



13º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal



Doha, 12 a 19 de abril de 2015

Distr. general
27 de enero de 2015
Español
Original: inglés

Tema 5 del programa provisional*

**Enfoques amplios y equilibrados para prevenir y
afrentar adecuadamente formas nuevas y emergentes
de delincuencia transnacional**

Enfoques amplios y equilibrados para prevenir y afrontar adecuadamente formas nuevas y emergentes de delincuencia transnacional

Documento de trabajo preparado por la Secretaría

Resumen

En el presente documento de trabajo se examina una tipología multidimensional de las formas nuevas y emergentes de delincuencia transnacional. Como posibles orígenes y causas de las nuevas formas de delincuencia se señalan los procesos de globalización; la proximidad entre situaciones de pobreza, conflicto y fragilidad del estado de derecho, por una parte, y mercados de gran valor, por otra parte; así como la rápida aparición de nuevas formas de tecnología moderna. Además, como principales *modus operandi*, se estudian cambios en la estructura de los grupos delictivos organizados y el uso de la corrupción para facilitar la comisión de delitos. Se sugieren también nuevas respuestas frente a formas emergentes de delincuencia, como innovadoras metodologías de reunión de datos, la cooperación internacional y la armonización de la legislación nacional y los enfoques de prevención del delito.

* A/CONF.222/1.



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Caracterización de las formas nuevas y emergentes de delincuencia	4
A. Orígenes y causas	5
B. Nuevos <i>modus operandi</i>	9
III. Respuestas amplias y equilibradas	12
A. Convertir los factores que impulsan las formas emergentes de delincuencia en nuevas respuestas	13
B. Metodologías innovadoras de reunión de datos	14
C. Fortalecer la legislación nacional, la cooperación internacional y las capacidades de aplicación de la ley	15
D. Prevención	18
IV. Próxima generación de formas emergentes de delincuencia y la agenda para el desarrollo mundial	20
V. Conclusiones y recomendaciones	22

I. Introducción

1. En los últimos cinco años, formas nuevas y emergentes de delincuencia han ido ocupando un lugar cada vez más destacado en el plano internacional, los medios de comunicación y la literatura criminológica. En sus resoluciones 65/230, 65/232 y 66/181, la Asamblea General señaló cinco nuevas cuestiones de política en particular: la piratería, el delito cibernético, la explotación sexual de los niños, los delitos contra el medio ambiente y el tráfico de bienes culturales.
2. Prevenir formas nuevas y emergentes de delincuencia, luchar contra ellas, y prever cómo va a evolucionar la delincuencia, constituye una ardua tarea. Hace algunos decenios el fraude con tarjetas de crédito era apenas imaginable. En los últimos años, el ritmo del progreso tecnológico, las formas emergentes de delincuencia, la creciente globalización y el crecimiento exponencial de los mercados mundiales han brindado provechosas oportunidades para cometer actividades delictivas, pues generan nuevas formas de valor, crean nuevos vínculos entre posibles víctimas y autores del delito y reducen el riesgo de detección mediante nuevas formas de anonimato. Al aprovechar dichas oportunidades no solo han surgido nuevas formas de delincuencia, sino que también se han revitalizado delitos que se consideraban, en gran medida, de naturaleza histórica. La piratería actual sirve como ejemplo de una forma reemergente de delincuencia.
3. A menudo es posible catalogar las formas nuevas y emergentes de delincuencia dentro de una categoría aparte en la tipología de los delitos por medio de referencias a los delitos pertinentes en cada caso, como la ciberdelincuencia, los delitos contra el medio ambiente y la piratería. Sin embargo, otro reto, además de la clasificación de varios tipos distintos de delitos, es reforzar los instrumentos analíticos con el fin de evaluar y describir mejor esa categoría aparte dentro de la tipología de los delitos, determinando para ello las semejanzas y diferencias entre esas formas nuevas de delincuencia. A ese respecto, puede que recurrir a las tendencias delictivas o a los cambios en los niveles de delincuencia no sea suficiente para determinar si se reúnen las condiciones necesarias para incluirse en dicha categoría. Sin lugar a dudas, están creciendo rápidamente muchas formas nuevas de delincuencia, pero en algunas regiones también se han incrementado en los últimos años algunos delitos de larga data, como el homicidio (véase E/CN.15/2014/5, párr. 7). La descripción de nuevos tipos de delitos exige, más bien, que se examinen atributos como los orígenes y las causas, los *modus operandi*, los perfiles de las víctimas y los autores del delito y el grado de participación y organización estructural de los grupos delictivos organizados.
4. En la medida en que esas semejanzas y características se puedan catalogar, un mejor análisis de las formas nuevas y emergentes de delincuencia podría contribuir a la formulación de políticas y respuestas preventivas bien informadas, así como a la elaboración de técnicas para la detección temprana de cambios en la delincuencia. Como reconoció la Asamblea General en su resolución 67/184, esas respuestas deben ser realmente amplias y equilibradas para prevenir y afrontar adecuadamente formas nuevas y emergentes de delincuencia transnacional.
5. Con el objetivo de contribuir a ese fin, en el presente documento se examina una tipología multidimensional de las formas nuevas y emergentes de delincuencia a partir de posibles orígenes y causas, así como de los *modus operandi* comunes entre los autores del delito. Sobre esa base, se definen posibles enfoques para combatir las

formas nuevas y emergentes de delincuencia y se formulan posibles recomendaciones dirigidas a los Estados miembros y a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

II. Caracterización de las formas nuevas y emergentes de delincuencia

6. Hace tres decenios, durante las reuniones preparatorias regionales del Séptimo Congreso de las Naciones Unidas, los Estados miembros observaron la aparición de nuevas dimensiones de la delincuencia. Los Estados identificaron, en particular, la delincuencia organizada a nivel nacional y transnacional, los delitos económicos, el tráfico ilícito de drogas y el terrorismo como principales fuentes de preocupación, habida cuenta de su creciente complejidad y nocividad. En el Congreso se trató también el potencial de la tecnología moderna de producir nuevas oportunidades delictivas, y se exhortó a que se adoptaran medidas adecuadas para prevenir posibles usos indebidos, en particular, en los sistemas informáticos¹.

7. La delincuencia organizada, el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y los delitos económicos son hoy tipos de delitos ya establecidos, pese a haberse detectado oportunamente como nuevas oportunidades delictivas hace unos 30 años. Al igual que cuando se celebró el Séptimo Congreso, sigue siendo primordial traducir la detección de oportunidades delictivas en una prevención eficaz.

8. Sin embargo, existen varios obstáculos a la hora de determinar los denominadores comunes de las nuevas formas de delincuencia. En primer lugar, está la cuestión terminológica. Los Estados, las entidades de las Naciones Unidas y los círculos académicos han empleado varias expresiones y categorías estrechamente interrelacionadas. En el contexto de las Naciones Unidas, se usan, entre otras, las expresiones “dimensiones nuevas de la delincuencia”², “nuevas cuestiones de política” (véase A/66/303, cap. IV) y “nuevas formas y dimensiones de la delincuencia organizada transnacional”³. Cada expresión engloba distintos aspectos de la manera en que evoluciona la delincuencia. Si bien el presente documento se centra en la expresión “formas nuevas y emergentes de delincuencia”, se reconocen también elementos de otras categorías relacionadas. Las formas nuevas de delincuencia también se pueden considerar “complejas”, por ejemplo, cuando los actos delictivos abarcan una secuencia de acontecimientos o se distribuyen entre múltiples actores.

9. En segundo lugar, muchas formas nuevas de delincuencia constituyen, en sí mismas, términos en los que se agrupan varios delitos distintos. La noción de “delito contra el medio ambiente”, por ejemplo, comprende desde actos que han existido desde hace muchos decenios, como la caza o pesca furtivas de especies de fauna silvestres, hasta delitos que han aparecido en los últimos años, como los relacionados con el comercio de los derechos de emisión de carbono y la ordenación

¹ A/CONF.121/22/Rev.1, cap. IV, párrs. 54 y 55.

² *Ibid.*, cap. III, párr. 16.

³ Resolución 6/1 de la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, párr. 16.

de las aguas⁴. De un modo semejante, la expresión “delito cibernético” suele incluir tanto los delitos en que los sistemas informáticos o de datos son el objeto del delito, como aquellos en que los sistemas informáticos o de datos constituyen los medios del delito, como ocurre en la mayoría de formas de delitos relacionados con la identidad.

