



12º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal

Distr.: general
21 de diciembre de 2009
Español
Original: inglés



Salvador (Brasil), 12 a 19 de abril de 2010

Tema 4 del programa provisional *

**Prestación de asistencia técnica para facilitar la
ratificación y aplicación de los instrumentos
internacionales relacionados con la prevención
y represión del terrorismo**

Prestación de asistencia técnica para facilitar la ratificación y aplicación de los instrumentos internacionales relacionados con la prevención y represión del terrorismo

Documento de trabajo preparado por la Secretaría

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.	2
De Viena y Bangkok a Salvador.	2
II. Balance.	5
A. Evolución del marco jurídico internacional	5
B. Estado de la ratificación y aplicación de los convenios y protocolos internacionales relativos al terrorismo y el papel de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito	7
III. Retos.	8
A. Retos en el ámbito de los contenidos	8
B. Retos en el ámbito de las modalidades de prestación de la asistencia	12
IV. Promoción de alianzas	16
A. Alianzas con los países receptores.	16
B. Alianzas con los países donantes.	16
C. Alianzas con entidades del sistema de las Naciones Unidas y ajenas a este que participan en la lucha contra el terrorismo	18
V. Conclusiones y recomendaciones.	22

* A/CONF.213/1.

V.09-89297 (S)



Se ruega reciclar 

I. Introducción

De Viena y Bangkok a Salvador

1. El terrorismo constituye una amenaza importante para la paz, la seguridad y la estabilidad internacionales. Es un flagelo que amenaza a todos los países y todas las personas y exige una respuesta global. La Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo, aprobada unánimemente por la Asamblea General el 8 de septiembre de 2006 (resolución 60/288), reafirma la firme decisión de la comunidad internacional de reforzar la respuesta global al terrorismo a través de la adopción de una amplia gama de medidas para combatirlo basada en el compromiso de proteger el imperio de la ley y los derechos humanos.
2. Para ser eficaz, esta respuesta tiene que ser general, adoptar un enfoque basado en la justicia penal, prevenir la comisión de actos terroristas y prever una respuesta adecuada frente a la violencia terrorista.
3. Un aspecto fundamental de las medidas de la comunidad internacional para eliminar el terrorismo ha sido el establecimiento gradual de un marco jurídico internacional común basado en el presupuesto de que quienes cometan delitos de terrorismo deben ser sometidos a juicio penal por ser éste el mecanismo más adecuado y justo para garantizar la justicia. El eje de este marco está constituido por un conjunto de convenciones y protocolos de prevención y represión del terrorismo (actualmente 16). Forma parte también de este marco una serie de resoluciones del Consejo de Seguridad, la más destacada de las cuales es la resolución 1373 (2001), aprobada inmediatamente después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, que impone a los Estados Miembros un cierto número de obligaciones vinculantes y les pide que se adhieran a esos convenios y protocolos lo antes posible.
4. Aunque se hayan logrado avances considerables en la ratificación de estos instrumentos, todavía no se ha logrado la ratificación universal. Además, para lograr su aplicación práctica es preciso adoptar medidas a largo plazo porque los Estados necesitan disponer de un régimen jurídico nacional de lucha contra el terrorismo y de un sistema de justicia penal capacitado para aplicarlo.
5. Los países que no dispongan de la capacidad necesaria necesitan recibir, si lo solicitan, asistencia técnica especializada. Aunque la asistencia para la lucha contra el terrorismo tenga todavía un carácter bilateral, la Estrategia global subraya el papel de las Naciones Unidas en la labor de fomento de la capacidad de los Estados para combatir el terrorismo.
6. El 12º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal constituye una oportunidad óptima para a) hacer balance de la asistencia técnica prestada hasta el momento, en particular para cumplir los objetivos fijados en los planes de acción¹ para la aplicación de la Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI², la Declaración de Bangkok: Sinergias y respuestas: alianzas estratégicas en materia de prevención del

¹ Resolución 56/261 de la Asamblea General, anexo.

² Resolución 55/59 de la Asamblea General, anexo.

delito y justicia penal³ y la Estrategia global, y b) definir qué puede hacerse para hacer más eficaz y eficiente en el futuro esa asistencia. En la Conferencia se prestará especial atención a la labor realizada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), y en particular su Subdivisión de Prevención del Terrorismo, como principal proveedor de asistencia multilateral para fomentar la capacidad jurídica y de otro tipo para combatir el terrorismo.

7. En enero de 2002, después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 e inmediatamente después de que se hubieran aprobado los planes de acción para la aplicación de la Declaración de Viena, se examinó la posible contribución del programa contra el delito de la UNODC a la respuesta mundial al terrorismo. En 2002, la Asamblea General aprobó un programa ampliado de actividades para la Subdivisión de Prevención del Terrorismo de la UNODC, que se centraba en la prestación de asistencia técnica a los países que la solicitaran en los aspectos jurídicos de la lucha contra el terrorismo y otros aspectos conexos, en especial la ratificación y aplicación de los instrumentos jurídicos internacionales de lucha contra el terrorismo y el fomento de la capacidad de sus sistemas de justicia penal para aplicar las disposiciones de esos instrumentos de plena conformidad con los principios del estado de derecho.

8. El mandato de la UNODC de combatir el terrorismo se ha reforzado desde el 11º Congreso, celebrado en Bangkok. En la Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo se alienta a la UNODC a ampliar su asistencia técnica, y a los Estados Miembros a utilizar esa asistencia. Hace poco, la Asamblea General ha pedido a la UNODC, en su resolución 64/179, que “refuerce la prestación de asistencia técnica a los Estados Miembros que la soliciten para la ratificación y la incorporación al derecho interno de esos instrumentos jurídicos internacionales y la creación de capacidad para aplicarlos” (párr. 2), y también ha pedido a los Estados Miembros que “fortalezcan... la cooperación internacional a fin de prevenir y combatir el terrorismo... y a que velen por impartir a todo el personal pertinente capacitación adecuada sobre cooperación internacional” (párr. 3), pidiendo a la UNODC que “tenga en cuenta en su programa de asistencia técnica de lucha contra el terrorismo los elementos necesarios para fomentar las capacidades nacionales a fin de reforzar los sistemas de justicia penal y el estado de derecho” (párr. 4), y que “intensifique sus esfuerzos por seguir desarrollando sistemáticamente conocimientos jurídicos especializados en el campo de la lucha contra el terrorismo y en las esferas temáticas pertinentes a los mandatos de la Oficina... especialmente mediante la preparación de publicaciones e instrumentos técnicos y la capacitación de los funcionarios de la justicia penal” (párr. 5).

9. En el 12º Congreso se debatirá cómo seguir reforzando la prestación de asistencia técnica para facilitar la ratificación y aplicación de los instrumentos internacionales relativos al terrorismo, lo que abarca tanto el contenido sustantivo de esa asistencia como las modalidades de su prestación.

10. Tomando como punto de partida la Guía para las deliberaciones (A/CONF.213/PM.1), preparada en aplicación de la resolución 63/193 de la Asamblea General, se han celebrado cuatro reuniones regionales preparatorias del 12º Congreso. En los informes de estas reuniones regionales preparatorias⁴ figuran

³ Resolución 60/177 de la Asamblea General, anexo.

