



Consejo de Seguridad

Distr. general
19 de octubre de 2012
Español
Original: inglés

Informe del Secretario General sobre el tráfico y los movimientos transfronterizos ilícitos

I. Introducción

1. La globalización ha dado lugar a un crecimiento exponencial en el volumen del comercio internacional y la circulación de bienes, dinero y personas. En 2010, 2.600 millones de personas viajaron mediante transporte aéreo, lo que supone el doble que 20 años atrás¹. El total de exportaciones mundiales de mercancías fue de unos 18 billones de dólares en 2011, es decir, unas cinco veces mayor que en 1991². Mientras que el transporte aéreo predomina en el desplazamiento de personas, la mayor parte de las mercancías se transporta por mar.

2. Esta apertura sin precedentes en el comercio, las finanzas y los viajes ha generado crecimiento económico y bienestar. Sin embargo, en muchos contextos, estos cambios a menudo han avanzado más rápidamente que el desarrollo de mecanismos de gobernanza nacional, regional y mundial, lo que ha dado lugar a enormes oportunidades para que prosperen la delincuencia organizada transnacional y la corrupción y para los terroristas³.

3. En los últimos años, la delincuencia organizada se ha diversificado, globalizado y ha alcanzado proporciones macroeconómicas: se obtienen mercancías ilícitas de un continente, se trafican a través de otro, y se comercializan en un tercero. Se estima que el volumen de negocio generado por la delincuencia organizada transnacional asciende a 870.000 millones de dólares al año, de los cuales los mayores ingresos provienen de las drogas ilícitas, que representan la mitad de sus ingresos⁴. La trata de personas, la forma más atroz de delincuencia organizada, se ha convertido en un negocio mundial, que victimiza a las mujeres de manera desproporcionada. El tráfico de armas de fuego alimenta las guerras civiles y la violencia delictiva en diversas regiones, y el tráfico de armas de destrucción en masa y materiales conexos suscita preocupaciones sobre la proliferación de armas nucleares, químicas y biológicas y el terrorismo catastrófico.

¹ World DataBank, Banco Mundial.

² Statistics Database, Organización Mundial del Comercio.

³ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2010. *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.10.IV.6).

⁴ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2011. *Estimating Illicit Financial Flows Resulting from Drug Trafficking and other Transnational Organized Crimes: Research report*. Puede consultarse en <http://unodc.org>.



4. Estas corrientes ilícitas plantean un desafío único que está estrechamente ligado a otros fenómenos, incluidos la violencia de los cárteles de traficantes de drogas; la corrupción; la fragilidad del estado de derecho; las consecuencias negativas sobre la salud y el desarrollo; la convergencia entre insurgentes y grupos delictivos; la prolongación de los conflictos; las formas modernas de esclavitud y explotación; el deterioro de la gobernanza; y el efecto distorsionador del blanqueo de dinero sobre las economías lícitas.

5. Como reflejo de las crecientes implicaciones para la paz y la seguridad del tráfico transfronterizo ilícito y la delincuencia organizada, el Consejo de Seguridad ha prestado mayor atención a la cuestión y desde 2009 ha adoptado cuatro declaraciones de la Presidencia sobre sus implicaciones en materia de seguridad⁵. Más recientemente, en abril de 2012, el Consejo se reunió para tratar la cuestión del tráfico y los movimientos transfronterizos ilícitos. En la declaración de la Presidencia posterior (S/PRST/2012/16), se solicitó que presentara un informe que contuviera un estudio y una evaluación amplios de la labor que realizaban las Naciones Unidas para asistir a los Estados Miembros en la lucha contra el tráfico y los movimientos ilícitos transfronterizos. El presente informe se ha preparado en respuesta a esa solicitud.

6. Basándose en las aportaciones de 20 entidades de las Naciones Unidas, así como de 3 organismos internacionales externos que cooperan estrechamente con las Naciones Unidas (la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y la INTERPOL), el presente informe proporciona una visión general de los múltiples aspectos de la labor del sistema de las Naciones Unidas para ayudar a los Estados Miembros a encarar el reto del tráfico y los movimientos transfronterizos ilícitos. En primer lugar, se expone el marco normativo y jurídico que guía la labor de asistencia de las entidades de las Naciones Unidas. A continuación, se dedican secciones separadas a las principales esferas de actividad del sistema de las Naciones Unidas, en particular el desarrollo de la capacidad, la promoción de la cooperación internacional y regional, y la determinación de hechos y la investigación. Las secciones VI y VII ponen de relieve los esfuerzos de las Naciones Unidas por promover el respeto de los derechos humanos y la protección y asistencia a las víctimas en las medidas de los Estados Miembros encaminadas a hacer frente a este desafío. Más adelante, el informe destaca las iniciativas crecientes dirigidas hacia una mayor coordinación y enfoques más amplios, y en último lugar se formulan observaciones.

II. Marco normativo, jurídico y reglamentario

7. Una serie de tratados, convenciones y acuerdos, muchos de ellos negociados bajo los auspicios de las Naciones Unidas, así como regímenes contra el terrorismo y la no proliferación y de sanciones establecidos en virtud de mandatos del Consejo de Seguridad, obligan a los Estados partes a regular estrictamente la circulación de mercancías concretas, incluso mediante el uso de sanciones penales para los movimientos ilícitos. A menudo, esos instrumentos y los mandatos del Consejo exigen a los Estados poner en práctica medidas fronterizas y de control, o medidas preventivas relativas a las mercancías en cuestión. Muchos de los tratados también establecen un marco de cooperación para la investigación, el enjuiciamiento y la

⁵ S/PRST/2009/32, S/PRST/2010/4, S/PRST/2012/2 y S/PRST/2012/16.

extradición. El objetivo central de los esfuerzos de asistencia de las Naciones Unidas es ayudar a los Estados Miembros a aplicar las obligaciones, los compromisos y las recomendaciones establecidos en virtud del presente marco normativo.

8. El tráfico transfronterizo normalmente requiere un alto grado de organización y planificación delictivas. Como consecuencia de ello, la gran mayoría del tráfico se realiza a través de redes delictivas que encajan en la definición de “grupo delictivo organizado” que figura en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, firmada en Palermo (Italia) en 2000. La Convención de Palermo obliga a los Estados partes a desarrollar proyectos nacionales y promover mejores prácticas y políticas encaminadas a la prevención de la delincuencia organizada transnacional y especifica que los Estados partes se prestarán la más amplia asistencia judicial recíproca.

9. Con respecto al tráfico de drogas, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, de 1988, exige a los Estados partes tipificar como delito el transporte, la importación y la exportación de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y adoptar una serie de medidas destinadas a facilitar la detección del tráfico ilícito por mar, aire o tierra por las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley.

10. En el ámbito de las armas pequeñas y armas ligeras, el Protocolo sobre armas de fuego, que complementa la Convención de Palermo, exige que los Estados partes marquen las armas de fuego en el momento de la fabricación e importación, y que se tipifique como delito la importación, exportación o traslado de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones si los Estados partes no han autorizado su traslado o si las armas de fuego no han sido marcadas conforme a lo dispuesto en el Protocolo. El Instrumento internacional de localización, en vigor desde 2005 y no vinculante jurídicamente, contiene compromisos para la marcación, el registro y la cooperación en la localización de armas pequeñas y armas ligeras ilícitas, que permitiría a los Estados localizar las fuentes de suministro de armas que cruzan de forma ilícita las fronteras. El Programa de Acción de 2001 para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos insta a establecer “mecanismos subregionales o regionales, en particular sistemas de cooperación aduanera transfronteriza y redes de intercambio de información entre las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y las autoridades fronterizas y aduaneras”, con miras a prevenir el tráfico ilícito de armas a través de las fronteras.