10. En tercer lugar, la aparición de nuevas formas de delincuencia no afecta necesariamente a todos los países al mismo ritmo ni con la misma gravedad, como se refleja en las distintas prioridades manifestadas en los informes de las reuniones preparatorias regionales. Puede que algunas formas de delincuencia parezcan tener solo repercusiones nacionales, antes de irse reconociendo gradualmente como una amenaza transnacional. Por ejemplo, el tráfico de bienes culturales, como la excavación ilícita de yacimientos arqueológicos, puede parecer un problema aislado del país de origen. Sin embargo, el hecho de que ese delito ponga en peligro el conocimiento del patrimonio cultural común de la humanidad, desacredite el mercado de arte y antigüedades y pueda brindar a los grupos delictivos organizados oportunidades de fortalecerse, indica que se trata de una actividad delictiva objeto de preocupación internacional. Reconocer los elementos transnacionales en constante evolución propios de las formas nuevas y emergentes de delincuencia es una parte fundamental de la ampliación de las respuestas nacionales para incluir otras de ámbito regional e internacional.

11. Por último, las nuevas formas de delincuencia tal vez no supongan únicamente orígenes, causas o *modus operandi* nuevos, sino que también pueden ir dirigidos a nuevos tipos de víctimas que pueden ser más difíciles de identificar. Un delito cibernético como, por ejemplo, la distribución de programas malignos, puede afectar a un gran número de víctimas simultáneamente. Los sistemas de justicia penal que en los enjuiciamientos exigen pruebas demostrativas de una víctima individual y específica pueden enfrentarse a retos concretos en este ámbito. Del mismo modo, muchas formas de delitos contra el medio ambiente requieren que se amplíe el concepto de víctima, mediante el reconocimiento del daño causado a hábitats, recursos ambientales y comunidades⁵.

A. Orígenes y causas

12. Aunque no todas las formas nuevas y emergentes de delincuencia están motivadas por los mismos factores socioeconómicos, se pueden señalar algunos fenómenos comunes que facilitan la delincuencia o que actúan como orígenes y causas. Entre estos figuran la globalización; la proximidad entre situaciones de pobreza, conflicto y fragilidad del estado de derecho, por una parte, y mercados de gran valor, por otra parte; y la rápida aparición de nuevas formas de tecnología moderna y conectividad mundial.

13. Mediante la globalización, las economías nacionales cada vez están más integradas en la economía internacional por medio del comercio, las inversiones, los flujos de capital, la circulación de personas y los avances y la proliferación de la

⁴ Véase, por ejemplo, <http://www.interpol.int/es/Internet/Criminalidad/Delitos-contra-el-medio-ambiente/Delitos-contra-el-medio-ambiente>.

⁵ Glen Wright, “Conceptualising and combating transnational environmental crime”, *Trends in Organized Crime*, vol. 14, núm. 4 (2011), págs. 332 a 346.

tecnología. La rápida globalización puede ejercer una fuerte presión en los patrones existentes de gobernanza, con la consiguiente ampliación de las funciones que desempeñan los actores no estatales en interacciones interestatales cada vez más complejas⁶.

14. Esta integración y expansión de las economías proporciona un contexto en que algunos problemas, antes localizados en gran medida, han evolucionado hasta convertirse en fenómenos mundiales. La piratería, el amaño de partidos deportivos y las apuestas ilegales, por ejemplo, han crecido hasta convertirse en delitos transnacionales, ya que algunos ámbitos como el comercio marítimo y el deporte son ahora industrias transnacionales que reportan miles de millones de dólares y que atraen amplias inversiones y la participación de casi todas las economías mundiales.

15. Si bien la globalización ha permitido cada vez más la libre circulación de personas, bienes y corrientes financieras, en algunos casos también ha progresado más rápido que la capacidad individual o colectiva de los Estados miembros para regular esos movimientos. Por ejemplo, los crecientes mercados transnacionales de fauna y flora silvestres, órganos, medicamentos y bienes culturales pueden estar sujetos a normativas nacionales, pero a nivel mundial faltan definiciones y normas comunes, y la penalización de los delitos conexos es diversa.

16. Esta descoordinación favorece especialmente la actividad delictiva, ya que los delincuentes se sirven de refugios seguros y regímenes normativos fragmentados para explotar los aumentos en el valor de los objetos que resultan de las variaciones en el control de la oferta nacional⁷. De esa manera, los mercados ilícitos o paralelos crecen junto a mercados lícitos y dentro de ellos. La diferencia entre dichos mercados y el tráfico ilícito asociado con mercados controlados ya establecidos (como los relacionados con las drogas) radica en que, en los primeros, a menudo cuesta distinguir lo lícito de lo ilícito. En los nuevos mercados transnacionales, las actividades delictivas pueden tener lugar en el origen, como en el caso de la caza o pesca furtivas de especies de fauna silvestres o en el del robo de bienes culturales; o en algún punto posterior de la cadena de abastecimiento, como en la desviación o la evasión fiscal en la exportación o mediante el reetiquetado ilegal de bienes previo a su venta.

17. Cuando los bienes que se han desviado u obtenido ilegalmente se introducen o reintroducen en mercados lícitos por medio de documentos falsos o corrupción, rastrear la actividad delictiva puede resultar sumamente complicado. El mercado lícito encubre eficazmente el origen ilícito del producto con el que se ha traficado. Por ejemplo, las redes delictivas transnacionales responsables del tráfico de fauna y flora silvestres y madera, así como del contrabando de desechos electrónicos y sustancias que agotan el ozono, a menudo utilizan las mismas rutas que los importadores legales, pero falsifican certificados, se aprovechan de vacíos legales u obtienen documentos auténticos mediante soborno⁸.

⁶ Adil Najam et al., *Environment and Globalization: Five Propositions* (Winnipeg, Canadá, Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible, 2007).

⁷ *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.10.IV.6).

⁸ UNODC, *Transnational Organized Crime in East Asia and the Pacific: A Threat Assessment* (2013).

18. Las oportunidades delictivas pueden verse aún más reforzadas por la reducción de las barreras comerciales, el establecimiento de acuerdos de libre comercio y zonas francas, y la elevada demanda por parte del consumidor. La gran demanda de medicamentos básicos en regiones como África, por ejemplo, unida a los precarios sistemas sanitarios y mecanismos nacionales de fiscalización, contribuyen a un importante mercado transnacional de fármacos fraudulentos (véase CTOC/COP/2012/7, párr. 58). Un estudio reciente señaló que el 35% de los medicamentos antipalúdicos analizados en África Subsahariana y en Asia Sudoriental no superaban los análisis químicos. De ellos, se determinó que el 36% de los analizados en Asia Sudoriental y el 20% de los analizados en África Subsahariana se habían falsificado⁹.

19. De modo similar, el mercado ilícito de órganos humanos está motivado en gran parte por un desequilibrio mundial entre la oferta y la demanda de órganos. Esto se agudiza especialmente en el caso de los riñones, debido a una diferencia cada vez mayor entre las tasas de enfermedad renal terminal y los niveles de donación de órganos de los fallecidos. En lo que respecta a la oferta, la pobreza, como factor socioeconómico, suele impulsar la extracción de órganos no reglamentada o ilícita, para la cual se tiende a aprovechar una reglamentación inexistente o inapropiada de los servicios sanitarios. Mediante engaño o falsas promesas, los traficantes pueden captar a víctimas pertenecientes a grupos vulnerables y, eventualmente, convencerlas para que vendan sus órganos u obligarlas a hacerlo¹⁰.

20. Los mercados ilícitos pueden entretenerse rápidamente en las economías locales y transnacionales de los lugares donde se desarrollan. Si bien la piratería marítima frente al Cuerno de África, por ejemplo, ha disminuido considerablemente en los últimos dos años, los piratas que tienen por objetivo los buques de gran calado para el transporte internacional y que operan hasta varios cientos de kilómetros desde la costa pidieron en rescates, entre abril de 2005 y diciembre de 2012, una cantidad estimada entre los 339 y los 413 millones de dólares. Se ha demostrado que este producto del delito fluye no solo entre piratas de bajo nivel y quienes financian la piratería, sino también hacia la comunidad local¹¹.