⁴ A/CONF.213/RPM.1/1, A/CONF.213/RPM.2/1, A/CONF.213/RPM.3/1 y A/CONF.213/RPM.4/1.

diversas conclusiones y recomendaciones que se presentan para su debate, en las que se subraya:

a) La prioridad que los Estados Miembros han de asignar a la ratificación y aplicación de los 16 instrumentos internacionales contra el terrorismo, así como a la habilitación de procedimientos que permitan la cooperación regional e internacional de los países, en especial en las extradiciones y la prestación de asistencia judicial recíproca;

b) La importancia de la asistencia técnica para crear en los Estados Miembros la capacidad de abordar eficazmente la prevención y represión del terrorismo, y el papel de las Naciones Unidas al respecto;

c) La importancia que tiene que la lucha contra el terrorismo y la protección de los derechos humanos se consideren unos objetivos complementarios que se refuerzan mutuamente, y disponer de unos sistemas eficaces de justicia penal y de un sistema de justicia fácilmente accesible, como base para combatir eficazmente el terrorismo, promover el estado de derecho e impulsar el desarrollo;

d) La necesidad de tener en cuenta el potencial de sinergia que existe entre los regímenes de lucha contra el terrorismo y de lucha contra la delincuencia organizada transnacional, la corrupción y el blanqueo de dinero, de aplicar plenamente la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional⁵ y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción⁶ para prevenir y combatir el terrorismo y fortalecer la cooperación judicial y otros tipos de cooperación internacional, y de fomentar diferentes formas de asistencia técnica a fin de enfrentar mejor los vínculos entre el terrorismo y otras formas de delincuencia;

e) La importancia que tiene determinar y comunicar de manera adecuada las necesidades de asistencia técnica, y disponer de procesos y mecanismos de evaluación de las necesidades, de parámetros y de requisitos objetivos para evaluar la necesidad de asistencia que reflejen las prioridades, las inquietudes y los valores nacionales de los beneficiarios y los proveedores de asistencia, además de estrategias para hacer participar a todos los interesados relevantes, incluida la sociedad civil, en la determinación de las cuestiones fundamentales que deben abordar en general los programas de capacitación y fomento de la capacidad y de asistencia técnica;

f) La necesidad de prestar particular atención a las formas de garantizar la sostenibilidad y la influencia duradera de la asistencia técnica, promoviéndose para ello las consultas, la coordinación y la cooperación entre los diversos interesados y los beneficiarios de esa asistencia.

⁵ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2225, núm. 39574.

⁶ *Ibid.*, vol. 2349, núm. 42146.

II. Balance

A. Evolución del marco jurídico internacional

11. La comunidad internacional elaboró entre 1963 y 1999 los 12 primeros instrumentos jurídicos internacionales relativos al terrorismo. Estos instrumentos fueron elaborados bajo los auspicios de las Naciones Unidas y sus organismos especializados, en particular la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), la Organización Marítima Internacional (OMI) y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), y están abiertos a la participación de todos los Estados. En gran medida fueron una respuesta a incidentes, métodos o amenazas terroristas concretos entre los que cabe mencionar actos de piratería aérea, sabotaje de aviones o violencia en aeropuertos, actos contra la seguridad de la navegación marítima o contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, delitos contra las personas protegidas internacionalmente, tenencia y posesión de forma ilícita de materiales nucleares, toma de rehenes, atentados cometidos con bombas y financiación de la comisión de atentados terroristas y de organizaciones terroristas.

12. Hasta 2001 los avances en la ratificación y aplicación de estos instrumentos fueron limitados, salvo en el caso de los primeros convenios de la OACI. Esta situación cambió totalmente después del 11 de septiembre de 2001, a raíz de la aprobación por el Consejo de Seguridad, actuando en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, de la resolución 1373 (2001) de 28 de septiembre de 2001. En ella, el Consejo pedía a todos los Estados que se adhirieran tan pronto como fuera posible a los convenios y protocolos internacionales relativos al terrorismo, inclusive el Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo⁷. En esa misma resolución, además, el Consejo creó el Comité contra el Terrorismo, que se encargaría de supervisar la aplicación de esa resolución 1373 (2001). Esta capacidad de supervisión ha sido revitalizada con la creación de la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo en virtud de la resolución 1535 (2004).

13. También debe hacerse especial referencia a la resolución 1267 (1999) del Consejo de Seguridad y resoluciones posteriores de seguimiento, relativas a la aplicación de sanciones contra los talibanes y Al-Qaida, en particular la congelación de activos, la prohibición de la venta de armas y la negación de la entrada o el tránsito de terroristas⁸. También tiene importancia la resolución 1540 (2004) del Consejo de Seguridad, que obliga a todos los Estados a adoptar una serie de medidas jurídicas, reglamentarias, administrativas y operacionales para impedir que caigan en manos de terroristas armas de destrucción en masa y sus vectores.

14. El marco jurídico internacional ha seguido evolucionando desde el 11º Congreso. El 13 de abril de 2005, los Estados Miembros aprobaron el Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear⁹, que entró en vigor el 7 de julio de 2007. El Convenio tiene por objeto intensificar la cooperación internacional en la investigación, enjuiciamiento y extradición de quienes cometan

⁷ *Ibid.*, vol. 2178, núm. 38349.

⁸ La resolución 1267 (1999) del Consejo de Seguridad vino seguida por las resoluciones 1390 (2002), 1455 (2003), 1526 (2004), 1617 (2005), 1730 (2006), 1735 (2006) y 1822 (2008).

⁹ Resolución 59/290 de la Asamblea General, anexo.

actos terroristas con materiales radioactivos o contra instalaciones nucleares. Abarca una amplia gama de actos y de posibles objetivos, con inclusión de las plantas de producción eléctrica nuclear y los reactores nucleares. También en 2005 la comunidad internacional introdujo cambios importantes en tres de los instrumentos internacionales vigentes: los Estados aprobaron la Enmienda de la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares¹⁰, el Protocolo de 2005 del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima¹¹ y el Protocolo de 2005 del Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental¹². Estos dos protocolos contienen disposiciones referentes a la utilización contra buques, la descarga de éstos o el transporte en ellos de materiales explosivos, radioactivos, biológicos, químicos o nucleares, o de armas de este tipo.

15. Los Estados Miembros están debatiendo actualmente, bajo los auspicios de la OACI, la inclusión de unas disposiciones similares a las que contienen estos dos protocolos en los instrumentos internacionales relacionados con la aviación civil, que se están examinando.

16. Además, el Comité Especial creado por la Asamblea General en su resolución 51/210 de 17 de diciembre de 1996 está negociando desde 2000 el texto de un convenio general sobre el terrorismo internacional¹³, que contendrá una definición del terrorismo y colmará las lagunas que se han encontrado en los tratados “sectoriales”. La aprobación de este convenio general será un importante logro político.

17. En la Cumbre Mundial 2005, dirigentes mundiales pidieron también a los Estados Miembros que se esforzaran por lograr, a través de la Asamblea, la aprobación de una estrategia que promoviera respuestas generales, coordinadas y coherentes en los planos nacional, regional e internacional para combatir el terrorismo. Los Estados Miembros, tomando como base el informe del Secretario General “Unidos contra el terrorismo: recomendaciones para una estrategia mundial de lucha contra el terrorismo” (A/60/825), entablaron negociaciones que condujeron a la aprobación en septiembre de 2006 de la Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo.

18. Esta Estrategia refuerza y complementa las resoluciones y mecanismos de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad contra el terrorismo, y asegura su amplia aceptación. Los Estados Miembros subrayan en ella la importancia de los convenios y protocolos internacionales relativos al terrorismo y se comprometen a considerar su adhesión a ellos sin demora y la aplicación de sus disposiciones.

¹⁰ Aprobada el 8 de julio de 2005 por la Conferencia de examen y adopción de enmiendas propuestas a la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares.

¹¹ Aprobado el 14 de octubre de 2005 por la Conferencia diplomática de revisión de los tratados para la represión de actos ilícitos (LEG/CONF.15/21).

¹² Aprobado el 14 de octubre de 2005 por la Conferencia diplomática de revisión de los tratados para la represión de actos ilícitos (LEG/CONF.15/22).

¹³ Véase *Documentos oficiales de la Asamblea General, sexagésimo cuarto período de sesiones, Suplemento núm. 37* (A/64/37).

B. Estado de la ratificación y aplicación de los convenios y protocolos internacionales relativos al terrorismo y el papel de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

19. Se han hecho progresos considerables en la ratificación y aplicación de los convenios y protocolos internacionales relativos al terrorismo:

a) En el momento de los ataques del 11 de septiembre de 2001, únicamente dos Estados habían ratificado los 12 primeros instrumentos jurídicos internacionales. En abril de 2005, cuando se celebró el Congreso de Bangkok, lo habían hecho 69 países, y el 1º de diciembre de 2009 los Estados que eran parte en los 12 instrumentos sumaban 105;

b) El número de países que son parte en menos de seis de estos 12 instrumentos disminuyó de 106 en septiembre de 2001 a 37 en abril de 2005, y a 25 el 1º de diciembre de 2009;

c) El 1º de diciembre de 2009 eran parte en el Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear, aprobado en abril de 2005, 58 países.