11. En la esfera de la trata de personas, el Protocolo relativo a la trata de personas, que complementa la Convención de Palermo, exige la tipificación como delito de la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas por medios fraudulentos y engañosos con fines de explotación. También hace hincapié en la asistencia y la protección para las víctimas de la trata. El Protocolo facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, que complementa la Convención sobre los Derechos del Niño, exige a los Estados partes que velen por que la venta y la explotación sexual de niños, el tráfico de órganos, el sometimiento a trabajos forzados y la utilización de niños en la pornografía estén plenamente tipificados en el derecho penal. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer obliga a los Estados a adoptar todas las medidas pertinentes para suprimir todas las formas de trata, explotación y prostitución de la mujer.

12. Sobre el delito conexo pero diferenciado relativo al tráfico ilícito de migrantes, el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de Palermo, exige la tipificación como delito de la facilitación de la entrada ilegal o la permanencia ilegal de una persona en un Estado parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente. Los Protocolos relativos a la trata de personas y contra el tráfico ilícito de migrantes contienen disposiciones sobre la seguridad, el control, la legitimidad y la validez de los documentos de viaje. También incluyen una cláusula de salvaguardia en que se destacan la aplicabilidad del derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos y el derecho de los refugiados.

13. Con respecto a las armas de destrucción en masa y materiales conexos, la Convención de 1980 sobre la protección física de los materiales nucleares, junto con la Enmienda de 2005, exigen que los Estados, entre otras medidas, tipifiquen como delito la transferencia y la recepción ilícitas intencionadas de materiales nucleares y definan y tipifiquen como delito el tráfico ilícito de material nuclear. En virtud de la resolución 1540 (2004) del Consejo de Seguridad, los Estados deben abstenerse de proporcionar cualquier tipo de apoyo a agentes no estatales que traten de desarrollar, adquirir, fabricar, poseer, transportar, transferir o emplear armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores, y deben aprobar leyes adecuadas y establecer y mantener controles eficaces con respecto a los materiales conexos.

14. En la esfera de la lucha contra el terrorismo, el Consejo de Seguridad en su resolución 1373 (2001) obliga a los Estados a impedir la circulación de terroristas o de grupos terroristas imponiendo controles eficaces de fronteras y controles en la expedición de documentos de identidad y de viaje. En cuanto a la financiación del terrorismo, el Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo obliga a los Estados partes a que adopten medidas para evitar que sus sistemas financieros sean utilizados indebidamente por personas que planifiquen actividades terroristas o participen en ellas. La Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo incluye compromisos de los Estados Miembros relativos a la cooperación internacional, documentos de viaje y el desarrollo de la capacidad.

15. También están en vigor 14 regímenes de sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad, algunos de los cuales están relacionados con la no proliferación y la lucha contra el terrorismo: 12 imponen embargos de armas completos o parciales; 2 imponen embargos a programas nucleares y de misiles balísticos, y 1 de ellos también incluye restricciones sobre otras armas de destrucción en masa; 13 prohíben los viajes de personas incluidas en las listas; y 13 imponen una congelación de activos de personas y entidades incluidas en las listas. Algunos regímenes también prohíben la importación o exportación de recursos naturales o bienes suntuarios.

16. En los últimos años, a fin de reforzar la seguridad del transporte internacional, se ha formulado una serie de instrumentos y normas jurídicos en apoyo de la aplicación de las resoluciones 1373 (2001) y 1540 (2004) del Consejo de Seguridad. El Protocolo de 2005 del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima incluye delitos que entrañen el uso de un buque para el transporte de un arma de destrucción en masa o con una "motivación terrorista". Un régimen global de seguridad para el transporte marítimo internacional, que entró en vigor en 2004, impone a los Estados partes requisitos detallados relacionados con la seguridad a fin de ayudar a impedir el uso de barcos

para fines terroristas⁶. El Marco normativo para asegurar y facilitar el comercio global (Marco normativo SAFE), aprobado por el Consejo de la OMA en 2004, promueve nuevos tipos de gestión de la cadena de suministro para el uso cada vez más generalizado de las unidades cerradas de transporte de carga. Mientras tanto, en 2007 la Asamblea de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) aprobó una resolución que fortalece los esfuerzos de la comunidad de la aviación para hacer frente a la amenaza planteada por los sistemas portátiles de defensa antiaérea (MANPADS)⁷.

17. Los marcos jurídicos internacionales para la localización e incautación de los flujos monetarios ilícitos y la lucha contra la corrupción son también parte esencial de un enfoque amplio. Los Estados partes en las Convenciones de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, contra la Corrupción y contra la Delincuencia Organizada Transnacional deben penalizar el blanqueo del producto del delito. La Convención contra la Corrupción obliga a los Estados a tipificar como delito una serie de conductas que constituyen corrupción, así como a estudiar la posibilidad de adoptar medidas para detectar y vigilar la circulación de bienes y dinero en efectivo a través de sus fronteras. Los Estados partes también deben participar en un mecanismo de examen por homólogos. Además, las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera, órgano intergubernamental integrado por 34 Estados miembros y dos organizaciones regionales, fijan normas internacionales para combatir el blanqueo de dinero, así como la financiación del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción en masa.

III. Asistencia legislativa y desarrollo de la capacidad

18. El éxito de la aplicación de los marcos y normas jurídicos internacionales y los mandatos del Consejo de Seguridad contra el tráfico ilícito requiere la incorporación de esos marcos en las leyes nacionales, así como una capacidad sostenible en todo el sistema de justicia penal. El apoyo técnico prestado por las entidades de las Naciones Unidas en esta esfera se centra, por tanto, en la asistencia legislativa, así como en proporcionar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y de justicia penal el equipo, las técnicas y los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para prevenir y combatir eficazmente el tráfico transfronterizo ilícito.

A. Asistencia legislativa

19. Varias entidades de las Naciones Unidas prestan asistencia legislativa con respecto a los instrumentos jurídicos internacionales pertinentes. Las actividades en esta esfera incluyen la elaboración de leyes modelo e instrumentos de asistencia técnica jurídica, que ofrecen asesoramiento y apoyo en la redacción o revisión de leyes nacionales con el fin de asegurar la incorporación del marco jurídico internacional en el derecho y la práctica nacionales.

20. Por ejemplo, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) elabora modelos de disposiciones legislativas sobre la tipificación de

⁶ Enmiendas al Convenio internacional de 1974 para la seguridad de la vida humana en el mar.

⁷ Resolución A36-19 (2007) de la Asamblea de la OACI.

delitos en el ámbito del transporte y control de las fronteras relacionados con el terrorismo, y leyes modelo sobre la delincuencia organizada; la trata de personas; el tráfico ilícito de migrantes; la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones; la protección de testigos; el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo (junto con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Secretaría del Commonwealth), y el tráfico ilícito de material nuclear y otro material radiactivo (junto con el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA)). A nivel de los países, la UNODC, a petición de los gobiernos nacionales, examina y apoya el proceso de armonización de las leyes nacionales con los marcos internacionales pertinentes.

21. En distinta medida, el OIEA, la OACI, la OIM, la Oficina de Asuntos de Desarme de la Secretaría de las Naciones Unidas, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y ONU-Mujeres también ofrecen asistencia legislativa en sus respectivos ámbitos de competencia.

B. Desarrollo de la capacidad

La seguridad del transporte

22. La Organización Marítima Internacional (OMI) y la OACI cooperan activamente con la OMA en la armonización de los procedimientos para la seguridad de la cadena de suministro multimodal. La OMA promueve también el Marco normativo SAFE entre sus miembros y presta apoyo a la aplicación de sus disposiciones mediante asistencia técnica.

23. Más de 500 millones de contenedores marítimos circulan por el mundo cada año, lo que representa el 90% del comercio internacional; no obstante, solo se inspecciona el 2% de esos contenedores. El Programa de Fiscalización de Contenedores de la UNODC y la OMA tiene por objeto ayudar a los gobiernos a establecer controles eficaces de los contenedores no solamente para prevenir el tráfico de drogas y otros delitos relacionados con los contenedores, sino también para facilitar el comercio legítimo, y aumentar así los ingresos del Estado procedentes de la recaudación de aranceles. El programa apoya el establecimiento de unidades interinstitucionales especiales que llevan a cabo la detección e inspección de contenedores de alto riesgo, afectando mínimamente el comercio y circulación legítimos.