21. Durante algún tiempo los ataques piratas representaron una fuente importante de nuevos ingresos, y se crearon economías ilícitas paralelas que hicieron que las comunidades costeras dependieran de las ganancias obtenidas con la piratería (véase CTOC/COP/2012/7, párr. 16). El hecho de que zonas afectadas por conflictos, con un bajo nivel de gobernanza y escasos medios de subsistencia sostenibles, se encuentren próximas a rutas de transporte internacional de gran valor es un impulsor fundamental a este respecto. Una vez establecidas, las grandes corrientes delictivas de la piratería fomentan a su vez otras formas de delincuencia organizada, la creación de redes de inteligencia criminal y la corrupción de funcionarios locales. También existen pruebas de que la piratería marítima ha contribuido a la desestabilización, pues abastece de recursos a grupos involucrados en conflictos armados internos (véase S/2009/146, párr. 59). Si bien la intervención en el Cuerno de África, hasta el momento, ha logrado terminar con el modelo de negocio de la

⁹ Paul Newton et al., "Poor-quality antimalarial drugs in southeast Asia and sub-Saharan Africa", *Lancet Infectious Diseases*, vol. 12, núm. 6 (junio de 2012), págs. 488 a 496.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Banco Mundial, UNODC e INTERPOL, *Pirate Trails: Tracking the Illicit Financial Flows from Pirate Activities off the Horn of Africa* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2013).

piratería en esa región, en el Golfo de Guinea (África occidental) ha aumentado recientemente el número de robos armados y ataques piratas.

22. Otro rasgo distintivo de los procesos de globalización es el vínculo inextricable con la tecnología moderna. A medida que las economías nacionales crecen y se conectan, ocurre lo mismo con el proceso de integración del conocimiento y la creación de conexiones no basadas en mercados, como los flujos de información, cultura, ideología y tecnología. La conectividad mundial a través de Internet sigue facilitando ese proceso a un ritmo vertiginoso, con casi 3.000 millones de usuarios de Internet en todo el mundo a finales de 2014¹². La tecnología informática e Internet han traído consigo numerosos beneficios socioeconómicos. Sin embargo, al igual que ocurre con los demás medios que refuerzan la interacción humana, dichas tecnologías también pueden estar al servicio de actividades delictivas, y el auge del delito cibernético contemporáneo va inseparablemente ligado al crecimiento de la conectividad mundial. A medida que crece el ciberespacio, cuesta ya imaginar un delito informático y, en última instancia, tal vez cualquier delito en que no intervenga la conectividad del protocolo Internet (IP).

23. Una proposición clave desde el punto de vista criminológico es que la aparición del “ciberespacio” genera nuevos fenómenos delictivos, distintos a las oportunidades delictivas directas que brindan las computadoras. Por ejemplo, una persona puede cometer en el ciberespacio delitos que, de otro modo, no cometería en un espacio físico dado su estatus y posición. La posibilidad de adoptar identidades flexibles, el anonimato y una falta de medios disuasorios también pueden incentivar el comportamiento delictivo dentro del ciberespacio¹³.

24. Además, las tecnologías modernas también pueden traer consigo nuevas oportunidades delictivas, pues permiten que las víctimas y los autores del delito conecten de formas nuevas. Según la teoría criminológica llamada “de las actividades rutinarias”, el riesgo de cometer un delito aumenta cuando convergen un delincuente motivado, un blanco adecuado y la ausencia de un guardián competente¹⁴. En el caso del delito cibernético, los delincuentes pueden acceder a un gran número de blancos gracias al mayor uso de servicios en línea (como los de tipo bancario o comercial, de redes sociales o de intercambio de archivos), que hace que los usuarios sean vulnerables al fraude y a ataques mediante *phishing*. Las medidas protectoras que sí existen (como los programas informáticos de seguridad y el riesgo, aunque sea comparativamente pequeño, de ser castigado por las autoridades) pueden ser insuficientes para disuadir a un delincuente motivado por la tentación de un gran lucro.

25. La conectividad mundial ayuda también a que personas que de otro modo tal vez nunca llegaran a entrar en contacto, se asocien y aprendan unas de otras con fines delictivos. Las redes sociales que persiguen dichos fines en Internet pueden permitir que los grupos delictivos divulguen información y conecten entre sí.

¹² Unión Internacional de Telecomunicaciones, “*The World in 2014: ICT Facts and Figures*” (2014).

¹³ UNODC, *Comprehensive Study on Cybercrime: Draft — 2013*, estudio preparado por la UNODC para su examen por el Grupo de Expertos Encargado de realizar un Estudio Exhaustivo del Delito Cibernético, cap. 1.3.

¹⁴ Travis Pratt et al., “Routine online activity and Internet fraud targeting: extending the generality of routine activity theory”, *Journal of Research in Crime and Delinquency*, vol. 47, núm. 3 (2010).

Por ejemplo, los foros en línea dedicados a la *carding* (falsificación de tarjetas de crédito) facilitan el intercambio de datos de tarjetas de crédito robadas. Los mercados ilícitos en línea y los foros de debate conexos ofrecen un medio no solo en el que vender bienes ilícitos, sino también donde intercambiar información sobre cómo mantener el anonimato y eludir la atención de las autoridades.

26. En lo que a abuso y explotación sexual de niños se refiere, Internet permite que los delincuentes se afirmen socialmente como nunca hasta ahora. Si bien en la era predigital los delincuentes que hablaran sin tapujos del abuso sexual de niños seguramente habrían sido excluidos de las comunidades convencionales, ahora hay comunidades en línea que tienen por objeto normalizar dichos delitos y crear la falsa impresión de que están socialmente aceptados. Dada su naturaleza inmediata e interactiva, el refuerzo social puede ser especialmente acusado (véase E/CN.15/2014/CRP.1).

27. Así, las tecnologías de la información y la comunicación pueden impulsar las formas nuevas y emergentes de delincuencia de muchas maneras. Por un lado, introducen nuevos objetos del delito (entendido como la persona, cosa o valor al que se dirige el delito), como datos o sistemas informáticos. Y por otro lado, también han comportado cambios fundamentales en la naturaleza y el nivel de los delitos existentes y en el *modus operandi* de sus responsables.

28. El fraude financiero contra el consumidor, por ejemplo, se practica ahora de forma común y transnacional debido al uso de tarjetas bancarias y de crédito en pagos realizados en línea. La incitación mundial a la violencia y al terrorismo en Internet, también a través de redes sociales, amplía notablemente el alcance y la influencia de grupos terroristas antes localizados. Los elevados niveles de anonimato que ofrece la *darknet* o “red oscura”, como el servicio The Onion Router (Tor), pueden transformar la compra y venta de drogas ilícitas y otros productos, pues conectan a vendedores y compradores transnacionales mediante un mercado en línea donde se paga de forma anónima en monedas virtuales y se envían las adquisiciones por correo.

29. Desde esta perspectiva, las nuevas tecnologías de la información conducen a una “glocalización” de la delincuencia y a un efecto de anonimización, mediante el cual los vínculos intrínsecos entre los procesos mundiales y locales incorporan nuevos tipos de victimización en una localidad. Desde el punto de vista de la aplicación de la ley, la conectividad global no solo repercute sobre las prácticas delictivas locales, sino que también cambia la relación entre lo mundial y lo local¹⁵. Las técnicas de anonimización, como la de Tor, pueden alentar todavía más a delinquir a personas que hasta ese momento no habían participado en actividades delictivas, y conllevan también importantes retos para los encargados de hacer cumplir la ley a la hora de identificar al autor del delito.

B. Nuevos *modus operandi*

30. Además de por los factores ya analizados que causan e impulsan formas nuevas y emergentes de delincuencia transnacional, estos delitos también se pueden caracterizar por la existencia de nuevos *modus operandi* distintivos. Entre estos

¹⁵ David Wall, *Cybercrime: The Transformation of Crime in the Information Age* (2007).

figuran cambios en la estructura de los grupos delictivos organizados, vínculos cada vez más estrechos entre las operaciones delictivas, y el uso de la corrupción para facilitar la comisión de los delitos.

