 de marzo de 2006.

¹⁷ Véanse, por ejemplo, la declaración de Richard A. Rohde ante la Subcomisión del Senado sobre Tecnología, Terrorismo e Información Gubernamental de la Comisión sobre el Poder Judicial del Senado de los Estados Unidos de América, 24 de febrero de 1998 (http://www.fas.org/irp/congress/1998_hr/s980224r.htm), y Alan Sipress, "An Indonesian's prison memoir takes holy war into cyberspace: in sign of new threat, militant offers tips on credit card fraud", *Washington Post*, 14 de diciembre de 2004.

¹⁸ Véanse Grupo de Acción Financiera sobre el blanqueo de capitales, *Recomendaciones especiales sobre la financiación del terrorismo* (22 de octubre de 2004), recomendación VIII; y Grupo de Acción Financiera sobre el blanqueo de capitales, *Annexes 2002-2003*, anexo B, sección titulada "Combating the abuse of non-profit organizations".

¹⁹ Véanse, por ejemplo, Martin Rudner, "Using financial intelligence against the funding of terrorism", *International Journal of Intelligence and Counter Intelligence*, vol. 19, N° 1 (2006), págs. 42 y 43, y Jeremy Scott-Joynt, "Warning signs for the funding of terrorism", *BBC News* (<http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/4692941.stm>).

capitales o transferir fondos de otras fuentes de manera encubierta²⁰. El Comité contra el Terrorismo, del Consejo de Seguridad, ha mencionado las particulares dificultades halladas por los Estados para suprimir el uso indebido de las organizaciones sin ánimo de lucro como fuente o conducto para financiar el terrorismo, en virtud de la resolución 1373 (2001)²¹. En 2004 la lista consolidada de personas y entidades identificadas como objeto de las medidas contra la financiación de Al-Qaida y los talibanes incluía a 17 organizaciones benéficas o sin ánimo de lucro con 75 operaciones activas en 37 Estados²².

36. Las dos posibilidades más preocupantes son la creación de entidades benéficas falsas para financiar el terrorismo directamente, con lo que se estafaría a los donantes, y la infiltración en entidades benéficas legítimas para desviar donaciones al terrorismo mediante fraude o mediante robo a la entidad benéfica. Las entidades benéficas legítimas también se muestran preocupadas. Los estrictos requisitos contables les resultan difíciles de cumplir y aumentan sus costos de administración, e incluso rumores infundados de vínculos con el fraude o el terrorismo pueden tener un importante efecto y disuadir a los donantes. Se ha mencionado la falta de capacidad del Estado y de las entidades benéficas para combatir la infiltración y el desvío de fondos como una seria preocupación tanto para las entidades benéficas como para los Estados en que se efectúa la mayoría del trabajo con fondos benéficos²³.

37. Otra preocupación es la de las entidades benéficas que trabajan con comunidades y causas religiosas, étnicas o culturales concretas vinculadas a zonas en que hay conflictos, porque los beneficios pueden desviarse a grupos terroristas, y porque las garantías contables y de supervisión les resultan especialmente difíciles de aplicar. En esos casos puede ser difícil distinguir entre el fraude y otros delitos. Las donaciones utilizadas para fines terroristas suelen considerarse fraude si se engaña a los donantes, y extorsión si no se engaña a los donantes pero se los intimida. Cuando los donantes conocen el verdadero propósito de la organización y no se los coacciona, tanto ellos como la entidad benéfica receptora pueden estar cometiendo delitos de financiación del terrorismo en virtud de legislaciones nacionales, incluidos los tipificados en cumplimiento del Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo²⁴. Además de poder ser fuente de financiación, las entidades benéficas se pueden utilizar como conducto para los fondos generados mediante otros delitos o provenientes de fuentes ilícitas; en esos casos tal vez se estén cometiendo delitos de financiación o de blanqueo de capitales.

²⁰ Martin Rudner, "Using financial intelligence against the funding of terrorism", *International Journal of Intelligence and Counter Intelligence*, vol. 19, N° 1 (2006), págs. 43 y 44.

²¹ Véase el informe de la Presidencia del Comité contra el Terrorismo sobre los problemas registrados en la aplicación de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad (S/2004/70, anexo), sección II.A.

²² Véase el tercer informe del Equipo encargado de prestar apoyo analítico y vigilar la aplicación de las sanciones (S/2005/572), párr. 84.

²³ Véase el tercer informe del Equipo encargado de prestar apoyo analítico y vigilar la aplicación de las sanciones (S/2005/572), párrs. 85 a 88.

²⁴ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2178, N° 38349.

G. Relación entre el fraude económico y los delitos relacionados con la identidad

38. A fin de evitar una duplicación, la relación entre el fraude económico y los delitos relacionados con la identidad se tratan en la adición sobre ese tema (E/CN.15/2007/8/Add.3, párrs. 13 y 14).

