



## **Consejo Económico y Social**

Distr. GENERAL

E/CN.15/1998/2/Add.1/Rev.1  
28 de abril de 1998

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

### **COMISIÓN DE PREVENCIÓN DEL DELITO Y JUSTICIA PENAL**

Séptimo período de sesiones  
Viena, 21 a 30 de abril de 1998  
Tema 3 del programa\*

### **DÉCIMO CONGRESO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE PREVENCIÓN DEL DELITO Y TRATAMIENTO DEL DELINCUENTE**

#### **Proyecto de guía para las deliberaciones de las reuniones preparatorias regionales del Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente**

#### **ÍNDICE**

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN .....	1-6	2
I. PROMOCIÓN DEL IMPERIO DE LA LEY Y FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL .....	7-19	3
A. Adopción de un criterio multilateral y orientado hacia los resultados .....	11-16	4
B. La asistencia técnica para la reconstrucción posterior a los conflictos .....	17-18	6
C. Temas de debate .....	19	6
II. COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA TRANSNACIONAL: NUEVOS RETOS EN EL SIGLO XXI .....	20-39	7
A. Convención contra la delincuencia transnacional organizada .....	22	7
B. Medidas contra la delincuencia transnacional organizada .....	23	8
C. Extradición y asistencia jurídica recíproca .....	24	8
D. Otras formas de cooperación internacional y asistencia técnica .....	25	8

---

\* E/CN.15/1998/1 y Corr. 1.

## ÍNDICE (continuación)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
E. Medidas contra formas específicas del delito .....	26-32	8
F. Temas de examen .....	33	10
III. PREVENCIÓN EFICAZ DEL DELITO: ADAPTACIÓN A LAS NUEVAS SITUACIONES .....	34-48	11
A. Delitos relacionados con la xenofobia, el racismo y los conflictos étnicos ....	37-39	11
B. Nuevas tecnologías .....	40-43	12
C. Evaluación de programas de prevención del delito .....	44-47	13
D. Temas de examen .....	48	13
IV. DELINCUENTES Y VÍCTIMAS: RESPONSABILIDAD Y EQUIDAD EN EL PROCESO PENAL .....	49-77	14
A. Justicia restitutiva .....	53-54	14
B. Medidas de justicia restitutiva en el proceso de justicia penal .....	55-65	15
C. Equidad respecto de las víctimas y los delincuentes .....	66-73	17
D. Cooperación internacional en materia de justicia restitutiva .....	74-76	18
E. Temas de examen .....	77	19

## INTRODUCCIÓN

1. Los congresos quinquenales de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente se han venido organizando desde 1955, de conformidad con la resolución 415 (V) de la Asamblea General, de 1º de diciembre de 1950. De conformidad con la resolución 46/152 de la Asamblea General, sobre la elaboración de un programa eficaz de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, los congresos de las Naciones Unidas, en su calidad de órganos consultivos del programa, proporcionan un foro para:

- a) El intercambio de opiniones entre los Estados, las organizaciones intergubernamentales, las organizaciones no gubernamentales y expertos individuales representantes de diversas profesiones y disciplinas;
- b) El intercambio de experiencia en investigación, derecho y desarrollo de políticas;
- c) La determinación de las nuevas tendencias y cuestiones en materia de prevención del delito y justicia penal;
- d) El suministro de asesoramiento y comentarios a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal sobre cuestiones seleccionadas, con arreglo a lo que solicite la Comisión;
- e) La presentación a la Comisión, para su consideración, de sugerencias acerca de posibles temas para el programa de trabajo.

2. La Asamblea General, en su resolución 52/91, relativa a los preparativos del Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, aprobada por recomendación de la

Comisión en su sexto período de sesiones, escogió los temas sustantivos que se incluirían en el programa provisional del Décimo Congreso, así como los temas de los cursos prácticos. En la misma resolución, la Asamblea pidió al Secretario General que preparara una guía para las deliberaciones y la sometiera a la consideración de la Comisión, en cooperación con los institutos de prevención del delito y tratamiento del delincuente afiliados a las Naciones Unidas, e invitó a los Estados Miembros a participar activamente en ese proceso.

3. Los temas que se incluirán en el programa provisional del Décimo Congreso, según los aprobó la Asamblea General, son:

- a) Promoción del imperio de la ley y fortalecimiento del sistema de justicia penal;
- b) Cooperación internacional contra la delincuencia transnacional: nuevos desafíos en el siglo XXI;
- c) Prevención eficaz del delito: adaptación a las nuevas situaciones;
- d) Delincuentes y víctimas: responsabilidad y equidad en el proceso de justicia.

4. Los temas para los cuatro cursos prácticos son:

- a) Lucha contra la corrupción;
- b) Delitos relacionados con las redes de computadoras;
- c) Participación de la comunidad en la prevención del delito;
- e) La mujer en el sistema de justicia penal.

5. Además, la Asamblea decidió reservar los primeros dos días de sesiones plenarias del Décimo Congreso principalmente a las declaraciones de representantes de alto nivel político sobre los temas principales del Congreso, y pidió al Secretario General que preparara un análisis de conjunto sobre la situación del delito y la justicia penal en todo el mundo con miras a su presentación en la apertura del Congreso.