20. La labor de asistencia técnica de la UNODC en la lucha contra el terrorismo ha favorecido esta evolución. Desde la puesta en marcha de su proyecto mundial de fortalecimiento del régimen jurídico contra el terrorismo en enero de 2003, se han beneficiado 168 países de los servicios de asistencia técnica jurídica especializada ofrecidos por la Subdivisión de Prevención del Terrorismo de la UNODC. Su labor ha contribuido a que se produjeran unas 515 ratificaciones (de los 16 instrumentos internacionales) de los Estados Miembros receptores de esa asistencia, y ha permitido que 67 países elaboraran una legislación contra el terrorismo o modificaran la vigente.

21. Sin embargo, queda mucho por hacer para lograr la ratificación universal y la aplicación plena de los instrumentos jurídicos internacionales. El 1º de diciembre de 2009:

a) Solo 3 de los 192 Estados Miembros eran parte en los 16 instrumentos jurídicos internacionales;

b) Solo 120 eran parte en 12 o más de los instrumentos;

c) Los instrumentos más recientes, a saber, la Enmienda a la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares, el Protocolo de 2005 del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima y el Protocolo de 2005 del Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, no habían recibido todavía ratificaciones/adhesiones suficientes para entrar en vigor.

22. El proceso de incorporación en la legislación nacional de las disposiciones de estos instrumentos es una labor a largo plazo que requiere mucho trabajo y exige el examen, elaboración o enmienda de un conjunto complejo de disposiciones que abarcan no solo contenidos sustantivos sino también cuestiones de procedimiento y disposiciones relativas a la cooperación internacional en asuntos penales.

23. Aunque la Subdivisión haya ofrecido formación a casi 9.000 funcionarios de la justicia penal, la mejora e intensificación de la asistencia para la creación de

capacidad sigue siendo una prioridad urgente. Los funcionarios nacionales de la justicia penal tienen muchas veces una capacidad limitada para aplicar las disposiciones internacionales y la legislación nacional conexas. Con frecuencia carecen de los procedimientos, las políticas y las prácticas requeridas, así como de los conocimientos teóricos y prácticos necesarios, para aplicar la legislación nacional contra el terrorismo respetando el estado de derecho y los derechos humanos. Además, carecen de los conocimientos especializados necesarios para abordar cuestiones de carácter muy técnico como las que plantea la financiación del terrorismo o el terrorismo nuclear, químico o biológico. Pocas veces disponen de los conocimientos prácticos, o disfrutan de la confianza recíproca, que se necesitan para ser partícipes en la cooperación internacional en asuntos penales, que es fundamental para que funcione correctamente el régimen jurídico internacional contra el terrorismo.

III. Retos

A. Retos en el ámbito de los contenidos

24. Periódicamente se examina y refina el contenido de los servicios de asistencia técnica para asegurarse de que mantienen su actualidad y responden plenamente a las necesidades y requerimientos actuales y futuros de los países que la solicitan.

25. En consecuencia, durante la fase inicial (2003-2006) de la asistencia técnica prestada por la UNODC para prevenir el terrorismo la atención se centró sobre todo en facilitar la ratificación y aplicación legislativa de los instrumentos jurídicos internacionales. Actualmente se presta más atención a la asistencia prestada para reforzar la capacidad de los sistemas nacionales de justicia penal de aplicar las disposiciones del régimen jurídico de lucha contra el terrorismo de plena conformidad con los principios del estado de derecho y los derechos humanos.

26. Un hito importante fue la evaluación temática del Proyecto mundial de fortalecimiento del régimen jurídico de lucha contra el terrorismo, que abarcó el período de enero de 2003 a junio de 2007 y en la que la Dependencia de Evaluación Independiente de la UNODC examinó la pertinencia, la eficacia y la eficiencia de dicho Proyecto, la eficiencia de la gestión general del mismo por la Subdivisión y la sostenibilidad de los beneficios que había reportado, llegando a conclusiones muy positivas. La evaluación contenía algunas recomendaciones para la labor futura, entre ellas la de preparar una estrategia general que precisara la visión del futuro, la orientación y el enfoque del desarrollo de la capacidad.

27. De conformidad con estas recomendaciones y en respuesta a la evolución de las necesidades de los receptores, se está haciendo todo lo posible por asegurarse de que, cuando se diseñen intervenciones en un país, subregión o región, se tenga en cuenta una multiplicidad de factores, entre los que cabe destacar el contexto político, el grado de iniciativa contra el terrorismo, la percepción de la amenaza, las causas subyacentes del terrorismo, el estado de las ratificaciones de los instrumentos jurídicos internacionales, y de su aplicación, las características específicas del sistema jurídico y el nivel de desarrollo.

1. Mantenimiento de la asistencia a los países para la ratificación y la incorporación en su legislación de los instrumentos internacionales

28. La Subdivisión sigue ofreciendo asistencia a los países para la ratificación y la incorporación en su legislación de los instrumentos internacionales. La asistencia se centra en los instrumentos con menor tasa de ratificaciones.

29. Los retos fundamentales seguirán siendo mejorar la conciencia del problema y hacer frente a las carencias de voluntad política. Se han hecho esfuerzos especiales por implicar en esta labor a miembros del ejecutivo con capacidad de decisión y parlamentarios, cuyo apoyo es necesario en el proceso de ratificación o para la aprobación de la legislación interna necesaria.

2. Creación de capacidad para establecer un sistema nacional de justicia penal basado en el estado de derecho y funcional para combatir eficazmente el terrorismo

30. Para desarrollar la capacidad del sistema de justicia penal de un Estado para combatir eficazmente el terrorismo es preciso adoptar un enfoque basado en los derechos humanos, general, integrado y sostenible.

31. En la Estrategia global se reconoce que las medidas eficaces contra el terrorismo y la protección de los derechos humanos se complementan y refuerzan mutuamente. En el Plan de Acción, que es uno de los componentes de la Estrategia, se reconoce que los Estados pueden necesitar asistencia para establecer y mantener un sistema de justicia penal eficaz y basado en el imperio de la ley, y se les alienta a recurrir a la asistencia técnica que prestan entidades como la UNODC. Es preciso que la formación especializada que reciben los funcionarios de la justicia penal aborde numerosas cuestiones relacionadas con los derechos humanos, como la necesidad de una definición clara de los actos terroristas, los delitos conexos y la pertenencia a una organización terrorista; los principios que rigen la designación de organizaciones ilegales en la legislación procesal nacional; procedimientos de investigación, enjuiciamiento y sentencia en casos relacionados con el terrorismo, basados en el derecho a un juicio justo; y respeto de los derechos humanos en las detenciones de presuntos terroristas.

32. Para responder con eficacia al terrorismo es preciso que el sistema de justicia sea capaz de funcionar de forma integrada y aprovechando las contribuciones de todos sus componentes, en el que participe la policía, los fiscales, los abogados defensores, los jueces y los funcionarios de prisiones. Adoptar un enfoque global de la creación de capacidad supone presentar iniciativas de reforma legislativa, aumentar la capacidad de investigación, enjuiciamiento y sentencia de las instituciones judiciales, dar mayor credibilidad pública a estas instituciones y frenar la corrupción. La coordinación eficaz de todo el sistema sigue siendo un requisito indispensable para el éxito de cualquier iniciativa.

33. También es preciso prestar especial atención a la cooperación internacional en asuntos penales, pues se trata de una piedra angular de la respuesta de justicia penal al terrorismo internacional. Es frecuente que los sospechosos, las víctimas, las pruebas, los testigos, los expertos o el producto del delito se encuentren fuera de la jurisdicción del país afectado. Por eso es preciso que los investigadores y fiscales trabajen en estrecha relación con sus homólogos en el extranjero. Para que la cooperación sea eficaz es fundamental que los Estados Miembros utilicen los

mecanismos jurídicos internacionales, gracias a los cuales el alcance de la asistencia prestada es suficientemente amplio, los motivos para negarla son reducidos o han sido totalmente eliminados, y el proceso se agiliza. También es importante que la cooperación se base en el pleno respeto de los derechos humanos y que se preste atención, en particular cuando se trate de una extradición, a la prohibición de las devoluciones y a los correspondientes problemas que plantea el asilo y los procedimientos para concederlo.