H. El impacto del fraude en los países en proceso de reconstrucción o con economías en transición

39. El fraude económico y las formas relacionadas de corrupción han supuesto dificultades adicionales en lugares en que las estructuras económicas básicas se han debilitado o se encuentran en alguna forma de transición. Los Estados presentaron varios ejemplos al respecto. En situaciones de transición económica importante, desarrollo, reconstrucción o recuperación de un conflicto o de desastres naturales, las condiciones pueden ser más favorables al fraude que a las iniciativas por prevenirlo, impedirlo o combatirlo. En esas situaciones, las garantías contra el fraude y la corrupción tal vez sean más débiles, quizá se creen más oportunidades de cometer esos delitos, y el daño causado por los casos de corrupción o fraude, especialmente los casos graves, puede ser mayor que el que causaría un delito similar en otras circunstancias. Las pérdidas económicas provocadas por los fraudes graves pueden llegar a perjudicar a las economías ya debilitadas o desestabilizadas por otros problemas, y las ganancias financieras de esos fraudes pueden consolidar considerablemente a los grupos delictivos organizados que se enfrentan a unos sistemas de justicia penal ya debilitados, una situación que no hace más que fomentar la corrupción y otros problemas. El éxito de los fraudes graves y la presencia de una corrupción dominante pueden minar la confianza en las nuevas estructuras económicas, impidiendo así la aplicación eficaz de las reformas. El fraude también es un delito de engaño, y las posibilidades de engañar aumentan en países con economías en transición, en las que las nuevas normas y prácticas sociales o económicas no se comprenden bien. En algunos casos, los conflictos y los grandes desastres naturales también crean oportunidades para los delincuentes, porque las entidades benéficas y otras organizaciones solicitan grandes sumas de dinero que deben gastarse rápidamente en lugares en los que las garantías contra el fraude y la corrupción que se aplicarían en otras circunstancias son difíciles de ejecutar o pueden ser menos eficaces.

40. El fraude y la corrupción pueden estar muy relacionados, y en algunos casos los dos delitos son idénticos o se traslapan. Por ejemplo, el desvío de fondos de un proyecto de desarrollo se consideraría fraude por lo general, pero si el delito lo comete una persona que pertenece a la organización que es víctima del desvío, puede que la conducta se enmarque en los delitos de malversación²⁵. En otros casos los delitos pueden estar separados pero relacionados por las acciones de los delincuentes. Al igual que ocurre con el fraude en las adquisiciones públicas y en otras formas de fraude común, los autores suelen dar un soborno o un incentivo a una persona perteneciente a la entidad objeto del fraude, para que éste no se detecte.

²⁵ Véase, por ejemplo, la Convención contra la Corrupción, artículos 17 y 21.

41. Los Estados y los expertos mencionaron algunos casos de ese tipo. Se dieron detalles acerca de fraudes contra proyectos de reconstrucción y transición, incluidos algunos fraudes relacionados con sistemas fiscales nuevos, procesos de contratación pública nuevos y sistemas de privatización. Un Estado indicó que había detectado un fraude relacionado con procedimientos fiscales y de privatización, que servía de importante fuente de financiación para grupos delictivos organizados. Otro Estado informó de un fraude contra su nuevo proceso de devolución del impuesto sobre el valor añadido, que era suficientemente grave como para perjudicar al presupuesto nacional. Las iniciativas internacionales de reconstrucción benéficas y basadas en los seguros, puestas en marcha después de grandes desastres naturales como el tsunami de Asia en 2004 también se han explotado²⁶ y, en al menos dos casos, se citaron graves fraudes piramidales “Ponzi” como factor de desestabilización de países con economías en transición²⁷.

V. Cooperación y jurisdicción internacionales

42. Los casos importantes de fraude transnacional plantean una dificultad considerable para la cooperación internacional. Tienden a ser de gran envergadura, complejos y costosos, afectan a muchas jurisdicciones e involucran a muchos delincuentes, víctimas y organismos de investigación e instituciones privadas. En los Estados en que las reglas y prácticas de cooperación han evolucionado a fin de hacer frente a un número reducido de casos importantes, los fraudes en masa pueden haber evolucionado a su vez para adoptar la apariencia de un gran número de fraudes relativamente pequeños. Las estafas exitosas reportan ganancias considerables, que pueden utilizarse para apoyar a grupos delictivos organizados, proteger actividades de estafa en curso, ocultar y blanquear el producto y plantear dificultades legales prolongadas para la asistencia judicial recíproca y la extradición. En muchas de las observaciones recibidas se subrayó la necesidad de cooperación, pero la opinión imperante es que los instrumentos jurídicos existentes, en particular la Convención contra la Delincuencia Organizada y, en el caso de los Estados Parte en ella, la Convención sobre el Delito Cibernético del Consejo de Europa constituían base jurídica suficiente para esta cooperación, en que se trataba de centrarse en medidas para asegurar que los instrumentos en vigor se utilizaran con eficacia en lugar de en elaborar otros. Además, se señaló que no se requería

²⁶ Hubo varias iniciativas de las autoridades nacionales encargadas de hacer cumplir la ley que combatieron específicamente fraudes que se aprovechaban de las tareas de auxilio tras desastres naturales. Por ejemplo, el antiguo Servicio Nacional de Inteligencia Criminal del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte emitió un aviso público (“Tsunami fraud threat: advice to the public”); véase también la página web de la Oficina Federal de Investigación de los Estados Unidos (“Tsunami disaster relief fraud alert: don’t be scammed” (<http://www.fbi.gov/page2/jan05/tsunamiscam010505.htm>)). El Departamento de Justicia de los Estados Unidos creó el Grupo de tareas contra el fraude tras el huracán Katrina para abordar una serie de fraudes como el relacionado con entidades benéficas, el fraude en el sector público y en el privado, el robo de identidad, el fraude a entidades de seguros, el relacionado con la contratación pública y la corrupción pública (http://www.usdoj.gov/katrina/Katrina_Fraud/index.html)).