6. La presente guía para las deliberaciones tiene por objeto estimular las deliberaciones sobre cuestiones de gran interés para la comunidad internacional, con miras a determinar las principales opciones de política para su examen por el Congreso.

## **I. PROMOCIÓN DEL IMPERIO DE LA LEY Y FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL**

7. En el último decenio, muchos Estados en desarrollo iniciaron reformas constitucionales, la creación de nuevas instituciones, la promoción del respeto de los derechos humanos y elecciones pluralistas que apoyan la participación de la sociedad civil en la gestión de los asuntos públicos. Al mismo tiempo, la mayoría de los Estados de Europa oriental y algunos Estados de Asia están pasando por un momento de transición hacia una economía de mercado. La creciente apertura política, junto con la tendencia hacia la democratización de las instituciones y la liberación de las políticas socioeconómicas, ha creado un entorno favorable para las actividades de desarrollo encaminadas a fortalecer el imperio de la ley.

8. Con la aparición de nuevas democracias durante el decenio de 1990, la cooperación técnica se ha centrado en la buena gestión de los asuntos públicos, es decir, la capacidad de los gobiernos para prestar servicios públicos de

buena calidad a sus poblaciones y mantener el imperio de la ley. Los sistemas de justicia penal de muchos países han experimentado grandes dificultades para hacer frente a la escalada del delito que siguió a los principales cambios políticos y las perturbaciones económicas consiguientes. El vacío creado por la ruptura institucional y el debilitamiento de los controles sociales ha permitido a la delincuencia organizada establecerse, por ejemplo, mediante actividades ilícitas organizadas, prostitución, tráfico de drogas, planes fraudulentos y malversación de fondos públicos. La corrupción endémica y la mala administración pública han socavado gran parte de la asistencia para el desarrollo y han puesto en peligro las inversiones internacionales. La situación es tan crítica en varios países que la capacidad del gobierno para luchar contra la delincuencia ha pasado a ser una prueba fundamental de su viabilidad. A consecuencia de todo esto, desde principios de 1990 la comunidad internacional, cada vez más consciente de la necesidad de establecer un marco jurídico para el desarrollo, ha comenzado a incorporar en forma más sistemática actividades centradas en la justicia y el imperio de la ley en sus actividades y asistencia para el desarrollo.

9. Las deliberaciones sobre este tema deben centrarse en los esfuerzos por fortalecer los sistemas de justicia penal y el imperio de la ley en el marco de nuevas condiciones. El Décimo Congreso puede servir de plataforma para considerar la asistencia técnica ofrecida tanto a nivel bilateral como multilateral y para determinar las esferas en que la asistencia es más necesaria. También puede ofrecer orientación sobre la dirección que debe tomar la cooperación técnica en el futuro, considerando al mismo tiempo los proyectos de asistencia prototipo que han tenido más éxito para fortalecer el imperio de la ley y las medidas que se podrían adoptar para aumentar el número de esos proyectos.

10. Los Estados Miembros han indicado un gran número de necesidades. Con mucha frecuencia, los países en desarrollo tienen dificultades para hacer frente a los rápidos cambios políticos y socioeconómicos y a la creciente complejidad del delito, y piden asistencia para revisar o elaborar nueva legislación. La reforma del derecho, incluidos los nuevos códigos de procedimiento y penales ocupan un lugar elevado en la lista de prioridades, al igual que la legislación especial para abordar problemas particulares como la corrupción, la delincuencia organizada y el lavado de dinero. Muchos países en desarrollo y Estados con economías en transición necesitan asistencia técnica para crear o reformar sus sistemas de prevención del delito y justicia penal. Como consecuencia de la falta de fondos, los organismos gubernamentales, encargados de la prevención del delito y la justicia penal no cuentan con personal suficiente y carecen de equipo apropiado y métodos de capacitación modernos. También se suele pedir asistencia para mejorar algunos aspectos de las operaciones de la justicia penal, como el profesionalismo de las fuerzas de policía y la independencia de la judicatura. En materia correccional, las necesidades incluyen alternativas para resolver el hacinamiento de las prisiones. Otras necesidades comunicadas se refieren a la falta de materiales de capacitación de todo tipo y la capacitación para utilizar equipo especializado. Muchos Estados solicitan asesoramiento y asistencia para hacer frente a la creciente delincuencia de menores y para el tratamiento de los menores delincuentes.

#### A. Adopción de un criterio multilateral y orientado hacia los resultados

11. Las Naciones Unidas, así como otras entidades y organizaciones internacionales reconocen la importancia de respetar el imperio de la ley y su función como contribución al desarrollo sostenible. En la sección I del anexo de la resolución 46/152, la Asamblea General reconoció que "la democracia y la calidad de la vida sólo pueden florecer en un contexto de paz y seguridad para todos. La delincuencia amenaza la estabilidad y la seguridad del entorno social. La prevención del delito y la justicia penal, con el debido respeto de los derechos humanos, son, pues, una contribución directa al mantenimiento de la paz y la seguridad". En la misma resolución, que constituyó la culminación de un largo proceso de examen del Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, la Asamblea General alentó "a todos los países desarrollados a que reexaminaran sus programas de ayuda para cerciorarse de que aportan una contribución plena y adecuada en el campo de la justicia penal, en el marco general de las prioridades del desarrollo".