24. En el marco de su programa mundial de seguridad marítima y portuaria, que comenzó en enero de 2002, la OMI realiza actividades de capacitación centradas en una mejor aplicación a nivel internacional de sus medidas de seguridad marítima⁸, el desarrollo de las funciones de guardia costera para mejorar el conocimiento de la situación y la intercepción, y la lucha contra la piratería.

⁸ Convenio para la seguridad de la vida humana en el mar, capítulo XI-2, Código internacional para la protección de los buques y las instalaciones portuarias, Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima.

La trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes

25. Los esfuerzos de la OIM contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes se centran cada vez más en mejorar la capacidad de los encargados de hacer cumplir la ley en el sector de las migraciones, mediante la capacitación y el apoyo técnico y a la infraestructura. Por ejemplo, la OIM cuenta con un centro de desarrollo de la capacidad africana en la República Unida de Tanzania, que capacita a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley del continente en el ámbito de la gestión de las fronteras; un programa de gestión de fronteras y de la inmigración que incluye asistencia especializada en investigaciones relacionadas con la migración en casos de delincuencia transnacional; y un centro de apoyo para el examen de documentos en Bangkok a fin de apoyar a los Estados en la detección de documentos falsificados. La OIM también realiza investigaciones cuantitativas y cualitativas sobre cuestiones como las rutas, las tendencias, las causas y las consecuencias de la trata de personas.

26. La UNODC lleva a cabo evaluaciones de las necesidades de capacitación de los oficiales encargados de hacer cumplir la ley y de justicia penal y organiza cursos regionales y nacionales. En 2011, la UNODC presentó y difundió un manual de capacitación sobre la investigación y el enjuiciamiento de los casos de tráfico ilícito de migrantes, así como una carpeta informativa para dotar a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de conocimientos teóricos y prácticos básicos para responder correctamente ante casos de trata de personas y atender a las posibles víctimas.

27. El UNICEF procura fortalecer la capacidad de los gobiernos nacionales para combatir la trata de personas mediante diversas actividades de desarrollo de la capacidad, incluidos cursos. Por ejemplo, junto con el ACNUDH y el ACNUR, el UNICEF hizo aportaciones sustantivas a una iniciativa de la Unión Europea para elaborar materiales de capacitación contra la trata de personas para oficiales de aduanas. El ACNUDH sigue realizando actividades de creación de capacidad en varias regiones para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sobre la aplicación del enfoque basado en los derechos para combatir la trata. La INTERPOL también presta apoyo operacional a sus países miembros para combatir la trata de personas, por ejemplo, mediante la capacitación de los funcionarios competentes. También administra bases de datos de información penal para esos fines, como la base de datos sobre documentos de viaje robados o extraviados.

28. ONU-Mujeres colabora con los asociados nacionales en el sector de la justicia y la seguridad a fin de fortalecer sus capacidades para establecer respuestas eficaces contra la trata de mujeres y niñas, y apoya a las organizaciones de mujeres en la vigilancia de la aplicación de las leyes pertinentes.

La lucha contra el terrorismo

29. En el contexto de su labor con los Estados Miembros sobre la aplicación de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo promueve la aplicación de medidas de control en materia de fronteras, armas, carga, transportistas de dinero y viajeros, así como los instrumentos internacionales pertinentes de lucha contra el terrorismo. La Dirección Ejecutiva también determina las necesidades de asistencia técnica de los Estados Miembros y facilita su prestación. La Dirección Ejecutiva colabora estrechamente con otros órganos de expertos técnicos y organizaciones regionales y subregionales

sobre proyectos concretos y cursos prácticos relativos a cuestiones como los transportistas de dinero, los documentos de viaje de lectura mecánica y la evaluación de los riesgos de la carga. En el marco del nuevo Foro Mundial contra el Terrorismo, la Dirección Ejecutiva colabora con diversos grupos de trabajo del Foro que se ocupan de cuestiones relativas al control fronterizo para determinar deficiencias y necesidades, entre ellos, los grupos de trabajo sobre el Sahel, el Cuerno de África y Asia Sudoriental. Los órganos de expertos técnicos de las Naciones Unidas participan frecuentemente en las misiones sobre el terreno de la Dirección Ejecutiva e incorporan las conclusiones pertinentes en sus programas de asistencia técnica.

30. Además de su asistencia legislativa general contra el terrorismo, la UNODC presta asistencia especializada a fin de fortalecer la capacidad de las entidades de los sistemas nacionales de justicia penal para aplicar las disposiciones pertinentes de los instrumentos internacionales contra el terrorismo con arreglo al estado de derecho y los derechos humanos. La UNODC también colabora estrechamente con los Estados Miembros para mejorar la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo en materia de justicia penal, especialmente mediante la asistencia judicial recíproca y la extradición.

31. El Grupo de Trabajo sobre la gestión de fronteras relacionada con la lucha contra el terrorismo del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo⁹ agrupa a 12 entidades de las Naciones Unidas y asociados internacionales. En julio de 2012, el Grupo de Trabajo presentó una amplia compilación de instrumentos jurídicos internacionales, normas, prácticas recomendadas y otros materiales de orientación, para que sirviera de punto de referencia único sobre las diversas cuestiones jurídicas y prácticas relativas a los aspectos de la lucha contra el terrorismo relacionados con la gestión de fronteras.

El tráfico de armas de destrucción en masa y material conexo

32. El OIEA presta asistencia a los Estados para mejorar los regímenes nacionales de seguridad nuclear que tienen por objeto prevenir el tráfico ilícito de materiales nucleares fuera del control reglamentario y responder a este. El instrumento básico del OIEA de desarrollo de la capacidad es un Plan Integrado de Apoyo a la Seguridad Física Nuclear, que ofrece un marco amplio para las actividades de seguridad nuclear de los Estados, adaptado a sus necesidades concretas, y que permite a los posibles donantes coordinar sus actividades.

33. El OIEA también lleva a cabo misiones técnicas concretas y diferentes cursos de capacitación para definir tareas de alta prioridad para el fortalecimiento de una infraestructura nacional de seguridad nuclear en materia de detección y respuesta. Desde 2002, también ha donado cerca de 60 monitores de pórtico de radiación y más de 3.000 instrumentos de detección de seguridad nuclear de otro tipo a los Estados Miembros.

⁹ El Grupo de Trabajo del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo está dirigido conjuntamente por la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, la INTERPOL y la OMA, e incluye a la OACI, la OMI, la UNODC, la OIM, el ACNUDH, el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia, la Oficina de Asuntos de Desarme, el Comité establecido en virtud de la resolución 1540 (2004), el Grupo de Vigilancia establecido en virtud de la resolución 1267 (1999) y el ACNUR (en calidad de observador).

34. El OIEA también publica documentos de la Colección de Seguridad Física Nuclear para ayudar a los Estados a aplicar regímenes nacionales en la materia. Estos documentos, muchos de los cuales están a disposición del público, consisten en recomendaciones, guías de aplicación y orientaciones técnicas y ayudan a los Estados miembros en el ámbito de la seguridad nuclear.

35. El Grupo de trabajo sobre vigilancia en las fronteras, establecido por el OIEA, se reúne periódicamente desde 2006 para coordinar las actividades pertinentes de asistencia técnica y capacitación del OIEA, los Estados Unidos de América y la Unión Europea. El Grupo ha contribuido considerablemente a armonizar enfoques, especificaciones de los equipos y el material de capacitación.

36. El Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1540 (2004), con el apoyo de un grupo de expertos y la Secretaría de las Naciones Unidas, facilita la prestación de asistencia con respecto a la resolución, por ejemplo, sirviendo de centro de información para solicitudes y ofrecimientos de asistencia.