²⁷ Carlos Elbirt, “Albania under the Shadow of the pyramids”, *Transition Newsletter*, 2001 (<http://www.worldbank.org/html/prddr/trans/so97/albania2.htm>)). De manera análoga, algunas fuentes mencionan el derrumbe de un plan piramidal aprobado por el Gobierno como factor en la caída del Gobierno de Haití en 2004.

ningún organismo jurídico oficial ni base de tipo alguno en ciertos ámbitos importantes de la cooperación contra el fraude, en particular el de la prevención.

A. Asistencia judicial recíproca y otras formas de cooperación en materia de investigación

43. Varios Estados subrayaron la necesidad general de prestarse asistencia judicial recíproca y eficaz. Los investigadores y fiscales necesitan información y pruebas relativas a la comunicación entre delincuentes y víctimas y la transferencia de fondos. Ello comprende información para determinar el origen y el destino de las comunicaciones, así como para identificar a los delincuentes y las víctimas, y el contenido de esas comunicaciones, a fin de demostrar aspectos como el engaño. También se requieren registros financieros que permitan comprobar la transferencia de beneficios económicos. Es importante localizar y determinar el producto del delito, incluidas las transferencias iniciales de las víctimas a los delincuentes, así como todo blanqueo de dinero posterior. También lo es obtener pruebas del daño causado por casos importantes de fraude transnacional, que pueden consistir en indicios directos presentados por determinadas víctimas o en pruebas forenses aportadas por expertos. Éstas pueden requerirse para determinar que la conducta delictiva no correspondía a una práctica comercial normal. Varios Estados plantearon la cuestión de la transmisión eficaz de las pruebas testimoniales, y los expertos aludieron a la utilización de pruebas presentadas mediante enlaces de vídeo, con arreglo a lo dispuesto en la Convención contra la Delincuencia Organizada²⁸. La cooperación eficaz en los casos de fraude no siempre requiere asistencia judicial recíproca oficial, porque algunas comunicaciones y pruebas pueden interceptarse u obtenerse en la jurisdicción que investigue el delito. Las principales dificultades determinadas en este ámbito eran la complejidad de los casos y la duración del período de cooperación. Varios Estados subrayaron la importancia de una cooperación rápida y oficiosa entre los investigadores. La mayoría de sus formas suponen el intercambio de información, que entraña equilibrar los intereses de la investigación con las salvaguardias correspondientes. Un Estado señaló que aunque el intercambio rápido de información era a menudo importante en los casos de fraude transnacional, también era necesario mantener el equilibrio y la transparencia, para asegurar que la información intercambiada fuera exacta y se utilizara conforme a las normas legales correspondientes.

B. Extradición

44. La mayoría de los Estados indicó que podía extraditar a los sospechosos de delitos, y otros señalaron que tenían facultades para enjuiciar los cometidos fuera de su jurisdicción territorial en los casos en que no pudieran extraditar a sus autores. Algunas de las razones para denegar las solicitudes de extradición, como los obstáculos en el caso de los nacionales de un país, las leyes de amnistía y los plazos de prescripción, podrían dificultar las actuaciones en casos de fraude. Los expertos señalaron que el párrafo 5 del artículo 11 de la Convención contra la Delincuencia Organizada requería plazos de prescripción prolongados en los casos de

²⁸ Véase el *Report of the Canada-United States Working Group on Telemarketing Fraud* y el párrafo 18 del artículo 18 de la Convención contra la Delincuencia Organizada, en que se prevé la utilización de videoconferencias para prestar declaración. Se encuentran disposiciones análogas en el párrafo 18 del artículo 46 de la Convención contra la Corrupción.

delincuencia organizada, en particular en aquéllos en que se hubiera eludido la administración de justicia, y el mismo concepto se aplicaba en gran medida en los casos de fraude más complejos.

45. La Convención contra la Delincuencia Organizada obliga a los Estados Parte a extraditar a los delincuentes acusados de las formas más graves de fraude, o a enjuiciarlos, salvo si se aplican las reservas previstas en el artículo 16, pero la obligación de enjuiciar se aplica únicamente si el motivo de que se deniegue la extradición es la nacionalidad del delincuente. Los requisitos básicos para la extradición son que el tipo de fraude perpetrado se considere delito grave en el ordenamiento jurídico interno de ambos Estados Parte y que en el delito haya participado un grupo delictivo organizado y sea de carácter transnacional²⁹. Además, la Convención exige a los Estados Parte que garanticen su competencia respecto de delitos extraterritoriales cometidos por uno de sus nacionales en el caso de que no pueda extraditarlo por razones de nacionalidad, y permite el traslado de los delincuentes condenados para que cumplan la condena en su país de origen³⁰. Además, se alienta a los Estados Parte a que establezcan su jurisdicción respecto de los delitos en que el acusado se halla presente en su territorio y no lo extraditen, pero ello no es obligatorio³¹. En el marco de la Convención, las lagunas que podrían eliminarse son asegurar que todos los Estados Parte cumplan íntegramente la Convención, que velen por que los fraudes graves se sometan a criterios que permitan considerarlos delitos de tal carácter, y por que los Estados Parte que no extraditen a sus nacionales apliquen los requisitos del principio de *aut dedere aut judicare*. Hay otra laguna potencial con respecto a otras dos situaciones. Los Estados deben asegurar su disposición y capacidad de enjuiciar a los autores de fraude a quienes no se extradite únicamente por ser nacionales, en aplicación del párrafo 4 del artículo 15, optativo. Por último, aunque la mayoría de los casos de fraude entrañan la participación de grupos delictivos organizados, es posible que haya delitos transnacionales cometidos por personas, que podrían preverse mediante reacciones como acuerdos o arreglos en función del caso. El Convenio del Consejo de Europa sobre los Delitos Informáticos³². Prevé también la extradición en los casos en que los Estados interesados sean Parte, lo que no se limita a los miembros del Consejo. Sin embargo, con arreglo a este instrumento, la extradición por los delitos de fraude y falsificación sólo es posible en algunos casos, por ejemplo cuando el delito supone la utilización de computadoras o sistemas o datos informáticos. De cualquier modo, este instrumento no se limita a los casos relativos a un grupo delictivo organizado y puede aplicarse cuando el fraude o la falsificación son perpetrados por una persona.