34. Resulta evidente, en particular en los casos internacionales de este tipo, que los profesionales de la justicia penal tienen que estar preparados para hacer frente no solo a los delitos terroristas sino también a una diversidad de delitos que pueden estar vinculados con el terrorismo, como el tráfico ilícito y el contrabando de drogas y armas de fuego, así como la trata de personas, el blanqueo de dinero, la corrupción, el ciberdelito y los delitos relacionados con la identidad. En ocasiones se puede desarticular y combatir eficazmente grupos terroristas que participan con frecuencia en distintos tipos de delitos y confabulaciones, con actuaciones centradas en esas actividades penales conexas. En la lucha contra el terrorismo se pueden utilizar muchos de los métodos y estrategias que han mostrado su eficacia en la lucha contra la delincuencia organizada. Por consiguiente, los Estados Miembros deben considerar la posibilidad de recurrir a las disposiciones jurisdiccionales y sobre cooperación internacional de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional y la Convención contra la Corrupción.

35. Es preciso esforzarse especialmente por atender las necesidades jurídicas de las víctimas del terrorismo. La UNODC tiene que intensificar sus esfuerzos para proporcionar, cuando se le solicite, asistencia técnica a fin de fortalecer la capacidad de los Estados Miembros de atender a los aspectos de la justicia penal que exigen prestar apoyo a las víctimas del terrorismo, basándose para ello en los marcos jurídicos internacionales y en las reglas y normas reconocidas.

36. Desde su fundación, las Naciones Unidas han trabajado activamente en la elaboración y promoción de 59 reglas y normas relativas a la prevención del delito y la justicia penal¹⁴, que han contribuido de forma sustancial a la promoción de sistemas de justicia penal más eficaces y justos en todo el mundo. Como se muestra en el *Manual de respuestas de la justicia penal al terrorismo* de la UNODC¹⁵, estas reglas y normas resuelven muchos de los problemas con que se encuentran los distintos interesados en la justicia penal. Las reglas y normas pueden servir de borrador de un sistema de justicia penal basado en el imperio de la ley que pueda prevenir y combatir con eficacia el terrorismo.

37. Por consiguiente es fundamental que la UNODC dé más relieve, en la asistencia contra el terrorismo que presta, a la promoción y difusión de estas reglas y normas, y que se examine de cerca su utilización y aplicación. También es importante prestar apoyo a las propuestas de que se examinen, actualicen y posiblemente complementen estas reglas y normas, cuando sea necesario o conveniente, a fin de convertirlas en elementos de un cuerpo coherente de principios rectores que ofrezca a los Estados Miembros unos fundamentos sólidos para

¹⁴ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal* (Nueva York, 2006).

¹⁵ Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.09.IV.2.

responder de manera adecuada a los retos especiales con que se encuentran en sus esfuerzos por combatir el terrorismo.

3. Creación de capacidad especializada en las distintas áreas temáticas de la lucha contra el terrorismo

38. El carácter cada vez más complejo del terrorismo exige disponer de conocimientos técnicos especializados en las distintas áreas temáticas. Los medios de transporte son cada vez más vulnerables, se están empezando a utilizar nuevos canales de financiación de los atentados terroristas, Internet se considera un posible medio para planificar estos ataques y el riesgo de que se utilicen armas de destrucción en masa es más real. Como respuesta, la Subdivisión ha prestado cada vez más atención al desarrollo de herramientas y publicaciones especializadas que sirvan de fundamento sustantivo para cursos especializados de capacitación, en los que se abordan entre otras las siguientes áreas:

a) Uno de los objetivos fundamentales de cualquier enfoque preventivo del terrorismo es acabar con su financiación. Los profesionales tienen que familiarizarse con las medidas que permiten el enjuiciamiento y condena de personas jurídicas; la investigación y el enjuiciamiento de asuntos penales, y la cooperación internacional en esta esfera; las preventivas y de detección; y las relativas a la congelación, decomiso e incautación de bienes de terroristas. Se precisan medidas de fomento de la capacidad para hacer participar a todos los principales interesados en el ámbito nacional, con inclusión de los organismos nacionales de supervisión y coordinación y de las unidades de inteligencia financiera, así como instituciones del sector privado;

b) También se necesitan conocimientos técnicos especializados para hacer frente a la creciente amenaza que supone que grupos no estatales desarrollen una capacidad autónoma de fabricar, poseer y utilizar armas de destrucción en masa. El hecho de que el marco jurídico actual contra el terrorismo nuclear, biológico y químico esté disperso en varios instrumentos que se superponen parcialmente añade nuevas dificultades. A la vista de esta complejidad, es necesario ofrecer a los organismos nacionales encargados de la aplicación de los instrumentos internacionales una orientación teórica que les permita armonizar los distintos elementos de un régimen fragmentado, y velar por su aplicación coherente.

c) A la vista de la creciente amenaza que significan los atentados terroristas cometidos con medios de transporte, o contra ellos, la comunidad internacional ha prestado gran interés a los problemas del terrorismo marítimo y relacionado con la aviación civil, que hay que situar en el contexto más amplio de las amenazas contra la seguridad de buques y aeronaves. Se está prestando especial atención a la forma en que los instrumentos contra el terrorismo marítimo interactúan con el derecho internacional del mar, en particular en los casos de piratería, y con los instrumentos jurídicos centrados en la no proliferación de armas nucleares, químicas y biológicas;

d) La utilización de Internet para fines terroristas abarca tanto los ataques terroristas contra infraestructuras de fundamental importancia a través de la red (ciberterrorismo) como los casos en que Internet se utiliza para cometer atentados terroristas. Al no disponerse de un instrumento jurídico global, se están elaborando posibles soluciones y mecanismos jurídicos a partir de los instrumentos regionales existentes, como el Convenio sobre el Delito Cibernético del Consejo de Europa, las

directrices elaboradas por las organizaciones internacionales pertinentes y las mejores prácticas nacionales.

39. El desarrollo y la transferencia de conocimientos jurídicos técnicos en estas áreas se realizan en estrecha colaboración con otras organizaciones pertinentes, en particular la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) y, en lo que respecta al terrorismo nuclear, el OIEA, además de la OMI y la OACI en relación con el tráfico marítimo y la aviación civil, respectivamente.

B. Retos en el ámbito de las modalidades de prestación de la asistencia

40. La Subdivisión ha adoptado un enfoque triple de la asistencia que presta: a) asistencia directa, a escala nacional, a los países que la solicitan; b) actividades subregionales y regionales de apoyo y complemento de las actividades nacionales; y c) elaboración de instrumentos y publicaciones sustantivas con objeto de lograr un impacto más sostenido y una audiencia global. Estas modalidades de prestación se examinan, refinan y actualizan periódicamente a fin de que responda a la creciente necesidad de asistencia sólida y continua a escala nacional para crear capacidad.

41. Se está procurando optimizar las posibles sinergias entre los distintos programas de la UNODC que tengan por finalidad establecer sistemas nacionales de justicia penal que puedan hacerse cargo de la prevención del terrorismo, la fiscalización de drogas, la delincuencia organizada transnacional, el blanqueo de dinero y la corrupción, y aprovechar la capacidad operacional de las oficinas regionales y nacionales de la UNODC.

42. Uno de los elementos de mayor importancia es garantizar la sostenibilidad de la asistencia prestada. Se trata de un reto para una entidad como la Subdivisión de Prevención del Terrorismo, que depende de fondos extrapresupuestarios anuales para sufragar casi la totalidad de la asistencia que presta, más del 90% en 2009.

1. Adaptación a las necesidades nacionales de la asistencia prestada para crear capacidad

43. La asistencia se prepara y ofrece en estrecha consulta con funcionarios de los países receptores. Resulta útil elaborar un plan nacional de acción que encuadre la asistencia prestada. La creación de un comité interministerial que se encargue de la aplicación de un plan general de prevención y lucha contra el terrorismo no solo ofrecerá a los gobiernos y a la UNODC la oportunidad de negociar el camino a seguir sino que también facilitará la colaboración entre los distintos ministerios competentes, y la elección de los objetivos a cumplir por los agentes nacionales y la UNODC.