37. La Oficina de Asuntos de Desarme presta apoyo a las actividades nacionales e internacionales para aplicar la resolución 1540 (2004), por ejemplo, facilitando actividades nacionales de aplicación, promoviendo la cooperación entre las organizaciones internacionales, regionales y subregionales y dando participación a la sociedad civil en los esfuerzos pertinentes. La Oficina de Asuntos de Desarme también presta orientación y asistencia a los Estados partes en la Convención sobre las armas biológicas para que cumplan las obligaciones que han contraído en virtud de la Convención, a fin de que las transferencias directas e indirectas de agentes biológicos o toxinas, a cualquier destinatario, solo se autoricen cuando el uso que se les pretende dar sea legítimo. La Dependencia de Apoyo a la Aplicación de la Convención colabora directamente con los gobiernos y también facilita los contactos y las actividades de cooperación con las organizaciones internacionales pertinentes, órganos científicos y profesionales y la sociedad civil. El Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme (UNIDIR) organiza seminarios y proyectos de investigación encaminados a mejorar la comprensión de los Estados Miembros sobre cuestiones técnicas relativas a la intermediación ilícita de armas de destrucción en masa y armas pequeñas y armas ligeras, así como la aplicación nacional.

38. La INTERPOL también imparte cursos de capacitación para ayudar a los servicios de policía a desarrollar la capacidad necesaria para prevenir el tráfico ilícito de componentes de armas de destrucción en masa y responder a este problema.

El tráfico de armas pequeñas y armas ligeras

39. Varios organismos de las Naciones Unidas participan en actividades de desarrollo de la capacidad para reducir la disponibilidad de armas de fuego ilegales y hacer frente a las causas y las consecuencias del tráfico de armas. En 2012, las Naciones Unidas formularon normas internacionales para el control de las armas pequeñas, que proporcionan orientación práctica en la materia. Los centros regionales de la Oficina de Asuntos de Desarme en África, Asia y América Latina ya aplican estas normas en sus actividades de desarrollo de la capacidad.

40. El proyecto mundial de la UNODC sobre las armas de fuego incluye componentes de formación para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en materia de marcado, mantenimiento de registros, control de las transferencias, y

recogida y destrucción de armas de fuego. La OACI ha distribuido recientemente material actualizado destinado a los Estados para subsanar las vulnerabilidades aeroportuarias frente a la amenaza de los MANPADS y aplicar contramedidas eficaces. La capacitación en línea de la INTERPOL sobre identificación de armas de fuego ofrece a los funcionarios nacionales encargados de hacer cumplir la ley conocimientos básicos de los elementos necesarios para su marcado y localización. El PNUD se ocupa de la prevención de la violencia y el control de armas a nivel mundial, por medios como el apoyo a comités locales de seguridad y la policía de proximidad.

La prevención del tráfico de drogas

41. Las alternativas jurídicas económicamente viables al cultivo del arbusto de coca, la adormidera y la planta de cannabis mediante programas de reducción de la pobreza orientados hacia el desarrollo y de desarrollo rural son un enfoque fundamental para prevenir el cultivo ilícito de plantas que contienen estupefacientes y sustancias psicotrópicas, con lo que se reduce su disponibilidad para el tráfico de drogas. Por ejemplo, en el Perú la UNODC ha apoyado a hogares de agricultores que han abandonado el cultivo del arbusto de coca con exportaciones de productos agrícolas, y en Colombia ha prestado asistencia a familias para adquirir títulos de propiedad de las tierras y erradicar de forma voluntaria las plantaciones de coca.

La corrupción y el blanqueo de dinero

42. Los delitos de corrupción y blanqueo de dinero suelen acompañar al tráfico transfronterizo ilícito. En estos ámbitos, la UNODC y el PNUD ayudan a los países en la aplicación efectiva de la Convención contra la Corrupción. La UNODC también presta apoyo a los Estados en la detección, la incautación y la confiscación del producto del delito y el retorno de los activos de ese tipo a su jurisdicción de origen. Junto con el Banco Mundial, la UNODC estableció la Iniciativa para la recuperación de activos robados, que proporciona asesoramiento, conocimientos y asistencia técnica en la materia.

43. La UNODC proporciona capacitación y desarrollo de la capacidad a unidades de inteligencia financiera, organismos encargados de hacer cumplir la ley que participan en investigaciones financieras, y a fiscales que preparan casos de blanqueo de dinero. Recientemente, la UNODC ha impartido capacitación a unidades de inteligencia financiera sobre análisis financiero y a funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sobre la detección e interceptación de dinero en efectivo y títulos negociables al portador ilícitos, y sobre la confiscación de activos ilícitos. En el contexto de su labor más amplia sobre la piratería marítima y su participación en el Grupo de Contacto sobre la piratería frente a las costas de Somalia, establecido en virtud de la resolución 1851 (2008) del Consejo de Seguridad, la UNODC también despliega esfuerzos para detectar y caracterizar las corrientes financieras ilícitas vinculadas a la delincuencia. En el contexto de su labor en el marco de la iniciativa del Pacto de París, la UNODC ayuda a los Estados Miembros afectados por el comercio de opiáceos del Afganistán a combatir las corrientes financieras ilícitas y a confiscar el producto del delito.

El desarrollo de la capacidad en las misiones de las Naciones Unidas

44. Las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas de las Naciones Unidas reciben con mayor frecuencia mandatos del Consejo de Seguridad para apoyar a los Estados y regiones de acogida respectivos en sus esfuerzos por combatir las corrientes ilícitas transfronterizas, principalmente determinando sus deficiencias en materia de capacidad y haciendo frente a esas deficiencias mediante la aportación de recursos, cursos de formación y asistencia técnica y operacional, según convenga. Esta labor técnica complementa esfuerzos más amplios en materia de desarrollo y reforma de la justicia y la seguridad para fortalecer el estado de derecho.

45. En varias misiones, la policía de las Naciones Unidas ayuda a desarrollar la capacidad de la policía nacional y otros organismos encargados de hacer cumplir la ley para combatir el tráfico ilícito. Por ejemplo, en Somalia, los agentes de policía de las Naciones Unidas ayudan a la policía de la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM) en el desarrollo de la capacidad de la Dependencia de la Guardia Costera de la fuerza de policía de Somalia, con el fin de proteger la costa de Somalia contra la piratería.

46. La Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia (UNSMIL) centra su labor en ayudar a Libia en la esfera de la gestión de armas y municiones, en particular en el plano político-estratégico. La Misión, junto con el Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas, presta asistencia en las esferas del registro de armas, incluidos los MANPADS, y la gestión y el almacenamiento de municiones. La UNSMIL también presta asistencia a las autoridades libias en sus esfuerzos por garantizar la protección, la supervisión, la gestión y el control de las fronteras del país y establecer una cooperación eficaz con sus vecinos en materia de seguridad de las fronteras y control de armas.

IV. Promoción de la cooperación y el intercambio de información a nivel internacional

47. Habida cuenta del carácter transnacional de las redes de tráfico, que operan en varios continentes, la cooperación regional e internacional entre los Estados Miembros y las organizaciones y organismos multilaterales es esencial para hacer frente a esta amenaza. En consecuencia, las entidades pertinentes de las Naciones Unidas apoyan capacidades, mecanismos y procesos que facilitan el desarrollo de planes de acción regionales e interregionales, el intercambio de análisis y buenas prácticas en esferas pertinentes y el intercambio oportuno de inteligencia penal, medidas que son de suma importancia para la prevención, la investigación y la interceptación de los flujos transfronterizos ilícitos de bienes y personas.

48. Las oficinas regionales de las Naciones Unidas en Asia Central y en África Occidental y Central aprovechan la posición única en que las colocan sus mandatos para hacer avanzar los debates normativos y promover la cooperación en cuestiones transfronterizas en sus respectivas regiones. Por ejemplo, el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Diplomacia Preventiva en Asia Central, en colaboración con el Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, organizó una serie de reuniones de expertos con los cinco países de Asia Central que tuvo como resultado la aprobación, en noviembre de 2011, de un plan de acción conjunto para la

aplicación de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo en la región. Al aprobar ese plan, los países se comprometieron, entre otras cosas, a intercambiar más información y a intensificar su cooperación en ámbitos como la gestión de las fronteras y la lucha contra el tráfico de armas y de drogas.