²⁹ Convención contra la Delincuencia Organizada, apartados a) y b) del art. 2, y párr. 2 del art. 3.

³⁰ Convención contra la Delincuencia Organizada, párrs. 3 y 4 del art. 15, párrs. 1 y 10 del art. 16, y art. 17; véanse las *Guías legislativas para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.05.V.2) y los debates sobre la competencia que figuran en el “informe explicativo de la Convención sobre el delito cibernético, párrs. 233 y 239 (<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/html/185.htm>).

³¹ Convención contra la Delincuencia Organizada, párr. 4 del art. 15.

³² Convenio sobre los Delitos Informáticos, artículos 3 y 4 (penalización) y 24 (extradición).

C. Jurisdicción

1. Jurisdicción territorial

46. El fraude transnacional es una de las formas más habituales de delito, que plantea dificultades a las jurisdicciones territoriales convencionales³³. Los delitos pueden planificarse en un país y cometerse en otro, victimizando a personas en un tercero y acumulándose y blanqueándose el producto en un cuarto. Con frecuencia las víctimas se hallan en muchos países, y pueden utilizarse otros con fines distintos, por ejemplo como lugar donde mantener “cajas de depósitos” (para trasladar los fondos) o como base para sitios de Internet fraudulentos. En los casos refinados de fraude transnacional, los delincuentes conocen los límites jurisdiccionales y son muy capaces de estructurar operaciones para aprovechar al máximo toda laguna o deficiencia. A modo de reacción, también han evolucionado los conceptos de la jurisdicción territorial, para hacerla extensiva a los delitos que se cometen en dos o más países al mismo tiempo, y que pasan de un país a otro con el tiempo o que se producen en un país pero tienen alguna repercusión concreta en otro. Parece habitual en la actualidad³⁴ la afirmación de la competencia respecto de un delito cuya perpetración haya comenzado en el Estado enjuiciador y haya terminado en otro, o de un delito cualquiera cuyos aspectos constituyentes afecten a ese Estado. Algunos Estados basan la jurisdicción territorial en el lugar en que se planificó el delito o en que se registró el último elemento o cualquier aspecto indispensable de éste, incluso en los casos en que resulte incierto el lugar en que se perpetró este delito³⁵. Resulta menos claro si la jurisdicción puede basarse en la presencia de elementos no indispensables en el territorio de un Estado. Uno solo de los Estados mencionó la posibilidad de ir más lejos³⁶. En dicho Estado, se debe demostrar un nexo real y sustancial con su territorio, incluida la existencia de elementos no esenciales, como la planificación, la preparación o la presencia del producto, pero no está claro si la jurisdicción podría basarse exclusivamente en estos factores. Las leyes nacionales que exigen la existencia de un elemento indispensable como base para la jurisdicción territorial dependen también en gran medida de la forma en que se tipifica la figura delictiva y de los elementos que se consideran indispensables. Por ejemplo, los delitos en que exista conspiración son por lo general más amplios, y en la tipificación de las figuras de los delitos informáticos y relativos a las telecomunicaciones podrá incorporarse expresamente elementos como el tipo de efecto o repercusión que deben producirse en el territorio

³³ Véase, por ejemplo, Michael Hirst, *Jurisdiction and the Ambit of the Criminal Law*, Oxford Monographs on Criminal Law and Justice (Oxford, Oxford University Press, 2003) págs. 158 a 180).

³⁴ John Seguin, “The case for transferring territorial jurisdiction in the European Union”, *Criminal Law Forum*, vol. 12, N° 2 (2001), pág. 249.

³⁵ Véase, por ejemplo, la Ley de justicia penal del Reino Unido, de 1993 (capítulo. 36), primera parte (http://www.opsi.gov.uk/ACTS/acts1993/Ukpga_19930036_en_1.htm); y Michael Hirst, *Jurisdiction and the Ambit of the Criminal Law*, Oxford Monographs on Criminal Law and Justice (Oxford, Oxford University Press, 2003), págs. 163 y siguientes.

³⁶ En el Canadá, la demostración de si existe un nexo “real y considerable” con su territorio se basa en la jurisprudencia. El caso en cuestión se refería a un fraude planificado en este país pero que afectaba a víctimas y ganancias en otros. La competencia se basaba en el hecho de que el fraude se planificó en el Canadá y el producto volvió a ese país a través de otros, pero algunos elementos fundamentales también se produjeron en el señalado país (véase *Libman v. the Queen* [1985] 2 S.C.R. 178 (Tribunal Supremo del Canadá)).

de un Estado a fin de que corresponda a su competencia. El artículo 11 de la Convención del Consejo de Europa sobre los Delitos Informáticos prevé la penalización de la tentativa de cometer los delitos sustantivos previstos en ese instrumento o la complicidad en ellos, incluidos el fraude relacionado con sistemas informáticos y la falsificación.