44. La asistencia para crear capacidad tiene que adaptarse a las necesidades específicas de los jueces y fiscales en su labor cotidiana. Por consiguiente, es fundamental aprovechar la experiencia práctica de los jueces y fiscales que han investigado asuntos de terrorismo, los han enjuiciado o han participado en procedimientos de extradición relacionados con ellos. La Subdivisión, en colaboración con profesionales de la lucha contra el terrorismo de varios países, está preparando un resumen de casos de terrorismo para profesionales, que será una

importante herramienta de apoyo. Otra forma de capacitación práctica ha sido la organización de viajes de estudios de pequeños grupos de jueces y fiscales, con el fin de que se encuentren con sus homólogos de países que disponen de estructuras y enfoques avanzados para combatir el terrorismo, así como con representantes de mecanismos regionales especializados, como Eurojust (Unidad de Cooperación Judicial de la Unión Europea) y la Red judicial europea.

45. Uno de los retos que se plantean de cara al futuro es ampliar esa asistencia jurídica especializada para incluir otros grupos de profesionales que actúan dentro del sistema de justicia penal, entre ellos los abogados defensores, los abogados que representan a las víctimas y los funcionarios de prisiones. Para poder lograrlo es importante establecer alianzas con los colegios de abogados y las asociaciones del personal de prisiones.

46. En general, la Subdivisión debe esforzarse por establecer programas de creación de capacidad a largo plazo¹⁶, que ofrezcan una formación sólida a todos los interesados pertinentes y abarquen la difusión continua de herramientas y manuales de capacitación útiles y accesibles, contando además con el respaldo de un seguimiento efectivo y con el refuerzo que suponen los actuales servicios de apoyo. A este respecto, la UNODC recurre cada vez más al enfoque de capacitar a capacitadores, haciendo que intervengan en la prestación de asistencia instituciones nacionales de capacitación y reforzando los conocimientos especializados de estas instituciones mediante la elaboración de módulos contra el terrorismo, a fin de que se integren en sus planes de estudios nacionales.

47. La prestación a largo plazo de asistencia se facilita si se adopta un enfoque basado en la actuación sobre el terreno. El desplazamiento de expertos en prevención del terrorismo a las oficinas de la UNODC en los países ha permitido a la Subdivisión trabajar en estrecha colaboración con funcionarios locales en el diseño y ejecución de actividades. La Subdivisión prevé seguir descentralizando su capacidad de programación y asistencia para poder responder más eficazmente a la evolución de las necesidades de los países receptores.

48. Reforzar el enfoque basado en la actuación sobre el terreno facilitará también las actividades de lucha contra el terrorismo de la Subdivisión al integrarlas plenamente en los programas regionales y nacionales de la UNODC. Este enfoque responde a la creciente demanda de paquetes más amplios de asistencia técnica que abarquen la prevención del terrorismo y además la justicia penal y las medidas contra la corrupción y la delincuencia organizada transnacional.

2. Actividades regionales e interregionales para promover una cooperación internacional efectiva en asuntos penales para combatir el terrorismo

49. Los cursillos subregionales y regionales han demostrado su eficacia como foro donde se movilizan apoyos políticos y promueven iniciativas nacionales.

50. Las conferencias regionales anuales de Ministros de Justicia, que han iniciado los países del África francófona y han sido convocadas también por países de América Latina y el Caribe y por la Autoridad Intergubernamental para el

¹⁶ Véase la recomendación 5 del informe titulado “*Thematic evaluation of the Global Project on Strengthening the Legal Regime against Terrorism*”, pág. 39.

Desarrollo (IGAD), ofrecen la oportunidad de evaluar los progresos logrados en la aplicación de los planes de acción nacionales (por medio de un examen entre pares), ayudar a mantener el compromiso de los países y contribuir a identificar áreas en las que se necesite más asistencia.

51. Los cursillos de carácter técnico, incluidos los de nivel subregional, son fundamentales para intensificar la cooperación internacional en asuntos penales. La UNODC ayuda a los países a establecer el marco legislativo necesario y a capacitar profesionales relacionados con las extradiciones y con los procedimientos de asistencia judicial recíproca. Además, al reunir a funcionarios de la justicia penal de países pertenecientes a una determinada región o subregión, la UNODC promueve la creación de redes, el intercambio de información y el asentamiento de la confianza por encima de las fronteras.

52. La plataforma de justicia de la Comisión del Océano Índico cuenta con una notable red de profesionales implicados en la cooperación internacional en asuntos penales. Creada conjuntamente por la UNODC y la Comisión del Océano Índico en 2008, esta plataforma reúne los centros de coordinación judicial encargados de los casos de extradición y asistencia judicial recíproca de Comoras, Francia (Reunión), Madagascar, Mauricio y Seychelles. La plataforma ha permitido la elaboración, con la UNODC, de un compendio de acuerdos bilaterales, regionales e internacionales sobre extradición y asistencia judicial recíproca, que se ha distribuido ya a 1.200 profesionales. La plataforma ha servido de foro también para difundir el Programa para redactar solicitudes de asistencia judicial recíproca de la UNODC y elaborar un documento de referencia sobre los sistemas jurídicos y las prácticas de extradición y asistencia judicial recíproca de los cinco Estados miembros de la Comisión del Océano Índico. La plataforma ha contribuido también a resolver casos concretos de extradición y asistencia judicial recíproca.

3. Elaboración de instrumentos que faciliten la oferta innovadora de capacitación

53. La Subdivisión ha elaborado desde 2003 un gran número de instrumentos que, en su mayoría, pueden obtenerse en los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas y a través de Internet¹⁷. Entre los instrumentos legislativos específicos cabe mencionar una guía legislativa actualizada de los convenios y protocolos internacionales contra el terrorismo; una guía para la incorporación a la legislación interna de las disposiciones de los instrumentos jurídicos internacionales contra el terrorismo; y unas disposiciones legislativas modelo contra el terrorismo. La Subdivisión ha hecho también estudios analíticos de la evolución de la legislación contra el terrorismo en varias subregiones.

54. Un instrumento fundamental es la base de datos sobre recursos jurídicos relativos al terrorismo internacional en formato electrónico¹⁸, que incluye el texto completo de los instrumentos internacionales contra el terrorismo y el estado de su ratificación, y que permite hacer búsquedas por región, país, tratado y período. La base de datos también contiene legislación y jurisprudencia de más de 145 países.

¹⁷ Véase www.unodc.org/unodc/en/terrorism/unodcs-taas.html?ref=menuside.

¹⁸ Véase <https://www.unodc.org/tldb/index.html?ref=menuside?lf=1&lng=en>.

55. La Subdivisión está elaborando, a partir de los instrumentos de capacitación disponibles, un plan general de estudios para la capacitación jurídica de funcionarios de la justicia penal, que debe facilitar la transferencia de conocimientos jurídicos especializados, y pericia, para combatir el terrorismo de forma más sistemática. El plan de estudios se divide en módulos de capacitación sobre temas concretos, para lo que se están elaborando instrumentos y publicaciones sustantivas adicionales, incluidos ejemplos. El plan de estudios integra la capacitación jurídica contra el terrorismo y la capacitación en otros temas conexos, como el blanqueo de dinero y la delincuencia organizada, de los que se encargan otras dependencias de la UNODC. Los módulos se ajustarán a las necesidades del enfoque basado en la capacitación de capacitadores y se adaptarán para que puedan utilizarse a través de mecanismos basados en la tecnología de la información.

56. El uso de mecanismos innovadores de prestación de asistencia basados en la tecnología de la información ha resultado eficaz y rentable. En colaboración con INTERPOL, se han preparado dos cursos intensivos de capacitación en línea, uno genérico y otro más específico, dedicados a la cooperación internacional contra el terrorismo¹⁹. Hasta el momento se han ofrecido cinco cursillos de capacitación de seis semanas, que han contado con 126 participantes de 72 países de todo el mundo. Los participantes han de hacer algunas lecturas y participar en debates interactivos sobre ellas con los encargados de los cursillos, y entre ellos, a través de anotaciones en hipertexto. Los participantes han manifestado una gran satisfacción con este formato, muy colaborador e interactivo.

57. Las iniciativas de capacitación en línea se han puesto en práctica en estrecha cooperación con la fundación Diplo. La Subdivisión está preparando actualmente una plataforma en línea propia, que se utilizará también como plataforma de capacitación virtual permanente, lo que permitirá a los antiguos participantes en cursos de capacitación en línea y de cursillos nacionales y regionales de capacitación mantenerse “conectados” con los responsables de la capacitación de la Subdivisión de prevención del terrorismo y entre sí. De este modo, seguirán al tanto de los acontecimientos que se produzcan y se beneficiarán de la participación en la red y de un aprendizaje continuo, lo que hará más sostenibles las actividades de fomento de la capacidad.