49. La Oficina de las Naciones Unidas para África Central (UNOCA), el Centro de las Naciones Unidas contra el Terrorismo establecido en el marco del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo y la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo colaboran en un proyecto para aplicar y adaptar la hoja de ruta para la lucha contra el terrorismo y la no proliferación de armas en África Central mediante una estrategia integrada de lucha contra el terrorismo para los Estados de África Central. En el proyecto participan también organizaciones regionales y entidades pertinentes del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo.

50. La Oficina de las Naciones Unidas para África Occidental (UNOWA) trata de apoyar el Plan de Acción Regional de la CEDEAO contra el tráfico de drogas y la delincuencia organizada en África Occidental fomentando un mayor compromiso político y operacional por parte de los asociados nacionales e internacionales con respecto a su aplicación. La UNOWA también ha puesto en marcha actividades para coordinar la labor de las presencias de las Naciones Unidas en la subregión y apoyar la concepción de una estrategia subregional para hacer frente a las amenazas que representan los movimientos transfronterizos de armas y grupos armados y el tráfico ilícito.

51. La UNOWA, junto con la UNODC, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Secretaría de las Naciones Unidas y la INTERPOL, también participa en la Iniciativa de la Costa de África Occidental, proyecto conjunto iniciado en julio de 2009 que apoya la aplicación del Plan de Acción Regional de la CEDEAO para reducir el tráfico de drogas y la delincuencia organizada en la subregión. En este sentido, concretamente, se presta asistencia para el establecimiento de dependencias contra la delincuencia transnacional en Côte d'Ivoire, Guinea-Bissau, Liberia y Sierra Leona, cuyo cometido es analizar inteligencia y dirigir investigaciones sobre la delincuencia transnacional. Guinea está en proceso de incorporarse a la Iniciativa de la Costa de África Occidental.

52. La UNODC apoya las capacidades de inteligencia penal de cada vez más centros regionales de coordinación de inteligencia, incluidos el Centro Regional de Información y Coordinación de Asia Central para combatir el tráfico ilícito de drogas, con sede en Kazajstán, y el centro de planificación conjunta establecido en la República Islámica del Irán, a los efectos del intercambio de inteligencia y la ejecución de operaciones conjuntas contra el tráfico de drogas en el Afganistán, la República Islámica del Irán y el Pakistán. Desde 2012, el Centro Regional de Información y Coordinación de Asia Central tiene acceso a las bases de datos de la INTERPOL que se mencionan más adelante.

53. Diversos proyectos tienen por objeto mejorar la cooperación en el ámbito de la aplicación de la ley en lo que respecta a determinados flujos ilícitos o sistemas de transporte. AIRCOP es un proyecto conjunto en el que participan la UNODC, la OMA y la INTERPOL, cuya finalidad es facilitar el intercambio de información entre, hasta ahora, 10 aeropuertos internacionales (siendo África Occidental la principal prioridad en la etapa inicial del proyecto) mediante la creación de "equipos de tareas conjuntos de intercepción aeroportuaria" integrados por agentes de policía

y funcionarios de aduanas. El Proyecto White Flow de la INTERPOL refuerza los mecanismos para identificar y enjuiciar a las personas involucradas en el tráfico de cocaína a través de África, mediante una mejor difusión de la inteligencia entre los países miembros de la INTERPOL y el apoyo a los servicios nacionales de policía. La Operación Ice Trail, proyecto puesto en marcha por la INTERPOL con la ayuda de la OMA, la UNODC y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), pone en contacto a investigadores con investigaciones abiertas en el ámbito del tráfico de las metanfetaminas en el Sudeste Asiático y el Pacífico, con el fin de propiciar el intercambio de información e inteligencia y facilitar la conclusión de las causas.

54. La Operación Fail Safe de la INTERPOL estableció un sistema de notificaciones para detectar los movimientos transnacionales de personas sospechosas de estar involucradas en el contrabando de material radiactivo o nuclear. El Proyecto Global Shield, dirigido por la OMA, con la INTERPOL y la UNODC como asociadas, tiene por objeto mejorar la colaboración multilateral entre las administraciones de aduanas, la policía y otros organismos encargados de hacer cumplir la ley, a fin de combatir el tráfico ilícito y la desviación de precursores químicos para evitar su uso en la fabricación de artefactos explosivos improvisados por parte de terroristas y otras organizaciones delictivas.

55. Para aumentar la cooperación entre las fiscalías, la UNODC ha establecido una red de fiscales especializados en delincuencia organizada de países de América Central y América Latina, conocida por su acrónimo en español, REFCO. La red facilita la capacitación y los contactos entre las fiscalías de los distintos países con el fin de promover la confianza y el conocimiento de los requisitos jurídicos y procesales nacionales en las causas de delincuencia organizada transnacional en que se haya producido algún tipo de tráfico transfronterizo ilícito, para así facilitar el enjuiciamiento de estos delitos. La UNODC apoya también la creación de plataformas judiciales regionales para fomentar la cooperación internacional en asuntos penales de lucha contra el terrorismo, incluidos los flujos ilícitos relacionados con el terrorismo.

56. A fin de fomentar la cooperación entre los fiscales y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que trabajan en asuntos relacionados con la incautación y la recuperación de activos, la UNODC apoya el establecimiento de redes de profesionales de la recuperación de activos en África Meridional, África Occidental, el Sudeste Asiático y América del Sur. Las redes de recuperación de activos, que se encuentran en distintas fases de desarrollo, facilitan los contactos entre los fiscales y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de sus respectivas regiones a fin de favorecer el intercambio de información y las operaciones conjuntas.

57. Otro de los enfoques respaldados por la UNODC para promover la cooperación entre los países es la utilización de oficinas de enlace fronterizo a fin de facilitar el intercambio de información y soluciones interinstitucionales para prevenir y combatir el tráfico ilícito. Se han establecido oficinas de enlace fronterizo en los países de la subregión del Gran Mekong y en las fronteras comunes del Afganistán, la República Islámica del Irán y el Pakistán.

58. El OIEA y la INTERPOL mantienen bases de datos (la base de datos sobre tráfico ilícito y la base de datos del Proyecto Geiger, respectivamente) que contienen datos sobre sucesos e incidentes de tráfico ilícito relacionados con la

adquisición, el suministro, la posesión, el uso, la transferencia o la eliminación no autorizados de materiales nucleares y otros materiales radiactivos fuera del control reglamentario.

59. El programa de armas de fuego de la INTERPOL cuenta con una serie de recursos que permiten a los países miembros solicitar información sobre los registros de propiedad de armas de fuego utilizadas en delitos, como el país de origen o importación legal, sobre datos de balística y, próximamente, sobre armas de fuego robadas, pérdidas o que han sido objeto de contrabando o de tráfico ilícito.

60. En 2009, la INTERPOL puso en marcha la Iniciativa para la creación de puntos de contacto a escala mundial para la recuperación de activos, en la que actualmente participan 106 países, con el fin de reforzar la cooperación mundial entre las entidades encargadas de la aplicación de la ley y la lucha contra la corrupción de todo el mundo para localizar, decomisar y recuperar activos robados.

61. Además, existen múltiples foros de debate de carácter más oficioso que promueven una mayor cooperación y un mayor intercambio de experiencias y mejores prácticas. La Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo ha creado foros de Estados miembros para tratar cuestiones de cooperación en materia de controles fronterizos con respecto al terrorismo. La Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas organiza periódicamente reuniones regionales de las autoridades competentes de aplicación de la ley sobre el tráfico de armas pequeñas y armas ligeras. La OIM facilita la cooperación entre los países de origen, tránsito y destino en la lucha contra la trata de personas y la protección de las víctimas.