12. La cooperación internacional eficaz en materia de prevención del delito y justicia penal depende, en primer lugar, de la capacidad del sistema de justicia penal de cada país para abordar adecuadamente los problemas de

delincuencia que existen o que probablemente se producirán. Para elevar el nivel de experiencia y profesionalismo del sistema de justicia penal suelen necesitarse recursos que en muchos países faltan.

13. Entre los objetivos de la cooperación técnica en materia de prevención del delito y justicia penal debe figurar la adopción de medidas estratégicas a nivel nacional para resolver problemas que van en aumento, tales como la delincuencia organizada, y promocionar mecanismos eficaces de cooperación regional basados en la cooperación judicial y en arreglos en materia de policía entre los Estados, con miras al intercambio de información y experiencia en todas las esferas relacionadas con el delito.

14. La cooperación internacional incluye una amplia gama de actividades, como la asistencia para poner al día códigos penales obsoletos, la redacción y la reforma de disposiciones jurídicas sobre cuestiones específicas, la reorganización de organismos clave, como los ministerios de justicia y del interior, las fuerzas de policía, la judicatura y las instituciones penitenciarias, la capacitación del personal de la justicia penal para mejorar su capacidad técnica y elevar su nivel de profesionalismo, la asistencia recíproca en cuestiones penales, el suministro de apoyo mediante programas informáticos y la protección y asistencia a las víctimas del delito y el abuso del poder.

15. La asistencia técnica y la cooperación internacional en prevención del delito y justicia penal se presta actualmente en forma bilateral, por conducto de gobiernos y a través de diversas organizaciones intergubernamentales y fondos y organismos de desarrollo internacionales (por ejemplo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo\*, el Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo, en particular el Banco Interamericano de Desarrollo, la Secretaría del Commonwealth, el Consejo de Europa y la Unión Europea), así como a través de diversas organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales. En el seno de la Secretaría de las Naciones Unidas, además del Centro de Prevención Internacional del Delito, otras diversas entidades, como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y las comisiones regionales prestan asistencia en sus respectivas esferas de competencia. El Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia, y órganos como el Instituto de las Naciones Unidas de Asia y el Lejano Oriente para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (UNAFEID), el Instituto Regional Africano para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (UNAFRI), el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD), se ocupan de reunir y difundir información pertinente, realizar investigaciones e impartir capacitación, así como de promover la acción cooperativa con respecto a problemas de interés común.

16. La asistencia multilateral ofrece diversas ventajas, especialmente cuando se presta a través de las Naciones Unidas. Constituye un foro singular para elevar la conciencia pública y crear el consenso necesario para realizar una acción concertada. Su carácter neutral permite a las Naciones Unidas desarrollar relaciones especiales de confianza con los países y sus pueblos y ayudar a crear capacidad a largo plazo y estable sin injerencias políticas o ventajas económicas y otras consideraciones. Al programar la asistencia para el desarrollo según las necesidades de los países

---

\* Entre los organismos a que se hace referencia, el PNUD ha aplicado en los últimos años políticas que hacen hincapié en el desarrollo de la capacidad para una buena gestión de los asuntos públicos, como medio prioritario del apoyo a los objetivos de erradicación de la pobreza, mejoramiento del medio ambiente, equidad basada en el género y medios de vida sostenibles. En el marco de las actividades del PNUD encaminadas a promover y a apoyar la buena gestión de gobierno, son particularmente pertinentes las actividades de las Oficinas Regionales para Europa y la Comunidad de Estados Independientes, que ejecutan un programa regional de apoyo para fortalecer la democracia, la gestión de los asuntos públicos y la participación. A principios del decenio de 1990, el PNUD patrocinó algunas reformas del sistema legislativo y judicial en respuesta a peticiones de Estados interesados. Desde 1994 en adelante, el PNUD ha dedicado una parte importante de sus recursos a la gestión de los asuntos públicos. Se han asignado más de 44 millones de dólares a 62 proyectos en esta esfera; desde 1996, esas actividades han aumentado sustancialmente.

interesados y gracias a su presencia universal, con una red de oficinas nacionales y regionales, las Naciones Unidas pueden actuar de manera eficaz a nivel de países. Por último, los Estados Miembros necesitan asistencia basada en la experiencia y la gama de opciones más amplia posibles, a fin de adoptar soluciones satisfactorias a las circunstancias culturales, sociales y jurídicas específicas de cada país. Este tipo de experiencia y opciones amplias por lo general no están disponibles cuando la asistencia se presta en forma bilateral.

#### B. La asistencia técnica para la reconstrucción posterior a los conflictos

17. La experiencia adquirida en las operaciones de mantenimiento de la paz más recientes de las Naciones Unidas parece indicar que el sistema de justicia penal es una de las instituciones que más sufren en situaciones de conflicto. Con frecuencia, la justicia penal se subvierte al poder político, y cuando parece oponerse al logro de objetivos ilegales invariablemente se constituye en el objetivo principal de actividades de desmantelamiento o destrucción. El éxito de las actividades de reconstrucción de un país tras un conflicto interno o externo depende en gran parte del restablecimiento del imperio de la ley, con un nivel adecuado de seguridad para todos sus ciudadanos. La rehabilitación de un sistema de justicia penal capaz de asegurar el mantenimiento de la ley y el orden, con la debida consideración a la necesidad de proteger los derechos civiles y las libertades básicas, se ha convertido, por lo tanto, en una de las actividades prioritarias más importantes.