58. Para mejorar las actividades de capacitación en línea se cuenta con la información positiva que se recibe de los participantes sobre la relación de éstas con sus necesidades y sobre su impacto en su capacidad de investigar y enjuiciar con éxito casos de terrorismo. Se pone así de manifiesto la utilidad del examen cualitativo que se ha realizado de los servicios prestados, y la de reunir información sobre una serie de indicadores cuantitativos del éxito (como número de ratificaciones, nuevas leyes aprobadas y funcionarios formados). Una sólida gestión basada en los resultados y unos instrumentos sólidos de información han ayudado a la Subdivisión a obtener resultados mensurables, y son fundamentales para conseguir y mantener el apoyo de los países receptores y donantes.

¹⁹ Véase www.unodc.org/unodc/en/terrorism/online-training-course.html.

IV. Promoción de alianzas

59. La prestación eficaz y eficiente de asistencia técnica presupone la existencia de una alianza tripartita entre los países receptores, los proveedores de asistencia y los países donantes, y que ésta funcione adecuadamente. La celebración de consultas con las distintas entidades del sistema de las Naciones Unidas, y ajenas a éste, que intervienen activamente en la lucha contra el terrorismo, y la coordinación y cooperación con ellas, facilitan el éxito de la asistencia prestada.

A. Alianzas con los países receptores

60. Para asegurarse de que se identifican las prioridades y las solicitudes de asistencia se preparan valorando el papel de los interesados locales en la creación y mantenimiento de la capacidad es fundamental la coordinación de los departamentos y agencias competentes del país receptor. Es importantísimo identificar jueces y fiscales que reúnan las condiciones para aprovechar las iniciativas de fomento de la capacidad y que los funcionarios capacitados mantengan sus puestos de trabajo para que puedan servir de catalizadores de la transferencia de los conocimientos adquiridos.

61. También es fundamental la aceptación local de la asistencia y las buenas comunicaciones entre el país receptor y el proveedor de asistencia. La Subdivisión pide siempre que se nombre un centro de coordinación nacional que le sirva de interlocutor directo para poder participar plenamente en el diseño, preparación y organización de las actividades planificadas y para asegurarse de la coordinación con todos los interesados nacionales.

62. En octubre de 2009 se celebró un cursillo internacional para centros de coordinación nacional contra el terrorismo, auspiciado por la UNODC, en el que se subrayó el papel fundamental que correspondía a estos centros. Representantes de los países receptores destacaron las experiencias valiosas que podían compartir e insistieron en que debía alentarse y facilitarse una mayor cooperación Sur-Sur. Para asegurarse de que se atendían adecuadamente sus necesidades era importante que participaran en la preparación de las evaluaciones preliminares de la aplicación preparadas por la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo.

63. Además, los centros de coordinación nacional de la lucha contra el terrorismo insistieron en la creciente necesidad de que la asistencia para la creación de capacidad se adaptara a las necesidades nacionales a fin de ayudarles a conseguir la aplicación plena de los instrumentos jurídicos internacionales contra el terrorismo, así como en el importante papel desempeñado a este respecto por la Subdivisión de Prevención del Terrorismo de la UNODC. También subrayaron que era importante vincular entre sí los esfuerzos nacionales y regionales y que los profesionales de la justicia penal de las distintas regiones y los distintos sistemas jurídicos compartan las prácticas óptimas.

B. Alianzas con los países donantes

64. La mayoría de la asistencia técnica contra el terrorismo tiene un carácter bilateral. En este sentido, las Naciones Unidas disponen de un espacio muy

reducido, pero tanto los países receptores como los donantes consideran que son un proveedor de asistencia fiable que desempeña una función importante en áreas en las que se necesita una experiencia técnica especializada, por ejemplo, para la ratificación y aplicación de los instrumentos jurídicos internacionales contra el terrorismo.

65. En lo que respecta a los mecanismos de los países donantes para facilitar la asistencia, es preciso referirse al Grupo de Acción contra el Terrorismo del Grupo de los Ocho, creado en 2003 para mejorar la asistencia y la coordinación a fin de crear capacidad para combatir el terrorismo a escala mundial y reducir las duplicaciones. Uno de sus logros ha sido ofrecerse al Comité contra el Terrorismo como foro de donantes en el que poder compartir información sobre las necesidades prioritarias de asistencia para la aplicación de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad e identificar a los donantes adecuados para sufragar las necesidades definidas. El Grupo de Acción del Grupo de los Ocho está formado por Australia, España, Suiza, la Comisión Europea, la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo y la UNODC. El Grupo de Acción está examinando la forma de reforzar su función de foro para facilitar la prestación de asistencia técnica contra el terrorismo. De este modo podrá también ayudar a los proveedores de asistencia multilateral, como la UNODC, a identificar posibles fondos con los que financiar su labor.

66. Gracias al apoyo financiero recibido de sus 21 países donantes, la Subdivisión de Prevención del Terrorismo de la UNODC ha podido organizar, en la sede y en algunas oficinas locales, un grupo básico de especialistas y disponer de una capacidad administrativa y secretarial básica para planificar, realizar, coordinar y gestionar actividades de asistencia técnica contra el terrorismo, y las correspondientes alianzas. La dependencia de la Subdivisión, sin embargo, de las contribuciones voluntarias convierte en un reto la planificación a largo plazo, que incluye el mantenimiento de la pericia técnica necesaria. Este hecho se debe también a que la mayoría de los países donantes no ha aumentado hasta el momento, de manera significativa, previsible y con compromisos multianuales, los fondos que se destinan a la prestación de asistencia técnica contra el terrorismo. La vulnerabilidad del programa quedó de manifiesto claramente en 2009, cuando la Subdivisión tuvo que reducir sus operaciones debido a la incertidumbre de su financiación.

67. La dependencia de la Subdivisión de recursos extrapresupuestarios para financiar sus funciones especializadas y las actividades básicas de secretaría no es sostenible. Es necesario financiar esta capacidad de actuación aumentando las asignaciones con cargo al presupuesto ordinario. Además, la UNODC necesita fondos previsibles, voluntarios y no reservados para fines específicos a fin de mantener sus actividades fundamentales de asistencia técnica y cumplir así su mandato global.

68. Además, la Subdivisión de Prevención del Terrorismo necesita una financiación multianual para fomentar la capacidad nacional en profundidad y a largo plazo. Vale la pena considerar cómo vincular la asistencia de la Subdivisión para fomentar la capacidad con la agenda general del desarrollo. Las medidas para combatir el terrorismo son necesarias porque generan un ambiente social favorable a la inversión, la actividad empresarial y el turismo, por lo que deben ser un elemento integrante de los esfuerzos en favor de un desarrollo sostenible. Aunque se mostraran reacios en el pasado, los interesados en la asistencia para el desarrollo

reconocen cada vez más la importancia de un sistema de justicia penal que funcione correctamente para combatir el terrorismo y lograr un desarrollo económico y social sostenible.

C. Alianzas con entidades del sistema de las Naciones Unidas y ajenas a este que participan en la lucha contra el terrorismo

69. Para conseguir que la asistencia técnica se enmarque en un programa amplio y a largo plazo de creación de capacidad en los países receptores es preciso establecer alianzas estrechas con otros interesados del sistema de las Naciones Unidas y fuera de este.

1. Cooperación con los órganos del Consejo de Seguridad que intervienen en la lucha contra el terrorismo

70. En sus actividades contra el terrorismo, la UNODC trabaja en estrecha colaboración con el Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad, y con su Dirección Ejecutiva. Sus funciones respectivas son complementarias y se refuerzan mutuamente. El Comité contra el Terrorismo y su Dirección Ejecutiva establecen las políticas de aplicación de las resoluciones 1373 (2001) y 1624 (2005) del Consejo de Seguridad y examinan el cumplimiento por los Estados Miembros de sus obligaciones internacionales, lo que incluye identificar lagunas en su capacidad y facilitar asistencia técnica a los países que la soliciten. A su vez, las actividades de asistencia técnica de la Subdivisión de Prevención del Terrorismo de la UNODC ayudan a los países a colmar las lagunas y atender las necesidades que se hayan identificado en la esfera pública y otras esferas conexas.