47. Con frecuencia, el principal incentivo para entablar un proceso corresponde a los países en que se encuentran las víctimas o en que se sufren los efectos negativos. Muchos Estados afirman su competencia basándose en que el resultado o el efecto del delito se produjo en su territorio. La mayoría limita ese efecto al que se considera elemento esencial o fáctico del delito, lo que en los casos de fraude requiere habitualmente que haya víctimas. Algunos aplican tal vez una versión más amplia del mismo principio, incluidas las pérdidas indirectas. Por ejemplo, los fraudes en perjuicio de empresas pueden afectar a accionistas o mercados. Los principales factores disuasivos del enjuiciamiento, especialmente en los casos de fraudes importantes, son sus costos y su complejidad, el principio de *ne bis in idem*, y el hecho de que se deben importar elementos indispensables, como los testigos y las pruebas, que tal vez no cumplan las normas nacionales en materia probatoria. Incluso cuando un Estado tiene competencia legal, los obstáculos señalados pueden impedirle ejercerla o conducir a controversias con otros Estados respecto de cuál es el foro más conveniente para el enjuiciamiento.

48. El carácter del fraude propiamente tal, y el hecho de que los delincuentes tienen en cuenta las lagunas y los límites jurisdiccionales al planificar y llevar a cabo planes de fraude crean dificultades considerables para aplicar los conceptos en vigor de la jurisdicción territorial. Por una parte, la necesidad de asegurar que se puedan enjuiciar siquiera los delitos y la de evitar lagunas jurisdiccionales que puedan aprovechar los delincuentes plantean la de un modelo relativamente amplio de jurisdicción. Por la otra, la posibilidad de conflictos de competencia y los problemas de enjuiciar a los autores de delitos transnacionales costosos y complejos indican que tal vez se requiera un enfoque más cauto. Es posible que se mantenga la tendencia gradual a ampliar la jurisdicción territorial, motivada en parte por la creatividad de las maquinaciones de fraude transnacional y por el mayor acceso a las tecnologías de la información. Es improbable que resulte viable o válida en todos los casos una fórmula única y sencilla para determinar la jurisdicción, y no hay ningún modelo que abarque todos los casos posibles. Tal vez el mejor criterio sea asegurar que el mayor número de Estados posible tengan jurisdicción territorial relativamente amplia, que los diversos Estados interesados colaboren eficazmente y que aquel que se encuentre en mejor situación para incoar un proceso lo haga efectivamente.

49. Hay varias posibilidades legales y prácticas para asegurar que los fraudes transnacionales puedan enjuiciarse con eficacia, en función de las medidas que ya existan en cada Estado. Estas medidas comprenden asegurar que exista competencia suficiente, sobre la base de los diversos modelos jurisdiccionales examinados en el presente informe, y, cuando proceda, examinar los aspectos no indispensables, como la planificación, la preparación y el producto, que pueden ser más importantes en los delitos de fraude que en otros. También es importante que se promulgue legislación sobre los delitos de fraude, en particular cuando la jurisdicción territorial se basa en elementos indispensables definidos como parte del delito. En el caso de las maquinaciones para cometer fraude basadas en el territorio de países sin

capacidad de aplicación de la ley ni de enjuiciamiento, o perpetradas en su territorio, podría prestarse asistencia técnica de carácter general para crear la capacidad necesaria, y también se podría brindar asistencia respecto de delitos concretos en el marco de programas internacionales de cooperación.

50. Habida cuenta de las posibilidades de invocar jurisdicción, con frecuencia podrían reclamarla varios Estados, por lo que sería importante decidir cuál de ellos debería incoar el proceso. Ello podría entrañar cuestiones jurídicas, diplomáticas y prácticas, que fluctuarían entre la validez relativa de la afirmación de la competencia y de otros aspectos jurídicos por cada Estado y la cuestión de si es posible extraditar a los delincuentes al Estado que deseara entablar el proceso, hasta consideraciones prácticas como los costos de trasladar pruebas de un Estado a otro y los obstáculos para ello, la necesidad de asegurar que se incorporen a las actuaciones judiciales, y la de su presentación efectiva ante el tribunal. Si se decide que uno de varios Estados posibles debe incoar el proceso, puede transferirse efectivamente la jurisdicción de otros. Ello se prevé en el Tratado modelo sobre la remisión del proceso en materia penal (resolución 45/118 de la Asamblea General, anexo), en el artículo 21 de la Convención contra la Delincuencia Organizada y en el artículo 47 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (resolución 58/4 de la Asamblea General, anexo)³⁷. En los casos en que dos o más Estados tengan competencia y deseen incoar el proceso, podrían examinarse los criterios siguientes:

- a) *El Estado que haya sufrido los mayores perjuicios directos e indirectos.* El perjuicio constituye incentivo y justificación para incoar el proceso, y habitualmente significa que existirán pruebas;
- b) *El Estado en que se haya cometido el delito en la mayoría de sus aspectos principales;*
- c) *El Estado que más haya investigado el caso.* Aparte de los recursos empleados, ello significa habitualmente que dichos Estados tienen las pruebas necesarias para incoar un proceso;
- d) *La ubicación de los testigos y las pruebas.* La transferencia de gran número de pruebas, especialmente en casos complejos o de fraude en masa, aumenta considerablemente los costos y pueden influir en la admisibilidad legal y la utilización eficaz de las pruebas;
- e) *El Estado que tenga más elementos para incoar el proceso.* Teniendo en cuenta la totalidad de las pruebas que puedan reunirse o remitirse a los Estados respectivos, las leyes de cada cual en materia de pruebas y criterios análogos, puede resultar que un Estado tenga las mejores posibilidades de iniciar una acción judicial fructífera;
- f) *El Estado con la mayor capacidad.* La complejidad de los casos de fraude importantes puede imponer demandas considerables a los investigadores y los fiscales, en términos de gastos y conocimientos especializados. Los Estados que cuenten con experiencia y recursos suficientes podrán considerar la posibilidad de