18. La proscripción de la violencia contra las personas, y especialmente de la comisión sistemática de delitos contra la humanidad, deben ser reforzadas adecuadamente. Es muy probable que la delincuencia de carácter transnacional y organizada se difunda en el contexto de un conflicto armado durante el proceso de transición a la paz. Si no se cuenta con infraestructuras y mecanismos adecuados de aplicación de la ley, las sociedades expuestas a conflictos pueden convertirse en refugio seguro para organizaciones delictivas, tanto nacionales como transnacionales. Lamentablemente, la ilegalidad, el banditismo, el contrabando y la victimización de inocentes suele acompañar a las situaciones de guerra. Además de crear mecanismos internacionales de prevención del delito y justicia penal (tribunales de guerra), es fundamental que funcionen plenamente las instituciones nacionales y locales de justicia penal, a fin de que se pueda hacer justicia (y que esta justicia sea visible) con arreglo al imperio de la ley, y que se pueda utilizar a estas instituciones como medio de promover la confianza pública y la cohesión social. Hay que estudiar criterios autóctonos para la reconciliación, incluida la posibilidad de utilizar elementos de formas tradicionales de justicia.

#### C. Temas de debate

19. Las reuniones preparatorias regionales quizás deseen considerar la posibilidad de estudiar las siguientes cuestiones:

a) Qué tipos de asistencia técnica se necesitan en la prevención del delito y la justicia penal para promover el imperio de la ley, incluso en la reconstrucción posterior a un conflicto y cuál es la mejor forma en que el Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal puede prestar esa asistencia;

b) Sobre la base de la experiencia anterior, qué criterios podrían aplicarse con éxito para establecer los elementos de un sistema de justicia penal justo y eficaz, incluidas la policía y el sistema judicial;

c) Cómo se han evaluado los resultados y los efectos de los proyectos de asistencia técnica en el establecimiento y mantenimiento de un marco jurídico estable para la prevención del delito y la justicia penal, y cómo podría mejorarse esa evaluación.

## **II. COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA TRANSNACIONAL: NUEVOS RETOS EN EL SIGLO XXI**

20. En los últimos años se ha observado un aumento de la delincuencia transnacional, que ha adoptado nuevas características, como se observa particularmente en la delincuencia transnacional organizada. La aparición de nuevas formas de alianzas transnacionales en organizaciones delictivas requiere una respuesta eficaz. La interacción entre el entorno académico y de investigaciones y las instituciones políticas a los niveles nacional, regional y mundial ha comenzado a rendir frutos, aunque todavía a un ritmo muy lento. La necesidad de poner en práctica los logros de la comunidad internacional en la aplicación de nuevas leyes y reglamentos concebidos para luchar contra la delincuencia debe ser objeto de atención a fin de fortalecer el imperio de la ley. En particular, los problemas planteados por la delincuencia transnacional organizada exigen la aplicación de la experiencia jurídica y criminológica para fortalecer la seguridad, teniendo en cuenta otras necesidades de los seres humanos y de la sociedad en general, con miras a elaborar mejores leyes e instituciones de justicia penal más fáciles de comprender y utilizar.

21. El Congreso debe hacer hincapié en instrumentos y medios prácticos de cooperación para prevenir y combatir las formas contemporáneas de la delincuencia transnacional. En las deliberaciones debe tratarse de determinar formas de fortalecer los conocimientos especializados, desarrollar instrumentos de capacitación y compilar las mejores prácticas de todo el mundo. Se ha determinado que las cuestiones que se indican a continuación son de particular pertinencia para el Décimo Congreso.

#### A. Convención contra la delincuencia transnacional organizada

22. La Asamblea General, en su resolución 51/120, pidió a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal que examinara con carácter prioritario la cuestión de la elaboración de una convención internacional contra la delincuencia transnacional organizada. El grupo intergubernamental de expertos de composición abierta entre períodos de sesiones encargado de elaborar el anteproyecto de una posible convención internacional amplia contra la delincuencia transnacional organizada, en el informe de su reunión celebrada en Varsovia del 2 al 6 de febrero de 1998, tomó nota de lo siguiente: “Hubo un amplio consenso sobre la conveniencia de contar con una convención de ese tipo... Este instrumento jurídico internacional podría producir muchos beneficios que no sólo proseguirían otras actividades satisfactorias para resolver cuestiones apremiantes de carácter nacional e internacional, sino que irían más allá... Se confirmó sin reservas el compromiso de la comunidad internacional de prestar atención prioritaria a la elaboración de esa convención y asegurar su plena aplicación” (E/CN.15/1998/5). En su séptimo período de sesiones, la Comisión prosiguió la labor relativa al proyecto de Convención, la cual habría de continuarse en una reunión del grupo intergubernamental de expertos prevista en Buenos Aires del 31 de agosto al 4 de septiembre de 1998. En caso de que la Comisión completara la labor sobre la propuesta convención, el Congreso podría servir de plataforma para examinar las modalidades de aplicación más viables para las diversas disposiciones de la Convención. El Congreso quizás desee también examinar la legislación internacional existente que podría facilitar las actividades a este respecto. Al mismo tiempo, se podría analizar la legislación nacional, tanto de fondo como de procedimiento, para verificar su capacidad de satisfacer los requisitos de un instrumento internacional de ese tipo.