31. Actualmente ha aparecido un abanico mucho más amplio de grupos delictivos organizados, en parte junto con nuevas formas de delincuencia transnacional. Por ejemplo, en el *Compendio de casos de delincuencia organizada* publicado por la UNODC en 2012, se destacaron varios posibles arreglos entre grupos delictivos, como la existencia de grupos delictivos de tipo pandilla y grupos con modelos mezclados, la participación de miembros ajenos al grupo en empresas criminales y los vínculos entre grupos delictivos y grupos terroristas o paramilitares, así como redes complejas y de tipo célula¹⁶. La flexibilidad cada vez mayor de las estructuras delictivas también se refleja en los cambios observados en algunas regiones, como la sustitución de la competencia violenta entre bandas delictivas por arreglos del estilo de la subcontratación entre ellas, fundamentados en vínculos interpersonales informales e intereses económicos compartidos¹⁷.

32. Internet se presta especialmente bien a que personas repartidas por un área geográfica dispersa se coordinen mejor, lo cual brinda posibilidades a las asociaciones delictivas de tipo “enjambre” de corta vida. Los mercados negros en que se cometen delitos cibernéticos relacionados con datos bancarios y de tarjetas de crédito se han descrito, más que como una empresa de un único grupo delictivo, como redes sociales de personas involucradas en actividades delictivas organizadas¹⁸. En esos mercados, los grupos y las personas desempeñan distintas funciones, a menudo varias, por ejemplo, como programadores, distribuidores, expertos técnicos, piratas informáticos, estafadores, proveedores de servidores en línea, cobradores, agentes que trasladan el dinero y cabecillas.

33. Un rasgo distintivo de las formas nuevas y emergentes de delincuencia puede ser la especialización de los miembros clave que componen las redes o mercados delictivos. Por ejemplo, aunque existen muchas formas básicas de delitos contra los bosques o la fauna y flora silvestres, es posible que la caza, pesca o recolección furtivas de especies amenazadas requieran una planificación detallada, así como acceso a equipamiento especializado para el procesado y la conservación, como jaulas especiales, alimento adecuado y tranquilizantes. Los miembros de bandas dedicadas a estos delitos pueden desempeñar funciones específicas, como tiradores, cocineros, conductores o desolladores. Cuando los productos que se han recolectado ilegalmente se venden como productos legítimos o se hacen pasar por otros productos, los delinquentes deben falsificar elementos como etiquetas, latas o frascos para que sean idénticos a los que utilizan los comerciantes legítimos¹⁹. Para traficar con bienes culturales se necesitan redes estructuradas de diversos grados de complejidad, con la participación de saqueadores o ladrones, contrabandistas y otros intermediarios, así como de coleccionistas. En este amplio contexto, la función de cada miembro de la red puede variar, y el diseño y el alcance

¹⁶ UNODC, *Compendio de casos de delincuencia organizada: Recopilación comentada de casos y experiencias adquiridas* (Nueva York, Naciones Unidas, 2012).

¹⁷ Kay Kei-ho Pih et al., “Gangs as contractors: the social organization of American Taiwanese youth gangs in southern California”, *Trends in Organized Crime*, vol. 13, núms. 2 y 3 (septiembre de 2010).

¹⁸ UNODC, *Comprehensive Study on Cybercrime*, cap. 2.3.

¹⁹ John Sellar, “International illicit trafficking in wildlife”, *The Police Chief* (junio de 2007).

geográfico de los grupos delictivos organizados pueden estar muy marcados por las oportunidades que permitan las ventas por Internet²⁰.

34. En lugar de depender de redes establecidas de larga duración, los grupos delictivos involucrados en nuevas formas de delincuencia pueden contratar a especialistas para que desempeñen tareas que se escapan a los conocimientos y habilidades que posee el grupo. De este modo, una industria delictiva profesional, en constante evolución y basada en servicios, impulsa la innovación en los instrumentos y métodos utilizados por los delincuentes. Los grupos delictivos organizados tradicionales, como los que tienen estructura de mafia, están empezando, por ejemplo, a usar la naturaleza basada en servicios propia del mercado del delito cibernético para cometer delitos más complejos, y para ello compran el acceso a las habilidades técnicas que necesitan. Esa tendencia a adoptar los rasgos del delito cibernético, cuyo modelo organizativo es menos estructurado y más transitorio y transaccional, puede reflejar cómo se organizará cualquier delito grave en el futuro²¹.

35. Sin duda, la creciente capacidad de los grupos para organizar y reunir recursos con fines delictivos, así como para emplear habilidades de especialistas con rapidez, está dando como resultado nuevas interconexiones entre formas de delincuencia ya establecidas y formas emergentes. Por lo que respecta al tráfico de drogas transnacional, por ejemplo, existen pruebas de que un grupo delictivo contrató a piratas informáticos especializados durante un período de dos años, desde mediados de 2011, para ayudar con el tráfico de drogas ilícitas por conducto de un puerto europeo. Para ello, los piratas se infiltraron en los sistemas informáticos del puerto mediante programas informáticos perniciosos enviados por correo electrónico al personal portuario, con lo que el grupo delictivo organizado pudo acceder a información sobre la ubicación y las condiciones de seguridad de los contenedores en el puerto y encubrir sus actividades ilícitas²².

36. Aunque no cabe duda de que el papel de la tecnología moderna en las actividades delictivas va en aumento, el uso de métodos establecidos, como el soborno y la corrupción, no deja de ser también un sello propio de los *modus operandi* presente en las formas nuevas y emergentes de delincuencia. En particular, se suele emplear la corrupción de funcionarios locales para facilitar el tráfico y los movimientos transfronterizos ilícitos (véase S/2012/777). En los movimientos transfronterizos ilícitos de desechos tóxicos y electrónicos, por ejemplo, la corrupción puede ocurrir al emitir notificaciones de envío o documentos relativos a los movimientos, cuando el Estado de importación consiente en el envío, o en cualquier punto de control fronterizo²³.

37. El tráfico de órganos humanos depende, en muchos casos, de un nexo entre los grupos delictivos y los profesionales médicos dispuestos a trasplantar órganos o falsificar historiales médicos a cambio de pagos ilegales. En este caso, es probable

²⁰ Véase Peter Campbell, "The illicit antiquities trade as a transnational criminal network: characterizing and anticipating trafficking of cultural heritage", *International Journal of Cultural Property*, vol. 20 (2013).

²¹ Europol, *The Internet Organised Crime Threat Assessment 2014*, 11.

²² Tom Bateman, "Police warning after drug traffickers' cyberattack", 16 de octubre de 2013. Disponible en www.bbc.com/news/world-europe-24539417.

²³ UNODC, *Corruption, Environment and the United Nations Convention against Corruption* (2012).

que no haya un único *modus operandi* dominante. En su lugar, durante el proceso de donación y trasplante de órganos pueden manifestarse distintas formas de corrupción, y de distintas maneras según se trate de donantes vivos o fallecidos. La corrupción puede facilitar la participación delictiva, por ejemplo, en el proceso de obtención y asignación de órganos, en la extirpación no reglamentada o ilegal, o en el movimiento transfronterizo de receptores de órganos o incluso de los propios órganos para eventuales trasplantes.

38. En otros casos, la corrupción puede facilitar nuevas formas de delincuencia y, al mismo tiempo, ser facilitada por ellas. En el caso de delitos relacionados con la identidad, por ejemplo, la corrupción puede permitir el robo de identidad mediante el soborno activo o pasivo de los funcionarios con el fin de obtener documentos de identidad auténticos que pertenezcan a otra persona, o alterar información para crear o validar una identidad falsa. Por otra parte, los delitos relacionados con la identidad pueden servir como medio para evitar la detección en el transcurso de delitos de corrupción. Por ejemplo, las identidades falsas se pueden usar para malograr la investigación de delitos como el desfalco o el blanqueo del producto del delito proveniente de formas nuevas y emergentes de delincuencia.

III. Respuestas amplias y equilibradas

39. Al aprobar el programa provisional del 13º Congreso, la Asamblea General, en su resolución 67/184, reconoció que las respuestas debían ser amplias y equilibradas para prevenir y afrontar adecuadamente formas nuevas y emergentes de delincuencia transnacional.

40. Con el término “amplias” se da a entender que los enfoques y estrategias relacionados con las nuevas formas de delincuencia deben tener por objeto enfrentarse a toda forma nueva de delincuencia, así como tener en cuenta los orígenes, las causas y los *modus operandi* analizados en el presente documento. Más allá de la mera prevención del delito y las cuestiones de justicia penal, un enfoque amplio también puede integrar respuestas en el contexto más general del estado de derecho, el desarrollo sostenible, la protección ambiental y el crecimiento económico.