V. Investigación, determinación de hechos y análisis

62. Uno de los elementos más innovadores del conjunto de recursos que conforman la respuesta de las Naciones Unidas contra las redes de tráfico ilícito son los grupos de expertos independientes establecidos por mandato del Consejo de Seguridad que reúnen, examinan y analizan información sobre la aplicación de las sanciones y sobre las infracciones, bien realizando misiones a los Estados pertinentes o solicitando información por escrito. Entre otras medidas, los grupos de expertos vigilan la aplicación de 11 embargos de armas distintos, la prohibición relativa al carbón vegetal de Somalia, la prohibición relativa a los diamantes de Côte d'Ivoire y la prohibición de viajar y la congelación de activos en relación con Al-Qaida.

63. Al investigar las infracciones del embargo de armas, el grupo de expertos recopila información detallada sobre todos los aspectos de la transferencia ilícita de armas, incluidos los tipos de armas y municiones que son objeto de contrabando, las rutas y los medios de transporte, la financiación de las transferencias y los agentes involucrados. Las investigaciones pueden no limitarse únicamente a infracciones de las sanciones. Por ejemplo, un grupo de expertos investiga el comercio ilícito de recursos naturales vinculado a la financiación de ciertos grupos armados. Las conclusiones se incluyen en los informes públicos de los grupos de expertos, en los que se aporta gran cantidad de datos sobre las infracciones de las sanciones y las transacciones ilícitas y se han formulado recomendaciones para mejorar la aplicación de las sanciones que han sentado precedentes. Además, para contribuir a que se comprendan mejor las sanciones y ofrecer orientación con respecto a su aplicación, algunos grupos de expertos han prestado asistencia a los comités

pertinentes en la preparación de “notas orientativas para la aplicación de resoluciones” y han participado en reuniones informativas abiertas a todos los Estados Miembros. Los grupos de expertos también contribuyen a las actividades de sensibilización organizando o participando en talleres y seminarios sobre cuestiones pertinentes.

64. Otro ejemplo del apoyo de las Naciones Unidas a las investigaciones sobre la delincuencia organizada y las actividades de tráfico ilícito es la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, establecida en 2007 en virtud de un acuerdo entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala. La Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala lleva a cabo investigaciones independientes de las actividades de los cuerpos de seguridad ilícitos y los aparatos clandestinos de seguridad, y lleva a juicio casos emblemáticos con el fin de sacar a la luz y dismantelar las redes clandestinas que existen en las estructuras estatales. Si bien su mandato es exclusivamente nacional, en los casos que investiga y lleva a juicio la Comisión están implicadas a menudo personas involucradas en el tráfico transnacional.

65. Comprender la naturaleza y el alcance del tráfico transfronterizo ilícito, así como la magnitud de los mercados ilícitos, los flujos de bienes controlados y la implicación y las actividades de los grupos delictivos organizados es fundamental para poder diseñar respuestas eficaces. La UNODC contribuye a que el tráfico ilícito se comprenda mejor a nivel nacional, regional y mundial a través de una serie de informes, como son los análisis de las amenazas que entraña la delincuencia organizada transnacional a nivel regional y mundial, el *Informe Mundial sobre la Trata de Personas*, el *Informe Mundial sobre las Drogas* y los informes sobre la vigilancia de los cultivos ilícitos.

66. Los Relatores Especiales sobre la trata de personas y sobre los derechos humanos de los migrantes realizan misiones de determinación de hechos, por invitación de los gobiernos, a los países que corresponda para investigar la situación de los migrantes o las víctimas de la trata de personas y presentan sus constataciones, conclusiones y recomendaciones al Consejo de Derechos Humanos. Los Relatores Especiales también presentan informes temáticos a la Asamblea General y al Consejo de Derechos Humanos, en los que ponen de relieve inquietudes específicas relativas al ámbito de acción de su mandato.

VI. Respeto de los derechos humanos en la lucha contra el tráfico y los movimientos transfronterizos ilícitos

67. El tráfico ilícito de armas y de drogas suele estar estrechamente vinculado a violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. La trata de personas es, de por sí, una violación de los derechos humanos. Sin embargo, las respuestas de las entidades de aplicación de la ley y de justicia penal para combatir el tráfico ilícito pueden también dar lugar a violaciones de los derechos humanos. Algunas disposiciones legislativas o prácticas penales pueden negar los derechos humanos de la persona. En algunos procesos penales se han vulnerado los derechos humanos, por ejemplo mediante el uso excesivo de la fuerza, el arresto o la detención arbitrarios, los malos tratos en centros de detención y el quebrantamiento de las normas que garantizan el derecho a un juicio justo. Se vulnera el principio de proporcionalidad cuando el delito no justifica la gravedad de la pena impuesta y, en

este sentido, se ha condenado repetidamente la aplicación de la pena capital por delitos relacionados con las drogas¹⁰. En algunas partes del mundo, la lucha contra la droga se ha usado como pretexto para arremeter contra comunidades marginadas, lo que ha conllevado graves violaciones de los derechos humanos¹¹. En algunos casos, los procedimientos de inmigración y de aplicación de la ley han denegado los derechos y la protección que corresponden a los refugiados, los migrantes y las víctimas de la trata, por ejemplo al enjuiciar a víctimas de la trata de personas por infringir las leyes de inmigración, al expulsar de forma colectiva y arbitraria a los migrantes o al denegar a los refugiados el acceso a los sistemas de asilo.

68. Habida cuenta de que los problemas de derechos humanos que existen muchas veces forman parte de las causas subyacentes de la delincuencia organizada y el tráfico ilícito, es esencial que los derechos humanos sean una de las claves de las respuestas de la justicia penal. Varias entidades de las Naciones Unidas participan en diversas actividades para crear conciencia al respecto y asegurar que se respetan los derechos humanos en el contexto de la labor de los Estados para luchar contra el tráfico y los movimientos transfronterizos ilícitos, incluidas actividades de vigilancia, de asistencia legislativa, de investigación y de desarrollo de la capacidad. A continuación se indican, a título ilustrativo, algunos ejemplos de las actividades de las Naciones Unidas en el ámbito de la trata de personas y la migración.

69. El ACNUDH propugna un enfoque de la trata de personas y la migración basado en los derechos, en consonancia con los Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas. Estos Principios abarcan todas las cuestiones pertinentes relacionadas con la preponderancia de los derechos humanos, la prevención de la trata, la protección y la asistencia, la penalización y sanción de la trata y el resarcimiento a las víctimas. En 2010, el ACNUDH publicó un Comentario sobre los Principios y Directrices recomendados, que proporciona orientación práctica sobre la aplicación de un enfoque de la trata de personas basado en los derechos humanos y centrado en las víctimas¹². El ACNUDH también ha participado activamente en la organización de mesas redondas y la realización de estudios sobre las repercusiones de las medidas de lucha contra la trata de personas en los derechos de los migrantes.

70. En 2012, el UNICEF, el ACNUR, el ACNUDH, la UNODC, la OIT y ONU-Mujeres publicaron un Comentario Conjunto de las Naciones Unidas sobre la Directiva de la Unión Europea de 2011 relativa a la lucha contra la trata de seres humanos, en que se proporciona a los Estados miembros de la Unión Europea orientación práctica sobre la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos al transponer a su ordenamiento interno el instrumento de la Unión Europea relativo a la trata de personas.

71. Sobre la base de su Plan de Acción de los 10 puntos sobre la protección de los refugiados y la migración mixta, elaborado para ayudar a los Estados a establecer

¹⁰ Véase el informe del Secretario General titulado “La pena capital y la aplicación de las salvaguardias para garantizar la protección de los derechos de los condenados a la pena de muerte” (E/2010/10, párrs. 65 a 68).

¹¹ *Informe Mundial sobre las Drogas 2009* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.09.XI.12), cap. 2.2.