³⁷ Véase también, John Seguin, "The case for transferring territorial jurisdiction in the European Union" *Criminal Law Forum*, vol. 12, N° 2 (2001), Seguin, loc. cit., pág. 249.

asumir la jurisdicción, si resulta legalmente viable, o de prestar asistencia a otro Estado cuyos argumentos sean más válidos pero tenga menos capacidad;

g) *La nacionalidad del delincuente y la posibilidad de extraditarlo.* Los Estados ante los que se planteen demandas menos fundadas en otros aspectos tal vez deban enjuiciar a sus nacionales si no es posible extraditarlos;

h) *Otros delitos que puedan ser objeto de enjuiciamiento.* Si bien la jurisdicción guarda relación habitualmente con delitos concretos, las maquinaciones para cometer fraudes importantes con frecuencia incorporan otros delitos, como los relacionados con la identidad y el blanqueo de capitales. En algunos casos puede ser ventajoso examinar cuál de los Estados se halla en mejor situación para enjuiciar todos los delitos conjuntamente;

i) *Otros delincuentes participantes o a quienes se pueda procesar.* También ser ventajoso en casos concretos determinar el foro más viable para enjuiciar a varios miembros de un grupo delictivo, y luego extraditar a los demás para enjuiciarlos a todos;

j) *Los regímenes respectivos en materia de condenas.* En general, los Estados pueden estar dispuestos a ceder la competencia a otros en que se prevean penas análogas por los delitos cometidos, y es menos probable que la cedan a los Estados cuyas posibles condenas consideren demasiado duras o indulgentes.

2. Jurisdicción extraterritorial

51. Aunque los conceptos de la jurisdicción territorial se han ampliado para ajustarse a la evolución del fraude y otros delitos transnacionales habituales, es menos común la aplicación de la jurisdicción extraterritorial en los casos de fraude. Algunos Estados la aplican cuando los delitos son cometidos en el extranjero por sus nacionales o por personas con domicilio u otras relaciones en su territorio, en particular si en dichos Estados hay obstáculos constitucionales para la extradición de sus nacionales³⁸. También es posible la jurisdicción basada en la nacionalidad de las víctimas (personalidad pasiva), aunque en el fraude económico este fundamento sería difícil de distinguir de la jurisdicción territorial basada en los efectos o resultados. Algunos Estados señalaron que tipificaban delitos de alcance extraterritorial para proteger lo que consideraban sus intereses vitales contra determinados tipos de fraude, basándose en el principio de la protección. Entre los ejemplos señalados figuraban la falsificación de moneda, pasaportes u otros documentos indispensables y los fraudes que afectaban a los sistemas nacionales de inmigración. Un aspecto que no se mencionó, pero que podría conducir a que se invocara el principio de la protección, es el de los fraudes de gran envergadura en perjuicio de los gobiernos, que también podrían considerarse delitos de corrupción.

³⁸ Los Estados Parte en la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional y la Convención contra la Corrupción que no pueden extraditar a sus nacionales están obligados a prever dicha jurisdicción (véase la Convención contra la Delincuencia Organizada, artículo 16, párr. 10, y artículo 15, párr. 3, y la Convención contra la Corrupción, artículo 44, párr. 11, y artículo 42, párr. 3).

D. Plazos de prescripción

52. Los expertos señalaron que los plazos de prescripción podrían constituir un problema en muchos fraudes, por el lapso necesario para investigar y enjuiciar correctamente los casos complejos y de alcance transnacional, y señalaron también algunas disposiciones de la Convención contra la Delincuencia Organizada y la Convención contra la Corrupción³⁹ en que se requería establecer plazos de prescripción adecuados teniendo en cuenta los delitos previstos en dicha Convención y los casos en que el delincuente hubiera eludido la administración de justicia. Se examinaron varios criterios para asegurar la aplicación de plazos correctos de prescripción, incluida la fijación de límites básicos por medio de leyes que correspondieran a los delitos de fraude a que se aplicaban, disposiciones para suspender el plazo de prescripción en algunos casos, como cuando el delincuente hubiera retrasado el procedimiento o eludido la administración de justicia, y la preparación de disposiciones legislativas que permitieran la ampliación judicial de un plazo de prescripción en las circunstancias que prescribiera la ley. Algunos expertos consideraron incompatible la prórroga judicial con el principio fundamental de *nullum crimen sine lege*, y otros opinaron que podía transgredir derechos establecidos por leyes fundamentales, por lo que no se consideró una opción viable.

E. Cooperación en materia de prevención

53. En gran medida, la cooperación internacional contra el fraude se centra en medidas de reacción como la investigación y el enjuiciamiento cuando los casos están por resolver o ya se han presentado. La mayoría de los Estados no se refirió a la prevención en la información que presentaron sobre la cooperación internacional. Sin embargo, hay aspectos en que esta cooperación internacional puede desempeñar una función importante en la prevención, por lo que los costos y las dificultades de investigar y enjuiciar fraudes transnacionales de envergadura indican que las ventajas de las iniciativas preventivas de cooperación pueden ser considerables. El fraude transnacional consiste en actividades que se realizan en un solo Estado y pueden prevenirse habitualmente con medidas nacionales, si los funcionarios correspondientes disponen de la información necesaria y oportuna. La cooperación internacional para prevenir el fraude comprende aspectos generales y puntuales. En el plano general, es primordial la asistencia para elaborar y perfeccionar técnicas de prevención, intercambiar experiencias y prácticas óptimas, y comunicar la información necesaria para preparar dichas prácticas y darles eficacia. Además, puede intercambiarse información sobre casos determinados, métodos para cometer fraude o maquinaciones para ello, lo que no incluye necesariamente los tipos de información relativa a personas o investigaciones que requiere un proceso oficial de asistencia judicial recíproca.