41. En relación con lo anterior, el término “equilibradas” exige que la prevención del delito concorra con medidas de investigación y castigo, y que se realicen las labores y se disponga de los recursos correspondientes. Un enfoque equilibrado también podría entenderse como aquel en que, a la hora de enfrentarse al delito, participan varios actores, incluidas las empresas privadas, la sociedad civil, los círculos académicos y las víctimas, según corresponda.

42. Estos requisitos no solo se aplican a las respuestas en el plano nacional, sino también a las del ámbito internacional y a las actividades de creación de capacidad. El Programa Mundial para Combatir los Delitos contra la Vida Silvestre y los Bosques de la UNODC, por ejemplo, tiene por objeto enfrentarse a la oferta y la demanda ilícitas de fauna y flora silvestres mediante un enfoque amplio, que abarca la creación de capacidad de policías, fiscales y jueces, el análisis y fortalecimiento de los marcos legislativos, la sensibilización de la población y la provisión de medios de subsistencia sostenibles. El Programa también se ocupa de reforzar las respuestas mediante la elaboración de perfiles de contenedores de transporte

destinados al tráfico ilícito de fauna y flora silvestres y madera, así como mediante labores de lucha contra el blanqueo de dinero y en favor de la recuperación del producto de delitos vinculados con la fauna y flora silvestres y la madera. De este modo, el Programa aplica un enfoque a largo plazo basado en resultados y se centra en intervenciones fundamentadas en pruebas.

A. Convertir los factores que impulsan las formas emergentes de delincuencia en nuevas respuestas

43. Un punto de partida para elaborar respuestas amplias y equilibradas es examinar cómo los orígenes y las causas primordiales que subyacen en las formas nuevas y emergentes de delincuencia, en sí mismas, podrían brindar oportunidades para prevenir y combatir esa delincuencia.

44. Por ejemplo, si bien, se ha señalado que la globalización posibilita formas nuevas y emergentes de delincuencia, esta brinda al mismo tiempo muchas oportunidades de mejorar las respuestas policiales y de la justicia penal en el ámbito transnacional. Un transporte y comunicación más rápidos, por ejemplo, pueden ayudar a que se establezcan redes internacionales de cooperación formales e informales entre los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, los fiscales y las autoridades centrales. Nuevas redes de cooperación, como la Red de Fiscales contra el Crimen Organizado, de Centroamérica, y la Red de Autoridades Centrales y Fiscales de África Occidental contra la Delincuencia Organizada, son plataformas clave para intercambiar información sobre novedades en la delincuencia e impartir capacitación sobre prevención y respuestas²⁴.

45. Del mismo modo, aunque la aparición de nuevos mercados y una creciente conectividad entre ellos pueden desembocar en regímenes normativos fragmentados y economías ilícitas, una mejor comprensión del proceso puede generar oportunidades específicas de intervención. En las Directrices Internacionales sobre las Respuestas de Prevención del Delito y Justicia Penal al Tráfico de Bienes Culturales y Otros Delitos Conexos²⁵, por ejemplo, se reconoce la importancia de combatir el comercio ilícito de bienes culturales con medidas relativas a los mercados, como la elaboración de estadísticas sobre importación y exportación de bienes culturales o la mejora de las existentes, y la creación de mecanismos para denunciar transacciones o ventas sospechosas en Internet, así como la importancia de establecer o mantener inventarios o bases de datos de bienes culturales y alentar a que las instituciones culturales y el sector privado denuncien ante una sospecha de tráfico de bienes culturales. Iniciativas como el Programa de la OMA y la UNODC para la Fiscalización de Contenedores tienen por objeto minimizar el uso de contenedores marítimos para el tráfico ilícito, mediante un proceso de análisis de riesgos y elaboración de perfiles de contenedores destinado a luchar contra el tráfico ilícito en un entorno de transporte de mercancías de gran volumen y gran rendimiento.

²⁴ Véase www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/international-cooperation-networks.html.

²⁵ Resolución 69/196 de la Asamblea General, anexo.

46. De la misma manera, los avances tecnológicos que generan instrumentos para el delito también ofrecen nuevas rutas para los investigadores. La riqueza de información, tanto a la que se accede públicamente a través de sitios web de redes sociales y foros de chat, como la que se almacena en dispositivos electrónicos como *smartphones*, que se pueden incautar durante operaciones de las fuerzas del orden, proporcionan un nuevo recurso y, a menudo, un punto de partida crucial en las investigaciones penales. Aunque los autores del delito pueden hacer uso de técnicas como la encriptación, Tor o el pago anónimo mediante monedas virtuales en transacciones ilícitas, dichas tecnologías son solo igual de eficaces que el “factor humano” que hay detrás. Muchas investigaciones policiales terminan con éxito por las conexiones que los autores del delito dejan involuntariamente entre la información “anónima” vinculada a un delito y datos identificativos, como una dirección *IP* o de correo electrónico. Las fuerzas del orden también pueden servirse de modernas tecnologías para intercambiar información de modo seguro²⁶, interceptar datos con técnicas avanzadas o aplicar técnicas de vigilancia autorizadas por los tribunales, o mediante el uso de sistemas aéreos pilotados de forma remota en algunas operaciones, como en la lucha contra la caza o pesca furtivas²⁷.

B. Metodologías innovadoras de reunión de datos

47. La eficacia de las medidas de lucha contra cualquier tipo de delincuencia depende, en gran parte, de la base de pruebas. Las formas nuevas y emergentes de delincuencia no son diferentes en este sentido. Cuando se trata de nuevos delitos, sin embargo, su compleja naturaleza, unida a sus diversos *modus operandi*, hace que la aplicación de fuentes de datos tradicionales, como las estadísticas policiales sobre delitos, sea sumamente difícil. A menudo muchas formas nuevas de delincuencia no llegan a conocimiento de la policía, lo cual da lugar a una elevada “cifra de delitos en la sombra”, de modo que resulta complicado relacionar, en las estadísticas policiales, los actos señalados a la atención de la policía con el fenómeno de las formas nuevas y emergentes de delincuencia²⁸.

48. Para colmar esta laguna se pueden hacer un uso combinado de fuentes de datos, incluidas las estadísticas policiales, esquemas representativos (por ejemplo con datos sobre incautaciones de bienes ilícitos), encuestas a informantes clave y usuarios de los mercados, y nuevas fuentes de información, como sistemas de información geográfica y productos de seguridad informática²⁹. En las evaluaciones que ha realizado anteriormente la UNODC sobre las amenazas de la delincuencia transnacional, por ejemplo, se han utilizado diversos datos para detectar y definir corrientes de mercado ilícitas en términos de rutas (origen, destino y vector), dimensiones (valor y volumen anuales del mercado), autores del delito (grupos

²⁶ Véase, por ejemplo, www.interpol.int/INTERPOL-expertise/Data-exchange/I-24-7.

²⁷ Véase, por ejemplo, www.publications.parliament.uk/pa/ld201314/ldhansrd/text/140325w0001.htm.

²⁸ Steven Malby, “Data collection on (new) forms and manifestations of crime”, in *New Types of Crime: Proceedings of the International Seminar held in connection with HEUNI’s thirtieth anniversary: Helsinki 20 October 2011*, Publication Series, núm. 74, Matti Joutsen, ed. (Helsinki, Instituto Europeo de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, afiliado a las Naciones Unidas, 2012).

²⁹ *Ibid.*

involucrados) y amenazas (tendencias y repercusiones)³⁰. Otros estudios realizados por la UNODC han aplicado enfoques basados en los mercados a partir de estadísticas de incautaciones y consumo y modelos fundamentados en estimaciones del tamaño del mercado, las ganancias y la proporción de estas que se ha blanqueado, además de datos relativos a la aplicación de la ley, la justicia penal y la salud pública³¹.