¹² *Comentario: Principios y Directrices recomendados sobre derechos humanos y trata de personas* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.10.XIV.1). Se puede consultar en http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Commentary_Human_Trafficking_sp.pdf.

estrategias migratorias amplias que tengan en cuenta las necesidades de protección, el ACNUR ha puesto en marcha o apoyado procesos regionales en África Occidental, Europa Sudoriental y Asia y el Pacífico para gestionar los movimientos mixtos.

72. La UNODC trata de que sus medidas para prevenir y combatir el tráfico transfronterizo ilícito contribuyan al fortalecimiento de la capacidad de los Estados para cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos. Su mandato específico de defender y proteger los principios y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal ha contribuido a promover estructuras de justicia penal más eficaces e imparciales. En consonancia con la política de diligencia debida en materia de derechos humanos en todo el sistema de las Naciones Unidas y su propio documento de posición sobre los derechos humanos, la UNODC procura ejecutar sus mandatos en materia de prevención del delito, justicia penal y la fiscalización de las drogas ajustándose al principio de que bajo ningún concepto apoya o legitima a instituciones estatales implicadas en violaciones graves de las normas internacionales de derechos humanos.

73. La Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo mantiene también un diálogo permanente con los Estados sobre su observancia de las normas internacionales de derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho humanitario en el contexto de la aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad 1373 (2001) y 1624 (2005). El diálogo incluye la distribución de directrices y prácticas para que en todas las operaciones de control de fronteras y otros mecanismos de admisión al país se respeten plenamente las obligaciones de los Estados en virtud del derecho internacional con respecto a las personas que soliciten protección internacional.

VII. Apoyo a las víctimas del tráfico ilícito

74. A veces, la delincuencia organizada transnacional, incluido el tráfico transfronterizo ilícito, se considera erróneamente un delito “sin víctimas”, cuando lo cierto es que los proveedores, las denominadas “mulas”, los facilitadores, los intermediarios, los *capos*, las personas que blanquean el dinero y los clientes tienen, todos ellos, raíces locales y tienen inevitablemente un efecto negativo en sus comunidades, ya sea a través de la violencia sistémica asociada a los mercados criminales de alto valor, el uso del miedo, la intimidación y la extorsión, la corrupción de las estructuras de gobernanza local, la distorsión de los mercados legítimos, la introducción masiva en los mercados de productos peligrosos, el fomento de la drogadicción o la explotación directa de las víctimas de la trata de personas. Los migrantes y los refugiados están expuestos a los abusos de los tratantes y contrabandistas, como pueden ser, en casos extremos, el secuestro, la extirpación de órganos y la violación. Proteger y garantizar los derechos de las víctimas de la delincuencia organizada y el tráfico ilícito y crear conciencia sobre su difícil situación forman parte de las grandes prioridades de las Naciones Unidas en sus esfuerzos para hacer frente a esas amenazas.

75. El ACNUDH administra el Fondo Fiduciario de Contribuciones Voluntarias de las Naciones Unidas para Luchar contra las Formas Contemporáneas de la Esclavitud, que concede subvenciones a proyectos que tengan por objeto prestar asistencia humanitaria, jurídica y financiera a personas cuyos derechos humanos

hayan sido vulnerados gravemente a causa de formas contemporáneas de esclavitud. En los últimos dos años, más del 25% de las subvenciones se concedieron a organizaciones no gubernamentales que prestaban asistencia directa a las víctimas de la trata, sobre todo dedicadas específicamente a las mujeres y los niños.

76. El ACNUR centra su actividad principalmente en identificar, proteger y prestar asistencia a las víctimas que necesitan protección internacional. El ACNUR promueve y difunde el derecho de los refugiados a nivel internacional y regional y elabora recursos de capacitación para que se respeten las normas internacionales de protección en las actividades de lucha contra la trata. El ACNUR sigue abogando por que los Estados Contratantes expidan documentos de viaje de lectura mecánica a los refugiados y los apátridas, en consonancia con las Convenciones. Además, el ACNUR lleva a cabo proyectos conjuntos con la OIM para mejorar la cooperación en la identificación y protección de las víctimas de la trata en varios Estados miembros.

77. La OIM ofrece asistencia directa a las víctimas de la trata de personas en colaboración con sus asociados. Esa asistencia incluye el alojamiento en lugares seguros, apoyo médico y psicosocial, capacitación técnica y formación profesional, asistencia para la reintegración y las opciones de regresar de manera voluntaria, segura y digna al país de origen o reasentarse en un tercer país en casos extremos. Dado que se estima que un tercio de las víctimas de la trata son menores, la OIM sigue la política de ofrecer protección especializada a este grupo tan vulnerable. La OIM también publica y difunde numerosos manuales destinados a los proveedores de asistencia a las víctimas y mantiene una base de datos mundial centralizada con el fin de facilitar la gestión de los casos de las víctimas de la trata.

78. Cada año, los programas del UNICEF prestan asistencia a miles de niños, incluidos niños víctimas de la trata transnacional, para que puedan rehabilitarse, ser repatriados, reunirse con sus familias y reintegrarse en sus comunidades. Por ejemplo, en colaboración con el Gobierno de los Emiratos Árabes Unidos, desde 2005 se ha logrado reunir con sus familias a más de 1.000 niños víctimas de la trata introducidos en el país para trabajar como “jinetes de camellos”. En 2008, el UNICEF elaboró un documento sobre la reforma legislativa para la protección de los derechos de los niños víctimas de la trata, con el fin de ayudar a los gobiernos a establecer una respuesta legislativa a la trata de niños que tuviera en cuenta las necesidades de los niños.

79. La UNODC ha elaborado una serie de anuncios breves de interés público a fin de crear conciencia sobre las repercusiones económicas y los males sociales atribuibles a estas formas de delincuencia. En el ámbito de la trata de personas, la UNODC promueve la protección y el apoyo a las víctimas de la trata mediante evaluaciones nacionales de los servicios de apoyo a las víctimas, talleres de capacitación y actividades de sensibilización. En 2011, la primera iniciativa del Fondo Fiduciario de Contribuciones Voluntarias de las Naciones Unidas para las Víctimas de la Trata de Personas consistió en establecer un mecanismo de pequeñas subvenciones que distribuyó fondos a 11 organizaciones no gubernamentales que prestaban asistencia directa a víctimas de la trata de personas en todo el mundo.

80. ONU-Mujeres colabora con agentes nacionales en diversos países para atender las necesidades de las mujeres y las niñas que han sido víctimas de la trata. Por ejemplo, en la India, ONU-Mujeres prestó apoyo en la elaboración de un documento sobre las normas mínimas de atención y protección a las víctimas y supervivientes

de la trata y la explotación sexual con fines comerciales para que sirviera de guía para mejorar la protección proporcionada a las víctimas de la trata.

81. El PNUD presta asistencia a las víctimas de la trata, cuando se lo solicitan los Estados Miembros, y como parte de esa asistencia fomenta que los centros de apoyo a las víctimas ofrezcan servicios integrados que incluyan alojamiento, apoyo jurídico, atención médica y asesoramiento psicosocial.

VIII. Hacia enfoques más amplios y coordinados

82. La delincuencia organizada y el tráfico y los movimientos ilícitos prosperan como resultado de toda una serie de complejos factores causales y subyacentes que influyen en la vida de las personas, las familias, las comunidades y las sociedades. La pobreza, las desigualdades, la exclusión y la discriminación sociales, la falta de capital individual y social, la falta de trabajo decente, el acceso limitado a una vivienda adecuada, a la educación y a servicios de salud, la falta de oportunidades de migración legal y la criminalización de los migrantes ilegales, la atracción del poder y los beneficios de los mercados grises y negros y la corrupción, y la existencia de zonas urbanas superpobladas que no disponen de recursos suficientes son factores que pueden ejercer una enorme presión sobre las personas y empujarlas a colaborar con los grupos delictivos organizados que se dedican al tráfico ilícito. Los propios mercados ilícitos, ya sea de drogas o de personas, tienen igualmente una clara dimensión humana, dado que los numerosos consumidores de los mercados integran una parte de la ecuación de la demanda y la oferta.