71. En consecuencia, se han establecido unos acuerdos de trabajo según los cuales: a) en cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 1535 (2004) del Consejo de Seguridad, la UNODC ha participado hasta el momento en las visitas de la Dirección Ejecutiva a 32 países; b) expertos del Comité contra el Terrorismo y su Dirección Ejecutiva participan en las actividades de la UNODC y celebran reuniones de información sobre la función del Comité y sus prioridades conforme a la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad; c) se han mantenido consultas con el Comité y su Dirección Ejecutiva para planificar las actividades de la UNODC; se comparten los informes de las misiones y las matrices temporales para las actividades en curso y las planificadas; d) el Comité y su Dirección Ejecutiva ofrecen orientación sobre los países que requieren asistencia; e) cuando se confirma una solicitud, la UNODC presta asistencia técnica para la creación de capacidad en estos países en el área jurídica y otras áreas conexas; y f) la UNODC ayuda a los Estados Miembros que lo solicitan (61 hasta la fecha) a recopilar los elementos necesarios para poder responder al Comité contra el Terrorismo.

72. La UNODC trabaja también en estrecha colaboración con el Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1267 (1999) relativa a Al-Qaida y los talibanes y personas y entidades asociadas, así como con su Equipo encargado de prestar apoyo analítico y vigilar la aplicación de las sanciones. La UNODC procura reforzar la capacidad de los Estados en la esfera legislativa y reglamentaria para aplicar el régimen de sanciones a Al-Qaida y los talibanes, y ayudarlos a redactar las secciones correspondientes de sus informes al Comité.

Además, la Subdivisión de Prevención del Terrorismo y el Programa Mundial contra el Blanqueo de Dinero de la UNODC contribuyen a difundir información sobre el régimen de sanciones a Al-Qaida y los talibanes y explicar a las autoridades nacionales competentes el alcance de las obligaciones de los Estados a este respecto.

73. La Subdivisión de Prevención del Terrorismo colabora también estrechamente con el Comité encargado de supervisar la aplicación de la resolución 1540 (2004), relativa a la no proliferación de armas de destrucción en masa y a las medidas para impedir que lleguen a manos de agentes no estatales, y con su grupo de expertos, lo que incluye la organización de actividades conjuntas de asistencia técnica.

74. La Subdivisión facilita también la colaboración de los tres comités del Consejo de Seguridad organizando talleres subregionales para preparar las respuestas a los tres, en cumplimiento de la estrategia común de presentación de informes. Estos talleres ofrecen a los participantes la posibilidad de plantear problemas concretos y preocupaciones específicas que suscite el cumplimiento de las obligaciones que atribuyen a sus países las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad.

2. Cooperación con otras entidades del sistema de las Naciones Unidas en el marco del Equipo especial de lucha contra el terrorismo

75. El Equipo especial de lucha contra el terrorismo fue creado por el Secretario General en 2005 para asegurar la coordinación y la coherencia generales de las actividades del sistema de las Naciones Unidas de lucha contra el terrorismo²⁰. Está formado por 25 entidades del sistema de las Naciones Unidas e INTERPOL. Desde la aprobación de la Estrategia global contra el terrorismo, el Equipo especial cataliza iniciativas con valor añadido de apoyo a los esfuerzos de los Estados Miembros por aplicarla en todos sus aspectos. En junio de 2009, el Secretario General nombró un funcionario superior de las Naciones Unidas para presidir el Equipo especial y se creó una oficina de apoyo dependiente del Departamento de Asuntos Políticos.

76. La UNODC participa activamente en el Equipo especial, asegurándose así de que su labor de lucha contra el terrorismo se encuadra en el contexto más amplio de las iniciativas de todo el sistema de las Naciones Unidas. La UNODC, junto con la Oficina Ejecutiva del Secretario General y el Comité contra el Terrorismo y su Dirección Ejecutiva, coordina la iniciativa de asistencia integrada para combatir el terrorismo del Equipo especial, que permite a los Estados Miembros participantes dirigir sus peticiones de asistencia relacionadas con la aplicación de la Estrategia a las entidades que participan en el Equipo especial de forma fácil y a través de una ventanilla única. Esta iniciativa contribuye a evitar la duplicación de actividades, sacar partido del aumento de las consultas y dar máximo efecto a la asistencia prestada. En colaboración con los Estados Miembros asociados, el Equipo especial está preparando un mapa de las actividades de asistencia de las entidades que lo forman, identificando lagunas y preparando planes de acción para prestar asistencia en todas las dimensiones de la Estrategia. La UNODC ha desempeñado una función importante de fijación de conceptos y desarrollo de la iniciativa, pidiéndosele

²⁰ Véase www.un.org/terrorism/cttaskforce.shtml.

además que tome la iniciativa operacional para poner en práctica algunos de sus elementos principales, entre ellos la puesta en marcha de un sistema interactivo de información a través de Internet, mecanismo fundamental de comunicación entre las entidades participantes en el Equipo especial²¹.

77. Junto con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), la UNODC preside el Grupo de trabajo sobre la lucha contra la financiación del terrorismo. Este Grupo ha elaborado un informe que contiene un conjunto de recomendaciones para contribuir a mejorar la eficacia de los Estados Miembros en la aplicación de las normas internacionales vigentes para combatir la financiación del terrorismo²².

78. La Subdivisión de Prevención del Terrorismo participa también activamente en la labor del grupo de trabajo del Grupo especial que se encarga de la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo y que ha elaborado una serie de guías básicas de referencia técnica sobre temas concretos; del grupo de trabajo sobre la lucha contra el uso de Internet con fines terroristas; y del grupo de trabajo sobre prevención y solución de conflictos, que se centra en las condiciones que favorecen la difusión del terrorismo en Asia Central y África Occidental.

79. El Equipo especial, además de lanzar iniciativas temáticas y crear grupos de trabajo, ha contribuido a promover las consultas y la cooperación entre las entidades adheridas en su labor cotidiana de asistencia.

3. Cooperación con organizaciones internacionales, regionales y subregionales

80. En el plano internacional, las alianzas operativas contribuyen al aprovechamiento óptimo de los recursos, aumentan la complementariedad de los mandatos y los conocimientos especializados, promueven iniciativas integrales y de base amplia y evitan la duplicación de trabajos.

81. La labor conjunta se centra sobre todo en áreas especializadas, como la cooperación internacional en asuntos penales (INTERPOL), el terrorismo nuclear, químico y biológico (OIEA, Organización para la Prohibición de las Armas Químicas), la lucha contra la financiación del terrorismo (Banco Mundial, FMI), cuestiones marítimas (OMI) y cuestiones relacionadas con la aviación civil (OACI). También se realizan actividades conjuntas periódicas con la Organización Internacional de la Francofonía, en particular en África Occidental y Central, y con la Secretaría del Commonwealth, principalmente en África Oriental y Meridional y en el Caribe.

82. Merece la pena analizar cómo pueden profundizarse estas alianzas, por ejemplo, mediante la programación, planificación y realización de actividades conjuntas, y cómo pueden desarrollarse nuevas alianzas, en particular con organizaciones de ayuda al desarrollo. El proyecto conjunto de fortalecimiento de la capacidad de lucha contra el terrorismo para aumentar la seguridad en Kenya

²¹ El Sistema de información sobre asistencia integrada para combatir el terrorismo se basa en la tecnología elaborada por la UNODC para el Mecanismo automatizado de asistencia de donantes en el contexto de la iniciativa del Pacto de París (véase <https://www.i-act-infosystem.org>).

²² Véase www.un.org/terrorism/pdfs/CTITF_financing_ENG_final.pdf.

constituye un buen ejemplo de la forma en que la UNODC y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo pueden complementarse²³.

83. En los planos regional y subregional, las alianzas contribuyen a asegurar que las dinámicas y las sensibilidades en los ámbitos político, económico y de desarrollo se comprenden adecuadamente y se tienen plenamente en cuenta en las actividades de asistencia técnica. Las alianzas aportan también legitimidad política, conocimientos especializados locales y un valioso apoyo logístico. Además, facilitan la transferencia de conocimientos y contribuyen al desarrollo de una capacidad local sostenible.