49. En el futuro, los conceptos de “macrodatos” y “agotamiento de la información” pueden llegar a constituir fuentes de información críticas en la caracterización de la naturaleza y el alcance de las nuevas formas de delincuencia. Esos conceptos se basan en la idea de observar patrones de información que se generan rutinariamente, pero pueden cambiar como respuesta a determinados acontecimientos delictivos. En el ámbito de la piratería marítima, por ejemplo, un buque que se desvía de su curso previsto, lo cual se mide con sistemas de información geográfica, puede ser un indicador temprano de un intento de secuestro o robo. Con respecto a los delitos contra la fauna y flora silvestres y los bosques, los cambios en los patrones geográficos habituales de alimentación o migración de especies amenazadas podrían reflejar amenazas de caza o pesca ilícitas o del uso de trampas ilegales. En el ámbito del delito cibernético, los datos que generan como respuesta automática los programas informáticos de seguridad pueden ofrecer información sobre la naturaleza y el posible origen geográfico de ataques informáticos.

50. Todas las labores de reunión de datos se basan en la creación de una capacidad estadística y analítica eficaz, sobre todo en el plano nacional, pero también en el regional y mundial. No cabe duda de que la naturaleza transnacional de muchos delitos nuevos precisa que la reunión de datos no se limite solo a los países más afectados. Como bien ejemplifica el tráfico con fauna y flora silvestres, si bien el daño principal puede ocurrir en el país de origen, cualquier respuesta amplia y equilibrada exige la comprensión de toda la cadena de tráfico, la naturaleza de los mercados involucrados y el *modus operandi* de los grupos delictivos participantes, así como datos sobre la corrientes financieras conexas, en todos los países afectados, incluidos los de origen, tránsito y destino. El intercambio de datos entre distintos sectores y países puede resultar crucial para prever, prevenir y combatir eficazmente nuevas formas de delincuencia.

C. Fortalecer la legislación nacional, la cooperación internacional y las capacidades de aplicación de la ley

51. Los participantes en las cuatro reuniones preparatorias regionales del 13° Congreso sobre Prevención del Delito y Justicia Penal pusieron de relieve la necesidad de analizar los marcos nacionales de legislación procesal y penalización para la investigación y el procesamiento de formas de delincuencia transnacional

³⁰ UNODC, *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, (2010).

³¹ Véanse, por ejemplo, *The Global Afghan Opium Trade: A Threat Assessment (2011)*, *Estimating Illicit Financial Flows Resulting from Drug Trafficking and Other Transnational Organized Crimes (2011)*, *Global Study on Homicide (2011)* y *Global Report on Trafficking in Persons (2009)*.

nuevas y emergentes³². Dado que las reglamentaciones divergentes se han señalado como un posible impulsor de formas emergentes de delincuencia, los participantes de las reuniones preparatorias resaltaron especialmente que la armonización de la legislación nacional, tanto dentro de los países como entre ellos, era crucial para reducir los refugios seguros a los que recurrían los delincuentes.

52. En muchos países, puede que la legislación penal existente no abarque en suficiente medida las formas nuevas y emergentes de delincuencia, o puede que estas se penalicen de forma fragmentada o se regulen meramente en la legislación administrativa. Un estudio realizado conjuntamente por la UNODC y el Comité Olímpico Internacional sobre el amaño de partidos deportivos y las apuestas irregulares, por ejemplo, señaló que las medidas reglamentarias para enfrentarse a los nuevos fenómenos delictivos pueden partir del uso y adaptación de las soluciones jurídicas existentes o de la introducción de otras nuevas. Con respecto al amaño de partidos, en el estudio se observó que solo un número limitado de jurisdicciones estaba en disposición de hacer frente eficazmente a esta amenaza. Incluso en aquellas jurisdicciones donde se habían tipificado delitos de amaño de partidos, los delitos diferían en cuanto a la variedad de competiciones deportivas contempladas, la identificación de los posibles autores del delito, la definición de los objetivos del amaño del partido y hasta qué punto giraban en torno al soborno³³.

53. Con respecto a los enfoques nacionales de penalización de delitos cibernéticos, en el estudio exhaustivo sobre el delito cibernético (*Comprehensive Study on Cybercrime*) se señaló que se empleaban diversos enfoques jurídicos. Los actos cometidos contra sistemas y datos informáticos, por ejemplo, solían estar tipificados como delitos específicos, como es el caso del acceso ilegal a un sistema o a datos informáticos o la interferencia ilegal en ellos; mientras que los actos en que se usaban sistemas informáticos, como los delitos de identidad relacionados con sistemas informáticos, solían tipificarse como delitos generales³⁴.

54. En dichos estudios se pone de relieve que, si bien puede haber varias semejanzas en los enfoques legislativos nacionales frente a nuevas formas de delincuencia, algunas diferencias clave también pueden plantear importantes obstáculos para una cooperación internacional eficaz en asuntos penales. Cuando se aplica el principio de doble incriminación, el acto al que se refiere una solicitud de cooperación internacional debe estar tipificado como delito en la legislación penal del Estado requerido, así como en la del Estado requirente³⁵. Un factor clave para establecer la doble incriminación suele ser la conducta subyacente sustantiva, y no los tecnicismos ni las definiciones recogidos en las leyes nacionales³⁶. No obstante, en el caso de algunas formas emergentes de delincuencia, puede carecerse por completo de penalización respecto a un acto en particular. En el *Comprehensive Study on Cybercrime* se demostró, por ejemplo, que la producción, distribución o

³² A/CONF.222/RPM.1/1, párr. 30; A/CONF.222/RPM.2/1, párr. 33; A/CONF.222/RPM.3/1, párrs. 55 y 56; A/CONF.222/RPM.4/1, párrs. 56 y 57.

³³ Comité Olímpico Internacional y UNODC, *Criminalization Approaches to Combat Match-fixing and Illegal/Irregular Betting: a Global Perspective* (Lausana, Suiza, y Viena, 2013).

³⁴ UNODC, *Comprehensive Study on Cybercrime*, cap. 4.1.

³⁵ UNODC, *Manual de asistencia judicial recíproca y extradición* (2012).

³⁶ Véase, por ejemplo, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, art. 43, párr. 2.

posesión de instrumentos destinados a un uso informático indebido no se penalizaba en absoluto en casi un 20% de los países que respondieron a la encuesta³⁷.

55. A nivel mundial, se puede lograr la armonización de la legislación de prevención y lucha contra las formas emergentes de delincuencia mediante diversas vías. Algunas áreas específicas se regulan en virtud de tratados internacionales. Algunos ejemplos de tratados relacionados con el daño al medio ambiente son la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, de 1973, y el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, de 1989. Entre los tratados relacionados con el tráfico de bienes culturales figuran la Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, de 1954, y sus dos protocolos, así como la Convención sobre las Medidas que Deben Adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, la Exportación y la Transferencia de Propiedad Ilícitas de Bienes Culturales, de 1970. Sin embargo, puede que esos instrumentos no siempre exijan legislación sobre todos los aspectos del fenómeno. Por ejemplo, los Estados partes en la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres están obligados a penalizar el comercio transfronterizo ilegal de vida silvestre, pero no necesariamente el comercio nacional. Los Estados partes en la Convención sobre las Medidas que Deben Adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, la Exportación y la Transferencia de Propiedad Ilícitas de Bienes Culturales han aprobado “imponer sanciones penales o administrativas” a toda persona responsable de haber infringido las prohibiciones sobre exportación de los bienes culturales no acompañados de un certificado de exportación apropiado, y sobre importación de bienes culturales robados en un museo, monumento público civil o religioso, o una institución similar, situados en el territorio de otro Estado parte, siempre que se pruebe que tales bienes figuran en el inventario de la institución interesada. Otros tipos de delito, como el cibernético, la medicina fraudulenta y el tráfico de órganos humanos, no se benefician de normas jurídicas internacionales vinculantes, pero pueden haberse regulado en algunos instrumentos regionales³⁸.

56. Aun cuando no hay normas jurídicas vinculantes, la armonización de la legislación puede promoverse mediante diversos medios, como la promulgación de directrices no vinculantes, normas, recomendaciones o leyes modelo, así como mediante la determinación de buenas prácticas legislativas y asistencia técnica. Por ejemplo, en las Directrices Internacionales sobre las Respuestas de Prevención del Delito y Justicia Penal al Tráfico de Bienes Culturales y Otros Delitos Conexos se dispone que los Estados deberían considerar la posibilidad de tipificar como delitos graves actos específicos como los siguientes: el tráfico de bienes culturales, el robo de bienes culturales y el saqueo de yacimientos arqueológicos y sitios culturales³⁹. Como parte de la labor de lucha contra el tráfico ilícito de medicamentos fraudulentos, la UNODC está preparando disposiciones legislativas modelo. De un modo similar, la elaboración de una legislación modelo sobre delitos relacionados con la identidad puede aportar un valor añadido a los Estados

³⁷ UNODC, *Comprehensive Study on Cybercrime*, cap. 7.3.