83. En consecuencia, la labor internacional para hacer frente a la amenaza que entrañan el tráfico y los movimientos transfronterizos ilícitos no puede limitarse a endurecer las fronteras y reforzar la capacidad para hacer cumplir la ley. Al contrario, para hacer frente de manera eficaz a estas amenazas son precisas respuestas multidisciplinarias que concilien el estado de derecho, el desarrollo, los derechos humanos y enfoques sociales y de seguridad, en las que participen todos los sectores del gobierno y la sociedad a nivel nacional e internacional.

84. En 2011, establecí el Equipo de tareas del sistema de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y el tráfico de drogas con el fin de promover un marco amplio y equilibrado, centrado en la prevención, el estado de derecho, la cooperación regional e interregional, la responsabilidad compartida, el desarrollo de la capacidad y de las instituciones locales y nacionales, la salud pública y la protección de los derechos humanos.

85. El Grupo de Trabajo sobre la gestión de fronteras del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo facilita la coordinación interinstitucional, el intercambio de información, la difusión de mejores prácticas y la creación de capacidad para ayudar a los Estados Miembros a aplicar medidas de control fronterizo de manera global e integrada. Para lograr una mayor coherencia y eficiencia en la prestación de asistencia técnica, la iniciativa de Asistencia Integrada contra el Terrorismo (AICT) del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo ayuda a los Estados Miembros interesados a aplicar de manera integrada la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo. La AICT, que actualmente se está prestando a título experimental en dos países (Burkina Faso y Nigeria), puede llegar a contribuir significativamente a mejorar la coordinación y la cooperación interinstitucionales con respecto a una amplia gama

de cuestiones relacionadas con la seguridad, entre ellas, el tráfico y los movimientos transfronterizos ilícitos.

86. Tanto en el marco de los grupos de tareas como en otros contextos, las entidades de las Naciones Unidas participan cada vez en mayor medida en programas y actividades conjuntos en sus esfuerzos por ayudar a los países a combatir el tráfico y los movimientos transfronterizos ilícitos. A lo largo del informe se han mencionado diversos ejemplos pertinentes, como la Iniciativa de la Costa de África Occidental, los proyectos AIRCOP, Ice Trail y Global Shield, la colaboración interinstitucional en torno al Marco normativo SAFE; la formulación de normas internacionales para el control de las armas pequeñas; el Programa de Fiscalización de Contenedores; la participación de organismos que prestan asistencia técnica en las visitas a los países de la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo; o el Comentario Conjunto de las Naciones Unidas sobre la Directiva de la Unión Europea de 2011 relativa a la lucha contra la trata de seres humanos.

87. Por otra parte, en la Sede de las Naciones Unidas, varios mecanismos de las Naciones Unidas de coordinación sectorial entre organismos, como el Grupo interinstitucional de coordinación contra la trata de personas¹³ o la Coordinación de la acción respecto de las armas pequeñas, presidida por la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas, aseguran la coherencia en materia de políticas y el intercambio de información en ámbitos concretos. Asimismo, la coordinación entre las entidades de las Naciones Unidas y las organizaciones ajenas al sistema de las Naciones Unidas es cada vez mayor, como ponen de manifiesto, por ejemplo, el Grupo de trabajo sobre la vigilancia en las fronteras dirigido por el OIEA y la participación de las Naciones Unidas en el Foro Mundial contra el Terrorismo.

88. Al vigilar la aplicación de las sanciones, los grupos de expertos tratan de interactuar e intercambiar información con una amplia gama de entidades de las Naciones Unidas. Por ejemplo, al preparar el documento de trabajo consolidado sobre las amenazas y los problemas que entraña la proliferación de los armamentos y materiales conexos de todo tipo en la región de su incumbencia, un grupo de expertos se apoyó en gran medida, conforme a lo establecido, en información facilitada por la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, la OACI y la misión sobre el terreno pertinente de las Naciones Unidas, y además mantuvo consultas con la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas, el OIEA y la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas.

IX. Observaciones

89. Los Estados Miembros han indicado que esperan que las Naciones Unidas los ayuden en mayor medida a hacer frente a las amenazas multifacéticas que conlleva la delincuencia organizada transnacional, en particular el tráfico ilícito¹⁴. En el presente informe, he expuesto la amplia gama de actividades, proyectos y programas en que participan las Naciones Unidas para apoyar la labor que realizan los Estados Miembros para afrontar este problema.

¹³ El Grupo está integrado por 16 organizaciones intergubernamentales, incluidas la OIT, la OIM, el ACNUDH, el ACNUR, el UNICEF y la UNODC, que forman parte de su grupo de trabajo básico. La presidencia va rotando entre sus miembros.

¹⁴ Por ejemplo S/PRST/2009/32, S/PRST/2010/4 y S/PRST/2012/2.

90. De cara al futuro, debemos seguir promoviendo la ratificación universal y la aplicación de los instrumentos jurídicos internacionales pertinentes, en particular la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y los instrumentos jurídicos universales contra el terrorismo, además de los convenios y convenciones internacionales de derechos humanos pertinentes.

91. Debemos también seguir fortaleciendo la capacidad de los Estados Miembros y facilitar la cooperación regional e internacional en la investigación, el enjuiciamiento y la resolución judicial de los casos de tráfico transfronterizo ilícito, por medios como el establecimiento de redes de funcionarios judiciales y de mantenimiento del orden. Las entidades de las Naciones Unidas seguirán tratando de lograr una mayor coherencia en la prestación de servicios, aprovechando los mecanismos de coordinación existentes y estableciendo nuevas modalidades de cooperación, cuando sea necesario.

92. Seguiré velando por que exista una estrecha coordinación entre las entidades de las Naciones Unidas, incluso en consulta con los órganos subsidiarios del Consejo de Seguridad, a fin de facilitar que todo el sistema de las Naciones Unidas actúe de manera coherente para ofrecer respuestas coordinadas a las amenazas transnacionales, mediante el uso de mejores prácticas y el intercambio de experiencias positivas, entre otras medidas.

93. Además, seguiré promoviendo enfoques amplios de la lucha contra el tráfico y los movimientos transfronterizos ilícitos, que integren respuestas en materia social, de desarrollo y del estado de derecho y aseguren al mismo tiempo el respeto de los derechos humanos y la asistencia a las víctimas y su protección.

94. Las Naciones Unidas están dispuestas a colaborar con los Estados Miembros en la concepción de enfoques amplios de prevención del delito y justicia penal que, además de reforzar el sistema de aplicación de la ley, reconozcan las causas profundas de la delincuencia organizada, determinen y tengan en cuenta los factores de riesgo y las vulnerabilidades que hacen que se caiga en la delincuencia a nivel local, incorporen enfoques de desarrollo alternativo a la reducción de los cultivos ilícitos y creen conciencia sobre las consecuencias negativas de índole social, sanitario y económico de la delincuencia organizada y el tráfico ilícito.

95. La concepción de estrategias amplias para combatir el tráfico y los movimientos transfronterizos ilícitos que al mismo tiempo se adapten a las necesidades locales y sean eficaces exige la reunión y el análisis permanentes de información y de datos sobre los mercados ilícitos, las tendencias y la evolución de los flujos ilícitos, y sobre la organización y las actividades de los grupos delictivos implicados en el tráfico transfronterizo.

96. Por último, quisiera poner de relieve la importancia de proteger a las víctimas y asegurar el respeto de los derechos humanos al hacer frente a esta amenaza. Los Estados han de cerciorarse de que sus sistemas de aplicación de la ley y de justicia penal respetan los derechos humanos y de que las personas que más necesitan tratamiento y rehabilitación no queden excluidas o marginadas de la sociedad. Los Estados han de establecer un equilibrio que garantice al mismo tiempo la libertad y la protección de las personas y la seguridad y el bienestar públicos.