## B. Medidas contra la delincuencia transnacional organizada

23. Se podrían examinar medidas prácticas que ayudasen a los oficiales de los organismos de represión a prevenir y combatir la delincuencia transnacional organizada, incluida la cooperación internacional en la inspección de los lugares en que se han cometido delitos, la reunión de pruebas y la aplicación de técnicas criminológicas. Además, se podrían desarrollar métodos para reunir y analizar datos operacionales sobre la delincuencia transnacional. Habría que examinar la relación entre la delincuencia organizada y el nacimiento de tensiones y luchas civiles a fin de verificar la medida en que esa delincuencia organizada puede provocar tensiones y conflictos civiles.

## C. Extradición y asistencia jurídica recíproca

24. El Congreso podría facilitar el examen de los problemas relacionados con la asistencia recíproca en causas penales y en materia de extradición. Los tratados modelo son instrumentos de cooperación internacional bien probados que, como tales, forman parte de actividades más amplias de prevención y la lucha contra la delincuencia transnacional organizada y el fortalecimiento de la cooperación regional e internacional en la aplicación de la ley y los procedimientos judiciales. Favorecería a las deliberaciones del Congreso la presencia de expertos jurídicos y encargados de fijar políticas, ya que esto permitiría realizar un diálogo conducente al perfeccionamiento de los instrumentos de cooperación existentes en materia de justicia penal, y a la creación de nuevos instrumentos, por ejemplo, consolidando los tratados modelo en un instrumento amplio de cooperación internacional. Se podría estudiar la viabilidad de establecer mecanismos internacionales para resolver conflictos sobre extradición. Se podrían examinar los principios reconocidos internacionalmente y consagrados en las convenciones existentes. Se podría elaborar legislación modelo sobre asistencia jurídica recíproca que, junto con la legislación modelo sobre extradición, se podría utilizar como instrumento eficaz para mejorar la cooperación internacional en cuestiones penales. La asistencia técnica en esta esfera, concentrada en actividades de capacitación y servicios de asesoramiento, podría incluir la promoción de técnicas para el mejoramiento de las aptitudes. Además, el Congreso podría brindar una oportunidad para estudiar la viabilidad de formas alternativas a la extradición oficial simplificando los procedimientos de extradición.

## D. Otras formas de cooperación internacional y asistencia técnica

25. En general, con respecto a la asistencia técnica para fomentar las actividades de lucha contra la delincuencia internacional organizada, el Congreso brindaría una excelente oportunidad para que los encargados de fijar políticas identifiquen esferas de colaboración y desarrollo de instrumentos jurídicos universales, es decir, leyes modelo, declaraciones y manuales, y estrategias prácticas para ayudar a los países que lo soliciten, particularmente los países en desarrollo, las economías en transición y los países que se están recuperando de conflictos, a prevenir y combatir las actividades delictivas organizadas. Estos instrumentos se deben concebir de modo que se puedan aplicar en todo el mundo, con las modificaciones y adaptaciones necesarias. Se podría estudiar también la viabilidad de establecer mecanismos de coordinación y cooperación entre las organizaciones internacionales pertinentes y el sector privado, a fin de proporcionar una asistencia técnica mejor y más efectiva a costo reducido, ampliar el alcance y el contenido de la asistencia técnica, desarrollar criterios uniformes para prestar la asistencia y evaluar sus resultados, y dar un carácter más uniforme y sistemático al suministro de asistencia técnica.

## E. Medidas contra formas específicas del delito

### *1. El terrorismo en todas sus formas*

26. El terrorismo es una amenaza mundial a la seguridad nacional e internacional, que introduce la violencia aleatoria que desafía la capacidad de los Estados de proteger a sus ciudadanos. Ninguna región permanece inmune, ya que el terrorismo trasciende las fronteras nacionales y modifica sus modalidades y métodos operativos para aprovechar las tecnologías modernas. La Asamblea General ha logrado progresos sustanciales en la elaboración de



directrices para promover la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo en todas sus formas y dimensiones. Sobre la base de esos progresos y de otras iniciativas tomadas a diversos niveles, el Congreso podría examinar medios prácticos de fortalecer las actividades nacionales y promover la cooperación internacional, en particular estableciendo lazos de colaboración estrechos entre organismos de represión, desarrollando arreglos prácticos y organizando seminarios y cursos de capacitación sobre la forma de abordar aspectos específicos de l terrorismo nacional e internacional. El Congreso podría también aportar insumos sobre la forma de ayudar a los Estados Miembros a mejorar sus capacidades para prevenir, investigar y combatir con eficacia los ataques terroristas.