³⁹ Véase la Convención contra la Delincuencia Organizada, párr. 5 del art. 12, y el art. 29 de la Convención contra la Corrupción.

VI. Cooperación entre los sectores público y privado

54. El fraude económico es un delito comercial. Por ello, existe la necesidad y la motivación para una colaboración entre los sectores comerciales y la justicia penal. En el informe sobre su 36º período de sesiones, la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) señaló la necesidad de esa colaboración y exhortó a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal a que adoptara medidas que la CNUDMI continuaría aplicando en su labor; dicha exhortación condujo, en parte, al presente estudio⁴⁰. Sin embargo, no siempre coinciden las prácticas y objetivos de la justicia penal y del comercio. Es posible que en el derecho penal no se reconozcan como delitos algunas formas de fraude comercial. Mientras que en el marco de la justicia penal se tiende a favorecer la investigación, el enjuiciamiento y las sanciones, los sectores comerciales tienden a preferir mecanismos de solución de controversias y para la recuperación de las pérdidas. El aspecto común es el interés inmediato en actuar con rapidez contra el fraude en curso, y el interés estratégico general en la prevención y represión tanto de ese delito como de las actividades de grupos delictivos organizados, que al parecer son responsables de una gran mayoría de los casos.

55. Sin embargo, en otros aspectos los intereses públicos y privados difieren. Mientras que los de carácter privado se rigen por el comercio, el mercado y las obligaciones fiduciarias con los accionistas, los intereses públicos suponen una responsabilidad más amplia, en la que inciden con carácter predominante aspectos no comerciales como los derechos humanos, el medio ambiente y el bien común. El imperio del derecho y el mantenimiento de instituciones judiciales y de justicia penal eficaces exigen que las funciones básicas, en particular las de enjuiciamiento y de carácter judicial, se mantengan independientes de influencias externas. Aunque la cooperación eficaz es importante, resulta indispensable que existan salvaguardias apropiadas para asegurar que los intereses comerciales no afecten la independencia del poder judicial ni de los Estados. En un sentido estratégico amplio, los sectores público y privado comparten el interés de que haya sistemas de justicia penal eficaces. Además, los valores y las instituciones basados en el imperio de la ley son indispensables para la buena gestión pública, la reglamentación del comercio y la creación y el mantenimiento de entornos sociales y económicos estables en que puedan prosperar las empresas comerciales.

56. Las respuestas de los Estados indican que existen a la vez la necesidad fundamental de aumentar la cooperación entre los sectores privado y público y grandes posibilidades de hacerlo. Prácticamente ningún Estado presentó mucha información sobre la cooperación, pero muchos señalaron que la consideraban necesaria. En varias respuestas se aludió únicamente a medidas coercitivas, como los requisitos legales de denunciar delitos o revelar información sobre las personas jurídicas o los empleados envueltos en actividades de fraude. Algunos Estados se refirieron a normas reglamentarias y legislativas. Los Estados Unidos de América expusieron su legislación de 2002, en que se establecía una diversidad de normas

⁴⁰ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo octavo período de sesiones, Suplemento N° 17 (A/58/17)*, párrs. 238 a 241; véase también el párr. 6 y la resolución 2006/24 del Consejo Económico y Social y los *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2004, Suplemento N° 10 (E/2004/30)*, párr. 82.

para hacer frente al fraude y a problemas de gobernanza empresarial⁴¹. Varios otros Estados mencionaron leyes y reglamentos comerciales para promover normas y prácticas destinadas a disuadir de la comisión de fraude y prevenirlo. Con estos reglamentos, entre otras cosas, se promovía la transparencia en la presentación de informes y la verificación de cuentas de las empresas, se alentaba a las personas que supieran de hechos dolosos a que los notificaran o cooperaran con las autoridades y se exhortaba a los funcionarios superiores a que asumieran la responsabilidad de la exactitud de la información contable y financiera. Algunos Estados señalaron que existían estrategias nacionales para el desarrollo comercial e industrial, incluso en lo relativo al fraude y otros problemas delictivos de interés mutuo. En estas estrategias se preveían consultas y reuniones de expertos en materias comerciales y de justicia penal para señalar cuestiones nuevas y elaborar enfoques comunes o coordinados. Además, algunos Estados indicaron que se habían establecido órganos consultivos conjuntos para abordar problemas concretos, como el fraude y el blanqueo de dinero.