84. En América, las actividades se planifican y llevan a cabo conjuntamente con el Comité Interamericano contra el Terrorismo de la Organización de los Estados Americanos. Una alianza similar se ha establecido con la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa a fin de llevar a cabo actividades en las regiones de Europa Oriental y Asia Central. Se está preparando una estrecha alianza con la Secretaría del Foro de las Islas del Pacífico, para prestar asistencia a los países de esta región. En África, la labor de asistencia se lleva a cabo en estrecha colaboración con la Comunidad Económica de los Estados de África Central, la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, el Programa de fomento de la capacidad de lucha contra el terrorismo de la IGAD y la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo. El Consejo de Ministros Árabes del Interior, el Consejo de Cooperación del Golfo y la Liga de los Estados Árabes participan en alianzas en la región de África del Norte y Oriente Medio.

85. Además de promoverse la cooperación a escala regional han de buscarse también otras formas de impulsar la cooperación entre regiones. En esta labor se cuenta con la alianza de la Unión Europea y la Comisión Europea, en el marco de la asociación Europa-Mediterráneo, la Organización Consultiva Jurídica Asiático-Africana y la Red de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo.

4. Cooperación con la sociedad civil y el sector privado

86. Una de las cuestiones que se plantearon en el cursillo para los centros de coordinación nacional fue la necesidad de que los Estados se aseguren de que la sociedad civil apoya las medidas que se adopten para combatir el terrorismo. De ahí que sea importante trabajar con las facultades de derecho y otras instituciones académicas, así como con las asociaciones profesionales, para promover una respuesta de justicia penal contra el terrorismo basada en el imperio de la ley.

87. También se debe explorar la posibilidad de cooperar con el sector privado para aplicar la Estrategia global contra el terrorismo, en particular para abordar cuestiones jurídicas en áreas técnicas especializadas, como la financiación del terrorismo, el terrorismo nuclear, químico y biológico, el transporte marítimo y la aviación civil, y el uso de Internet con fines terroristas.

²³ Véase el informe “Thematic evaluation of the Global Project on Strengthening the Legal Regime against Terrorism”, pág. 5.

V. Conclusiones y recomendaciones

88. Como se subraya en la Estrategia global contra el terrorismo, definir una respuesta de justicia penal al terrorismo basada en el imperio de la ley es fundamental para los esfuerzos mundiales por combatir el terrorismo y un requisito para poner en práctica otros componentes de esta Estrategia.

89. En esta labor, la comunidad internacional se encuentra en una situación crucial: se han logrado avances impresionantes en la ratificación y aplicación de los convenios y protocolos internacionales relativos al terrorismo pero queda mucho por hacer para lograr la ratificación universal y la aplicación plena de estos instrumentos jurídicos internacionales.

90. La UNODC, y en particular su Subdivisión de Prevención del Terrorismo, está firmemente decidida a seguir prestando asistencia a los Estados Miembros en la satisfacción de sus necesidades. Sin embargo, para poder hacerlo confía en que los Estados Miembros aporten su apoyo, tanto político como financiero, a fin de poder capitalizar plenamente los logros conseguidos en la aplicación de un régimen jurídico internacional contra el terrorismo plenamente funcional y basado en el estado de derecho, y en el apoyo de los Estados Miembros.

91. El 12º Congreso quizá dese:

a) Instar a los Estados Miembros a que:

i) Se adhieran sin demora a los instrumentos internacionales contra el terrorismo y los apliquen plenamente, así como todas las resoluciones conexas de las Naciones Unidas, en particular la Estrategia global contra el terrorismo;

ii) Se aseguren de que las medidas que adopten en cumplimiento del marco jurídico internacional contra el terrorismo son plenamente conformes con el derecho internacional, incluido el derecho humanitario y el régimen internacional de los derechos humanos y de los refugiados;

iii) Adopten todas las medidas necesarias para establecer un régimen jurídico contra el terrorismo y un sistema de justicia penal a escala nacional que funcione adecuadamente, y crear la capacidad correspondiente para aplicarlos;

iv) Establezcan y mantengan mecanismos eficaces de cooperación internacional en cuestiones penales relacionadas con el terrorismo a fin de eliminar los refugios seguros;

v) Refuercen la cooperación y el intercambio de información entre organismos para combatir eficazmente el terrorismo, inclusive estableciendo mecanismos especiales de coordinación a escala interna;

vi) Soliciten asistencia técnica especializada para reforzar su capacidad de aplicación del marco jurídico internacional contra el terrorismo;

vii) Aporten recursos suficientes para que la labor de asistencia técnica de las Naciones Unidas contra el terrorismo, en particular la labor de la Subdivisión de Prevención del Terrorismo de la UNODC, sea sostenible, por medio de un aumento adecuado de los recursos del presupuesto ordinario y la aportación de recursos extrapresupuestarios previsibles y multianuales;

b) Instar a las Naciones Unidas, en particular a la UNODC, a que de disponerse de recursos suficientes:

i) Intensifique la prestación de asistencia a los países que lo soliciten para que ratifiquen y apliquen plenamente los instrumentos jurídicos internacionales relativos al terrorismo, y los esfuerzos por implicar en esta labor a los miembros del poder ejecutivo con capacidad de decisión y los parlamentarios;

ii) Amplíe la prestación de asistencia para crear capacidad en toda esta área a fin de poder establecer un sistema de justicia penal basado en el imperio de la ley que sea funcional y que permita combatir eficazmente el terrorismo, lo que incluye asistencia para crear capacidad de investigar, enjuiciar y sentenciar eficazmente casos concretos;

iii) Se asegure de que su labor de fomento de la capacidad se adapta a las circunstancias nacionales, subregionales y regionales específicas del país solicitante y se ofrece a través de modalidades que prevean una respuesta adaptada a la evolución de las necesidades; y de que puede ofrecerse el necesario seguimiento de la asistencia para garantizar la sostenibilidad, incluyendo un enfoque basado en la capacitación de capacitadores y la participación de centros de formación profesional;

iv) Ofrezca a los funcionarios de la justicia penal una formación más uniforme sobre la forma de aplicar los diversos instrumentos contra el terrorismo y, cuando proceda, contra la delincuencia organizada transnacional, el blanqueo de dinero y la corrupción, a fin de optimizar las posibles sinergias y ofrecer unos paquetes de asistencia técnica más amplios;

v) Intensifique sus esfuerzos por ofrecer asistencia para fomentar la capacidad de los Estados Miembros de atender a los aspectos de la justicia penal que se relacionan con la prestación de apoyo a las víctimas del terrorismo;

vi) Amplíe, en el marco de la asistencia que ofrece para combatir el terrorismo, la promoción y difusión de las reglas y normas de prevención del delito y justicia penal, haga un seguimiento de su utilización y aplicación y preste apoyo a las propuestas de examen y, en caso necesario o conveniente, actualización y complemento de ellas;

vii) Siga prestando asistencia para reforzar los mecanismos de cooperación internacional en cuestiones penales para combatir el terrorismo, inclusive prestando apoyo a la creación de redes, plataformas y otros mecanismos que puedan promover la cooperación internacional en asuntos penales;

viii) Aliente a los Estados Miembros a que consideren la posibilidad de recurrir a los mecanismos de cooperación internacional establecidos por los Estados parte en la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional y la Convención contra la Corrupción;

ix) Intensifique la creación de conocimientos especializados sustantivos y la prestación de asistencia en áreas técnicas especializadas, entre ellas la financiación del terrorismo, el terrorismo nuclear, biológico y químico y las cuestiones relacionadas con el transporte marítimo y la aviación civil;

- x) Intensifique la creación de conocimientos especializados sustantivos y aumente la prestación de asistencia en los aspectos de la justicia penal relacionados con la lucha contra el uso de Internet para fines terroristas;
 - xi) Siga promoviendo la utilización de mecanismos de prestación de asistencia técnica innovadores y eficaces en función de sus costos, en particular modalidades basadas en la tecnología de la información;
 - xii) Genere sinergias con otras entidades de las Naciones Unidas, incluso en el marco del Equipo especial de lucha contra el terrorismo, y siga trabajando con entidades asociadas a escala internacional, regional y subregional para elaborar programas de trabajo conjunto en apoyo de los esfuerzos de los países por combatir el terrorismo;
 - xiii) Intensifique los esfuerzos por seguir optimizando los procesos de consulta, coordinación y cooperación con los distintos interesados en la prestación de asistencia contra el terrorismo.
-