## *2. Blanqueo de dinero*

27. El Congreso podría servir de plataforma para el examen de medidas prácticas para la prevención y el control del blanqueo de dinero. Se podrían celebrar deliberaciones sobre cuestiones como la asistencia técnica en apoyo de la aplicación del programa mundial contra el blanqueo de dinero de la Oficina de Prevención del Delito y Fiscalización de Drogas de la Secretaría, (incluidos cursos de capacitación, servicios de asesoramiento y ejemplos de las mejores prácticas). Se podría hacer hincapié en las medidas necesarias para hacer frente a las novedades en materia de blanqueo de dinero en la era de la alta tecnología, en particular la forma en que la nueva tecnología crea alternativas y lagunas en las leyes que favorecen el blanqueo de dinero. A este respecto, se podrían considerar cuestiones conexas, como los métodos de colaboración para descubrir y decomisar bienes, incluido el secreto bancario y la distribución internacional de los bienes, así como medidas prácticas como el intercambio de datos, información y experiencia para disuadir, detectar y enjuiciar delitos económicos y financieros. Además, se podrían examinar otras formas de garantizar las declaraciones financieras, la transparencia y la rendición de cuentas.

## *3. Corrupción*

28. Con respecto a la corrupción, el Congreso podría servir de foro para las deliberaciones sobre la base de l Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos (anexo de la resolución 51/59 de la Asamblea General), la Declaración de las Naciones Unidas sobre la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales (anexo de la resolución 51/191 de la Asamblea General) y las 50 recomendaciones de la Reunión del Grupo de Expertos en Corrupción, celebrada en Buenos Aires del 17 al 21 de marzo de 1997 (E/CN.15/1997/3/Add.1). Se podrían examinar también las modalidades de un plan para la aplicación práctica de mecanismos contra la corrupción. Se podrían elaborar propuestas de asistencia técnica para apoyar la aplicación de estos mecanismos, en particular cursos de capacitación, servicios de asesoramiento y ejemplos de las mejores prácticas. Se podrían desarrollar regímenes reglamentarios modelo y elaborar normas bancarias. Se podrían sugerir mecanismos jurídicos para luchar contra la corrupción desde el extranjero, particularmente en el comercio privado. Se podrían examinar soluciones civiles y administrativas, como alternativas a las sanciones penales, a fin de aliviar al sistema de justicia penal de la carga de los casos de corrupción, preservando las medidas penales para los delitos más graves. La cuestión de la participación de la población en general se podría tratar, por ejemplo, mediante campañas de información y concienciación sobre el impacto negativo de la corrupción en el bienestar de la sociedad y el desarrollo nacional. Otro tema podría ser la lucha contra la corrupción tipificando como delito el soborno, con arreglo a lo recomendado por la Asamblea General.

## *4. Delitos contra el medio ambiente*

29. Con respecto a la función del derecho penal en la protección del medio ambiente, la presencia en el Congreso de especialistas internacionales y encargados de fijar políticas podría facilitar el intercambio de opiniones sobre la creación de mecanismos prácticos para asegurar el tratamiento de manera coherente del problema de los delitos ambientales, a fin de evitar casos en que corporaciones o individuos busquen países débiles o en los que no se aplique la legislación ambiental a fin de sacar ventajas. Se podría considerar la creación de una plataforma internacional para coordinar las medidas de lucha contra la delincuencia ambiental. Dicha plataforma brindaría una oportunidad para intercambiar información, realizar análisis de delitos y establecer legislación penal internacional

coordinada sobre el medio ambiente, formulando principios generalmente aceptados que podrían consagrarse en una convención internacional. Podría considerarse la preparación de un manual para oficiales de aduanas y de organismos de represión sobre la forma de detectar e impedir el tráfico de sustancias peligrosas y de un manual para oficiales de organismos de represión sobre la forma de detectar y prevenir el contrabando de especies amenazadas. El Congreso podría estimular esas iniciativas y sugerir formas de promover la cooperación sobre estas cuestiones.

#### *5. Tráfico de sustancias nucleares*

30. Con respecto al tráfico de sustancias nucleares, incluidas todas las sustancias radiactivas reales o supuestas, así como metales y tierras raras, los encargados de fijar políticas asistientes al Congreso podrían estudiar la viabilidad de realizar un análisis a fondo del delito nuclear, incluidas cuestiones como la cantidad de material radiactivo en el mercado, la disponibilidad de material fisiónable para la producción de armas, su procedencia y la existencia de un mercado real para esos productos, así como la utilización de materiales radiactivos por partes distintas de los gobiernos.

#### *6. Robo de automóviles*

31. El Congreso brindará una oportunidad para examinar los progresos en la elaboración de un manual para oficiales de organismos de represión sobre lucha contra el robo de automóviles, y su utilización en cursos de capacitación. Se podría estudiar la posibilidad de realizar un estudio amplio a nivel mundial de esta difundida forma de delincuencia para complementar las conclusiones y recomendaciones de las reuniones celebradas sobre este tema y determinar la viabilidad de establecer mecanismos para una acción coordinada de lucha contra delitos relacionados con los vehículos automotores.