³⁸ Véanse, por ejemplo, el Convenio del Consejo de Europa contra el Tráfico de Órganos Humanos, el Convenio del Consejo de Europa sobre la Manipulación de Competiciones Deportivas y el Convenio del Consejo de Europa sobre el Delito Cibernético.

³⁹ Resolución 2014/20 del Consejo Económico y Social.

miembros que deseen guiarse por un conjunto de disposiciones modelo para estructurar unas respuestas jurídicas eficaces⁴⁰.

57. En general, las respuestas de la legislación penal son más eficaces ante las formas nuevas y emergentes de delincuencia cuando, con suficiente certeza jurídica, mantienen un equilibrio entre las disposiciones específicas referidas a la conducta o a la mercancía o mercado en cuestión (en el caso del tráfico ilícito), y una flexibilidad suficiente como para tener en cuenta posibles acontecimientos futuros. Cuando los Estados castigan los delitos con privaciones de libertad máxima de al menos cuatro años y son Estados partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, entonces la investigación transnacional de dichos delitos se puede beneficiar de las disposiciones de la Convención si el delito es de naturaleza transnacional y en él participa un grupo delictivo organizado⁴¹.

58. Incluso cuando la legislación está armonizada y la cooperación internacional se puede beneficiar de instrumentos como la Convención contra la Delincuencia Organizada, pueden persistir importantes desafíos. En el ámbito del delito cibernético, por ejemplo, el hecho de que los datos y las transacciones en línea vayan cada vez más encaminados hacia un modelo distribuido, entre iguales, significa que tal vez ni siquiera se pueda identificar a ningún Estado o Estados a los que poder dirigir una solicitud de cooperación internacional. Dichos avances pueden exigir, cada vez más, nuevas formas de cooperación, incluidas innovaciones como el reconocimiento mutuo de las actividades de investigación, e iniciativas para reconceptualizar el papel que desempeñan las nociones de soberanía tradicionales, basadas en territorios, en el contexto de una creciente conectividad electrónica mundial.

59. En cuanto a las capacidades de aplicación de la ley, muchos casos graves vinculados a formas nuevas y emergentes de delincuencia entrañan un grado de complejidad que constituye un desafío incluso para los Estados más desarrollados y mejor equipados y plantea un reto todavía más grave a los países en desarrollo y a la cooperación internacional. Se necesitan conocimientos forenses especializados sobre tecnologías de la información y las comunicaciones para investigar, reunir y preservar pruebas. También es importante contar con conocimientos sustantivos de los sistemas financieros y económicos legítimos, de contabilidad, de las técnicas de blanqueo de capitales y de los sistemas de identidad. La rápida evolución de las técnicas delictivas requiere una actualización periódica de los materiales de capacitación y el readiestramiento de los funcionarios.

D. Prevención

60. La prevención del delito es una labor multisectorial, multidisciplinar e integrada⁴². Para tratar la compleja naturaleza y los orígenes y las causas de los nuevos delitos se necesita un enfoque preventivo holístico que se sirva, él mismo, de medidas nuevas e innovadoras, y en el que participen todas las partes interesadas.

⁴⁰ Véase E/CN.15/2013/25, párr. 44 y apéndice I.

⁴¹ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2225, núm. 39574, arts. 2 y 3.

⁴² UNODC y Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, *Instrumento de evaluación de las necesidades en materia de prevención de la delincuencia: Recopilación de instrumentos de evaluación de la justicia penal* (Nueva York, 2011).

61. Un componente clave para la prevención del delito es la sensibilización de posibles víctimas y demás partes interesadas. Las formas de delincuencia emergentes suelen ser más complejas que la mayoría de delitos convencionales, y a veces resulta menos evidente a quién deberían dirigirse las iniciativas de sensibilización. No obstante, este principio es igual de importante. Por ejemplo, se puede proporcionar a los comerciantes y consumidores información sobre indicadores de un posible origen ilícito de fauna o flora silvestres y productos medicinales. Los gobiernos y las empresas también divulgan cada vez más información sobre medidas básicas (como elegir contraseñas seguras y ser precavidos con los archivos adjuntos a los correos electrónicos) que se pueden tomar para reducir el riesgo de delito cibernético. Una reciente campaña de sensibilización conjunta realizada por la UNODC, la Organización Mundial del Turismo y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura tuvo por objetivo aconsejar a los viajeros internacionales que no se implicaran en delitos relacionados con la fauna y flora silvestres, el tráfico de bienes culturales, la falsificación, la trata de personas o el tráfico ilícito de drogas⁴³. Muchas de las iniciativas de sensibilización, como los mecanismos de denuncia de posibles delitos o victimización, pueden partir de asociaciones entre el sector público y privado.

62. También se pueden dirigir mensajes a personas en riesgo de involucrarse en formas emergentes de delincuencia. En Somalia, se han dirigido a los jóvenes iniciativas de prevención para disuadirlos de dedicarse a la piratería. Por conducto de los líderes comunitarios, los políticos y los dirigentes religiosos, se distribuyeron mensajes contra la piratería en los medios de comunicación y en reuniones comunitarias, acompañados de esfuerzos por crear medios de subsistencia alternativos y sostenibles para la población de Puntlandia (véase CTOC/COP/2012/7). Incluso en un nivel básico de los consumidores, es importante que haya información sobre buenas prácticas para ayudar a prevenir la delincuencia. En China, por ejemplo, una iniciativa utiliza una aplicación web para ayudar a prevenir, desde el origen, la eliminación ilegal de desechos electrónicos y su tráfico posterior. Mediante esa aplicación los usuarios pueden cargar fotografías de sus dispositivos electrónicos viejos y recibir un precio estimado. Los dispositivos electrónicos son recogidos luego por un vendedor de electrónica, lo cual garantiza su correcto reciclado⁴⁴.

63. Igual de importante en el ámbito de la prevención es la necesidad de políticas que traten los factores de vulnerabilidad que, en primera instancia, hacen que personas y grupos se involucren en nuevas formas de delincuencia. Los actos delictivos contra el medio ambiente y la piratería, por ejemplo, pueden constituir el único medio de subsistencia para los delincuentes y sus familias. Dichos enfoques pueden ir dirigidos a aumentar el acceso a oportunidades de subsistencia alternativas para aquellas personas en riesgo y a reducir la oferta local de posibles operativos que pudieran ser reclutados por grupos delictivos, con miras a ahorrar en el sistema de justicia penal y evitar la fatídica repercusión que tiene el encarcelamiento sobre las personas, sus familias y las sociedades en conjunto.

⁴³ Véase www.bearesponsibletraveller.org/es.html.

⁴⁴ Véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Harnessing the power of big data” (18 de agosto de 2014). Disponible en www.cn.undp.org.

64. Por último, el uso de nuevas tecnologías también puede desempeñar un papel importante en enfoques preventivos, como los de vigilancia y fortalecimiento de los objetivos. Algunos países en América y el Oriente Medio, por ejemplo, han utilizado sistemas aéreos pilotados de forma remota para cartografiar, supervisar y salvaguardar yacimientos arqueológicos, lo cual ayuda a prevenir el riesgo de saqueo de bienes culturales⁴⁵. Las nuevas tecnologías también pueden desempeñar un papel crucial en la labor de impedir la producción y la distribución de medicamentos fraudulentos. Los fabricantes, comerciantes al por mayor, expendedores y proveedores logísticos legítimos pueden emplear cada vez más una tecnología de rastreo y trazabilidad con una identificación y un etiquetado seguros de los productos. Esto permite a las partes interesadas, en cualquier punto de la cadena de distribución, identificar los medicamentos y confirmar su autenticidad y la legitimidad de los socios comerciales, y facilita asimismo la investigación e incautación ante la sospecha de medicamentos fraudulentos.