57. La existencia de medidas coercitivas no refleja necesariamente la relación global entre los sectores público y privado. Varios Estados señalaron que imponían requisitos en el sentido de que las empresas privadas protegieran la información confidencial y personal que se les suministrara en el curso de sus actividades, y muchas podían afrontar responsabilidades civiles si revelaban esta información confidencial (a menos que la ley las hubiera obligado a hacerlo). Sin embargo, en muchos países parece existir la posibilidad considerable de elaborar normas reglamentarias y prácticas del derecho mercantil y la justicia penal fundadas en la colaboración, antes que en la coerción, para combatir el fraude, basadas en consultas entre las entidades correspondientes de los sectores público y privado. El ámbito de colaboración que se señaló con mayor frecuencia era el intercambio de información entre entidades comerciales. Éstas son con frecuencia las primeras en enterarse de un caso de fraude en curso, ya sea porque sus clientes lo denuncian o porque se observaban actividades o prácticas comerciales inhabituales, por lo que se consideró importante avisar con rapidez a los organismos de aplicación de la ley a fin de que adoptaran medidas de investigación eficaces para impedir los fraudes en preparación. El otro aspecto importante de la posible colaboración es el de la prevención. Las medidas para prevenir el fraude, que se examinan en la sección VII *infra*, pueden dividirse en general en dos categorías: las destinadas a ayudar a las posibles víctimas a fin de dificultar que se las engañe; y las relativas a las estructuras comerciales, para dificultar que los delincuentes las ataquen o utilicen.

VII. Prevención del fraude económico

58. En las respuestas al cuestionario se aludió a varias medidas preventivas posibles. El fraude supone engaño, y en sus respuestas algunos Estados se refirieron a campañas de información para advertir y educar a las posibles víctimas. Otras medidas señaladas se centraban en la prevención basada en la tecnología para dificultar el fraude, facilitar su pronta detección e impedir que se cometiera en gran escala o de que muchas personas fuesen víctimas de un fraude en masa. Varios

⁴¹ Public Company Accounting Reform and Investor Protection Act (Ley Sarbanes-Oxley de 2002) de los Estados Unidos (Pub. L. 107-204, 116 Stat. 745) 15, Código de los Estados Unidos, 7201 y ss.

Estados señalaron la importancia del intercambio de información rápido y preciso para permitir la educación oportuna y fructífera y facilitar las acciones destinadas a impedirlo. Algunos Estados se refirieron a la educación de personas distintas de las víctimas, en particular empleados de bancos e instituciones financieras que podían verse ante fraudes. Algunos mencionaron la utilidad de los métodos para combatir el blanqueo de dinero y la corrupción a fin de prevenir y mitigar el fraude. Un Estado señaló que prohibir a los condenados por delitos participar en las actividades de una empresa (por ejemplo, denegándoles la licencia para ello) podría ser útil en el caso de los estafadores reincidentes. Otro Estado indicó que precauciones sencillas como salvaguardias relativas a los procesos para cambiar direcciones postales y enviar el correo a otra dirección, que podían adoptar empresas y clientes, podían resultar muy útiles para la prevención.

59. Varios Estados señalaron que las medidas técnicas de seguridad eran importantes en la prevención. Por ejemplo, se consideraba en general que la creación y utilización de sistemas criptográficos modernos han hecho viables las tecnologías contemporáneas de las tarjetas de pago, y la comunidad empresarial internacional se ha puesto a la vanguardia en la utilización de firmas digitales y otras adaptaciones para reducir el fraude en transacciones comerciales de gran envergadura⁴². Las medidas técnicas se consideraban necesarias en casi todos los aspectos del sistema comercial, incluidos aquellos en que intervenían usuarios particulares, las comunicaciones entre elementos del sistema y los necesarios para el tratamiento y almacenamiento de datos. Además, se señaló que por la naturaleza mundial del comercio y la identificación, la mayoría de las medidas técnicas debían aplicarse en dicha escala. De otro modo, las medidas de seguridad aplicadas en un Estado serían ineficaces en otros o podrían impedir del todo la utilización legítima de una tarjeta o de otra tecnología. Otra dificultad que se afrontaba en la elaboración de nuevas tecnologías de seguridad era la constante evolución de estas tecnologías, las aplicaciones comerciales y las técnicas de los delincuentes. Por eso, es indispensable que las entidades públicas y privadas se mantengan siempre vigilantes y se comprometan, incluso financieramente si hace falta, a preparar y difundir nuevas medidas de prevención tan pronto se hagan obsoletas las existentes.

60. En el caso de las partes comerciales, también se plantean problemas de costos y competitividad al elaborar y aplicar medidas técnicas de prevención. En ocasiones se presentan controversias respecto de si en algunos aspectos, en particular los que respaldan las investigaciones y el enjuiciamiento, la represión del delito debiera ser financiada por los gobiernos o por las empresas y los usuarios de las tecnologías. Las partes comerciales tienden a ponderar sus opciones en términos de costos y beneficios, y les preocupa la posibilidad de que incorporar algunos aspectos de seguridad las haga menos competitivas en el mercado mundial, en que los competidores con base en otras jurisdicciones no tienen los mismos requisitos. Aunque lo mejor es dejar la elaboración y utilización de medidas técnicas de prevención a los agentes del mercado, hay algunas funciones que pueden requerir la participación de los gobiernos. Muchos Estados indicaron que fijaban reglas mínimas para proteger a los consumidores del fraude y de prácticas conexas como la

⁴² Véase la Ley Modelo sobre las Firmas Electrónicas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (*Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo sexto período de sesiones, Suplemento N° 17 y corrección (A/56/17 y Corrección 3)*, anexo II).

publicidad engañosa o equívoca, y algunos establecían reglas mínimas para asegurar la protección de la información al cliente. Los Estados pueden cumplir una función útil, tanto por separado como colectivamente, para asegurar que el mercado aliente una prevención y seguridad eficaces y que las situaciones e intereses competitivos de las empresas que apliquen medidas eficaces contra el fraude no se vean perjudicadas por haberlas adoptado.