#### *7. La trata de seres humanos*

32. La trata de seres humanos es un problema muy grave que enfrenta la comunidad internacional. Actualmente se considera que ese tráfico constituye el mercado delictivo de más rápido crecimiento en el mundo. Los resultados de las investigaciones sobre los efectos mundiales de esas actividades delictivas siguen proporcionando una base no adecuada para obtener información fáctica de fiar sobre la extensión del problema, que se considera integrado por los tres componentes principales siguientes: el contrabando ilegal de extranjeros destinados al mercado de trabajo en diferentes partes del mundo; la esclavitud sexual de mujeres y niños y la esclavitud económica en todas sus formas. Al estudiar posibles medidas de lucha eficaces, el Congreso tal vez desee considerar la posibilidad de recomendar la formulación y ejecución de proyectos de asistencia técnica destinados a ayudar a los Estados a hacer frente a este fenómeno.

#### *F. Temas de examen*

33. Las reuniones preparatorias regionales quizás deseen considerar las siguientes cuestiones:

a) A la luz de la propuesta convención internacional contra la delincuencia transnacional organizada, determinar qué mecanismos han de preverse en los planos nacional e internacional para dar efecto a sus diversas disposiciones;

b) Determinar las medidas más eficaces que podrían adoptar las Naciones Unidas para responder a las necesidades de los países en materia de asistencia técnica para fortalecer sus capacidades nacionales de lucha contra la delincuencia transnacional.

c) Determinar cuál es la mejor forma en que la cooperación regional e internacional en materia de prevención del delito y justicia penal puede contribuir a la lucha contra el terrorismo.

### III. PREVENCIÓN EFICAZ DEL DELITO: ADAPTACIÓN A LAS NUEVAS SITUACIONES

34. Durante los últimos dos decenios, la comunidad de la justicia penal internacional ha centrado su atención cada vez más en la determinación, el desarrollo y la evaluación de medidas para prevenir el delito. Ese proceso, que recibió un nuevo impulso como reacción a la aseveración de que “nada funciona”, ha continuado y sus resultados parecen indicar que hay algunas medidas eficaces de prevención del delito basadas en los conceptos tradicionales (como el fortalecimiento de la función de la familia y el fomento de la educación formal). Otras medidas innovadoras se basan en el adelanto tecnológico que permite a la comunidad de la justicia penal reaccionar a tiempo y de manera eficaz ante nuevas situaciones delictivas. De hecho, y especialmente en el último decenio, una de las prioridades más altas de muchos gobiernos es mantenerse a la par de la evolución en materia de delincuencia y su prevención, que es también un verdadero desafío para los especialistas en actividades de represión y prevención del delito.

35. Las cambiantes modalidades y dinámicas del delito han actuado como catalizadoras del cambio en los enfoques. Si bien las nuevas tecnologías de la información que permiten mejores comunicaciones (tanto para los ciudadanos respetuosos de la ley como para los delincuentes) están circunscriptas esencialmente a los países desarrollados, en el período relativamente breve entre el Noveno y el Décimo Congreso de las Naciones Unidas de Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente se ha producido una tremenda expansión a este respecto. Ahora bien, por un lado la proliferación de nuevas tecnologías de la información ha traído numerosas ventajas para las comunicaciones y la cooperación a nivel mundial, pero por otro también ha ayudado a promover nuevas formas de delincuencia en los planos nacional, regional e internacional.

36. El Consejo Económico y Social tomó nota de esa evolución en su resolución 1997/33, aprobada por recomendación de la Comisión en su sexto período de sesiones, a la que se anexó el texto de los elementos de una política responsable de prevención de la delincuencia: reglas y normas. En la sección I de ese texto se señala que “el concepto de prevención de la delincuencia no debe quedar limitado a las formas de delincuencia tradicional,...sino que debe extenderse a las nuevas formas de delincuencia entre las que cabe mencionar la delincuencia organizada, el terrorismo, el tráfico clandestino de migrantes, los delitos informáticos y cibernéticos, los delitos ecológicos, la corrupción y el comercio ilícito relacionado con la adquisición y el desarrollo de armas de destrucción en masa....El concepto de prevención de la delincuencia deberá tener en cuenta la internacionalización creciente de las actividades delictivas y la relación existente entre la economía mundial, las tecnologías avanzadas y las manifestaciones nacionales de la delincuencia, prestándose particular atención a la situación de los países en desarrollo”.

#### A. Delitos relacionados con la xenofobia, el racismo y los conflictos étnicos

37. Se considera que la creciente ola de xenofobia, racismo e intolerancia respecto de grupos étnicos diferentes son los aspectos que plantean los mayores desafíos. La erosión de las fronteras y los sistemas que una vez fueron rígidos y la mundialización del comercio han impulsado cambios en los mercados de trabajo nacionales e internacionales, con la inevitable migración de personas que procuran mejorar sus oportunidades de vida y de trabajo. La migración desde el sur hacia el norte y la migración causada por diferentes niveles de desarrollo socioeconómico ha planteado problemas de prevención y lucha contra la delincuencia en los países de entrada. Los gobiernos se han visto enfrentados a serios desafíos con respecto a la protección de los derechos de los inmigrantes y emigrantes que, debido a su posible situación de ilegalidad, pueden convertirse en delincuentes pero que con mayor frecuencia son víctimas del delito. La xenofobia y el odio racial han alimentado la violencia colectiva y entre personas, fomentando al mismo tiempo oportunidades delictivas para los miembros de las redes de delincuencia organizada o para las víctimas de grupos delictivos organizados que sacan ventajas de la situación de grupos particulares (por ejemplo, el cobro de dinero por protección o la acción de oficiales públicos corruptos que exigen dinero de soborno para emitir permisos de residencia o de trabajo).