65. En líneas generales, las iniciativas de prevención de formas emergentes de delincuencia seguramente deban emplear diversos enfoques, como la sensibilización de la población y las intervenciones específicas con miras a obstruir puntos de entrada a mercados ilícitos. Muchas veces un enfoque en el que participen múltiples interesados será esencial en ese sentido⁴⁶. Por ejemplo, los éxitos recientes en la prevención de la piratería frente al Cuerno de África se deben en gran medida a la estrecha cooperación entre la industria marítima, los gobiernos, el sector de la seguridad privado, grupos de estudio y la sociedad civil. Esto ha permitido elaborar soluciones prácticas relativas a la coordinación naval y operativa, la resolución de problemas jurídicos y judiciales, las medidas de autoprotección para la industria del transporte y la perturbación en tierra de iniciativas ilícitas de piratería.

IV. Próxima generación de formas emergentes de delincuencia y la agenda para el desarrollo mundial

66. La comunidad internacional ha progresado notablemente en la definición y elaboración de respuestas frente a formas nuevas y emergentes de delincuencia. Estas medidas son fundamentales para mitigar el posible impacto negativo que tienen dichos delitos sobre el desarrollo humano. Como reconoció el Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en su 16º objetivo propuesto, el desarrollo sostenible puede verse muy afectado por corrientes ilícitas financieras y armamentísticas, la delincuencia organizada, el abuso y la explotación de los niños y toda forma de corrupción y soborno (véanse A/68/970 y Corr.1).

67. Además, el objetivo 11.4 del Grupo de Trabajo Abierto reconoce la importancia de redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo. El objetivo 12.4 busca reducir de manera significativa la liberación de productos químicos a la atmósfera y de desechos al medio ambiente. El objetivo 14.4 exhorta a reglamentar eficazmente la pesca ilegal, la pesca no declarada y la no reglamentada, y el objetivo 15.7 insta a adoptar medidas urgentes

⁴⁵ Véase, por ejemplo, William Neuman y Ralph Blumenthal, “New to the archaeologist’s tool kit: the drone”, *New York Times* (13 de agosto de 2014).

⁴⁶ Para un análisis pormenorizado de la participación pública en la prevención del delito y la justicia penal, véanse también el tema 6 del programa y el seminario 4 del 13º Congreso.

para poner fin a la caza furtiva y el tráfico de especies protegidas de flora y fauna, y a abordar la demanda y la oferta ilegales de productos silvestres.

68. La inclusión de esas cuestiones en el documento final del Grupo de Trabajo Abierto es un recordatorio oportuno de que, si no se controla, la delincuencia transnacional seguirá explotando un mundo en constante cambio, lo cual perjudicará el desarrollo. En el presente documento se han examinado los orígenes particulares de la delincuencia emergente y las causas de esas formas emergentes de delincuencia, incluida la globalización; la proximidad entre situaciones de pobreza, conflicto y fragilidad del estado de derecho, por una parte, y mercados de gran valor, por otra parte; y la rápida aparición de nuevas formas de tecnología moderna, así como el *modus operandi* de los grupos delictivos organizados, incluidos los cambios en su estructura y el uso de la corrupción para facilitar la comisión de los delitos. De esos factores primordiales derivan, en parte, las respuestas actuales como, por ejemplo, las iniciativas para reforzar la cooperación en la justicia penal mundial, la protección de los mercados lícitos y la perturbación y eliminación de mercados ilícitos concretos, y el uso de la tecnología para prevenir y controlar las formas emergentes de delincuencia.

69. Sin embargo, prácticamente por definición, las actuales formas de delincuencia emergentes no serán las formas emergentes del mañana. Los orígenes, las causas, y los *modus operandi* que se analizan en el presente documento posiblemente no sean los mismos que se examinarán con motivo del próximo Congreso sobre Prevención del Delito. Los procesos de globalización y desarrollo tecnológico seguramente continúen, se aceleren y sigan desempeñando una función como impulsores de la innovación con fines delictivos. No obstante, otros fenómenos como el cambio climático, los avances en biotecnología y bioingeniería, la escasez de agua, las monedas virtuales, la amplia externalización masiva y la descentralización de los valores y servicios, las nuevas formas de energía como la fusión nuclear y los avances en robótica, en sistemas autónomos y en inteligencia artificial tal vez acaben por crear nuevos mercados, oportunidades, orígenes, causas y *modus operandi*.

70. Para responder a este reto habrá que seguir centrándose en los factores humanos comunes que subyacen en muchas formas de delincuencia, por ejemplo mediante esfuerzos constantes para prevenir y reducir la corrupción, ofrecer medios de subsistencia sostenibles y hacer frente a la pobreza y la desigualdad. Al mismo tiempo, las innovaciones socioeconómicas posiblemente deberán ir acompañadas de respuestas normativas oportunas y adecuadas, así como de la inclusión de una “prevención diseñada”, con el fin de reducir el potencial de usos indebidos con fines delictivos. En general, las respuestas amplias y equilibradas frente a las formas nuevas y emergentes de delincuencia del mañana tendrán que responder a la innovación delictiva mediante iniciativas de prevención y justicia penal mundiales, ingeniosas, sistemáticas y coordinadas. Un paso fundamental en esa dirección sería incorporar a la emergente agenda para el desarrollo después de 2015 tanto cuestiones ya establecidas como otras nuevas relacionadas con la delincuencia, como el tráfico ilícito, la corrupción, el tráfico de flora y fauna silvestres, la protección ambiental y el patrimonio cultural. Si se subraya y se comprende mejor el impacto de la delincuencia emergente sobre el desarrollo sostenible, las respuestas podrán ganar también en variedad y eficacia y se priorizarán más las políticas al respecto.

V. Conclusiones y recomendaciones

71. El 13º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal tal vez desee considerar las siguientes recomendaciones:

a) Los Estados Miembros, en colaboración con la UNODC, deberían seguir elaborando métodos de investigación y capacidades de vigilancia con el fin de detectar posibles orígenes, causas y *modus operandi* de las formas emergentes de delincuencia, con miras a comprender mejor las tendencias en esos delitos y las relaciones entre sus varias formas;

b) Los Estados miembros deberían velar por la creación, la ejecución, la vigilancia y la evaluación de políticas amplias y basadas en pruebas para combatir las formas nuevas y emergentes de delincuencia;

c) Los Estados miembros deberían examinar los marcos nacionales de legislación procesal y penalización para investigar formas nuevas y emergentes de delincuencia y enjuiciar a los culpables, con el fin de reducir los refugios seguros en que se ocultan los delincuentes y velar por que en las leyes haya un equilibrio eficaz entre especificidad y flexibilidad;

d) Los Estados miembros deberían fortalecer el cumplimiento de la ley en los planos nacional e internacional con el fin de enfrentarse a formas nuevas y emergentes de delincuencia, por ejemplo mediante el fomento de capacidad en el ámbito nacional y una cooperación regional y transfronteriza reforzada, con miras a combatir el tráfico en los mercados ilícitos emergentes, por ejemplo, de fauna y flora silvestres, medicamentos fraudulentos, órganos humanos y bienes culturales;

e) Los Estados miembros deberían examinar los medios y arbitrios para optimizar las formas existentes de cooperación jurídica internacional en la investigación de formas emergentes de delincuencia y el enjuiciamiento de los responsables, y, según corresponda, crear nuevas formas para dicha cooperación, por ejemplo, mediante el pleno uso de los instrumentos jurídicos internacionales pertinentes como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción;

f) Los Estados miembros deberían fomentar la prevención de formas nuevas y emergentes de delincuencia, por ejemplo mediante iniciativas de sensibilización, un aumento de las asociaciones entre el sector público y privado y el intercambio, entre distintos sectores y a través de las fronteras, de información relativa a nuevas formas de delincuencia, así como mediante intervenciones específicas dirigidas a la supresión o perturbación de los mercados ilícitos;

g) La UNODC debería realizar más investigaciones y análisis y prestar más asistencia técnica, cuando se le solicite, en lo referente a la aplicación de las disposiciones de la Convención contra la Delincuencia Organizada ante formas nuevas y emergentes de delincuencia, también con respecto a cuestiones intersectoriales como la asistencia judicial recíproca, las técnicas especiales de investigación y la protección de víctimas y testigos;

h) La UNODC debería servirse del mayor abanico posible de conocimientos especializados existentes y velar por que se establezcan sinergias entre las distintas partes interesadas que participan en la prevención de formas nuevas y emergentes de delincuencia y luchan contra ellas, por ejemplo mediante la creación de programas colaborativos y asociaciones con organizaciones internacionales y regionales clave, con entidades del sector privado y con círculos académicos.