38. La Conferencia Internacional sobre la migración y el delito, organizada en Courmayeur (Italia) en octubre de 1996 por el Consejo Consultivo Internacional Científico y Profesional en cooperación con las Naciones Unidas y el Gobierno de Italia, analizó diversos aspectos de la relación entre los dos fenómenos y sugirió algunos parámetros de acción. El Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal se ha referido a ambos aspectos en una serie de declaraciones de política y medidas prácticas encaminadas a promover el imperio de la ley, la capacitación de oficiales de organismos de represión y la modificación de las actitudes de la población para promover más tolerancia respecto del multiculturalismo y predisposición para una buena integración. Si n embargo, la Comisión en su sexto período de sesiones observó que las propias autoridades solían ser las culpables: “...la violencia contra los migrantes ilegales se estaba convirtiendo en un problema cada vez más grave...la s autoridades de inmigración cometían a menudo delitos de ese tipo. Se recomendó que los Estados prestaran la debida atención a la prevención y la sanción de esa forma de abuso del poder. Las leyes de inmigración debían concentrarse más en la red de organizaciones delictivas involucradas en el tráfico de migrantes que en el castigo de migrante s indocumentados...Se señaló que los procedimientos de repatriación debían prevenir situaciones que pusieran e n peligro la integridad, la dignidad y los derechos humanos de los migrantes”<sup>1</sup>.

39. Las medidas y técnicas de prevención del delito debían incluir intervenciones jurídicas, sociopolíticas y económicas encaminadas a prevenir delitos y abusos relacionados con la xenofobia y el racismo, incluidos programas de asentamiento y reasentamiento para migrantes, campañas de publicidad para fomentar la tolerancia y e l multiculturalismo, programas de educación encaminados a prevenir el comportamiento agresivo contra los niño s extranjeros, la vigilancia étnica y la prevención de posibles situaciones de perturbación del orden público.

#### B. Nuevas tecnologías

40. La mundialización de las comunicaciones y la mejor gestión de la información han facilitado nuevas formas de delitos, con posibles consecuencias de gran alcance para la prevención del delito. En el mundo desarrollado , muchos individuos utilizan tecnologías de información modernas (como los teléfonos celulares y la Internet) para permanecer conectados a la comunidad y mejorar la seguridad. En los países en desarrollo, donde las línea s telefónicas todavía no son abundantes, el estricto control y apoyo de la familia todavía proporcionan un sentimiento básico de seguridad, que puede no obstante debilitarse a medida que se amplía la difusión de la información y ésta llega a esa parte de la población mundial.

41. Cuando se celebró el Noveno Congreso de las Naciones Unidas de Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, varios países desarrollados estaban aplicando una nueva forma de sanción distinta de la privación de la libertad, es decir, la vigilancia electrónica. Poco después se introdujo, con resultados positivos y posible s aplicaciones en otras partes del mundo, la prevención de situaciones de delito aprovechando nuevos avances en las tecnologías de la información, incluida la vigilancia con satélites, la televisión de circuito cerrado, la determinación de la propiedad de armas de fuego y las referencias bal ísticas, y los boletines de anuncios sobre los delincuentes más buscados. Otro ejemplo está dado por las recientes novedades en el uso de la prueba del ADN, que ha ayudado a determinar la culpabilidad de delincuentes y ha introducido un mecanismo para establecer la inocencia en un juicio.

42. Por ejemplo, algunas jurisdicciones de los Estados Unidos de América cuentan con sistemas bien establecidos de vigilancia por satélite para los delincuentes que cumplen condenas sin privación de la libertad. La tecnología de los satélites ya ha sido aplicada por la industria automotriz para prevenir el robo de vehículos automotores o facilitar la recuperación de vehículos robados dotados de dispositivos que emiten una señal y facilitan su ubicación. Se han logrado nuevos avances en la tecnología de las huellas digitale s, que permite ahora a los agentes de policía transmitir electrónicamente la imagen de una huella digital a una base central de datos con fines de elaboración y facilita de esta forma la posible detención del delincuente. Se han introducido sistemas d e marcado muy avanzados en la fabricación de billetes de curso legal para que sea más difícil falsificarlos. Se está trabajando en otros adelantos tecnológicos para facilitar la prevención del delito.

43. A medida que esas tecnologías de la información se vayan perfeccionando y poniendo a disposición de un mayor número de países, se difundirá también su uso. Pero quedan todavía por resolver algunas cuestiones básicas de naturaleza jurídica, de investigación o de planificación de la programación, algunas de las cuales fueron señaladas ya por el Noveno Congreso y por la Comisión. Sin embargo, todavía hay que examinar muchas otras cuestiones, incluidas la intrusión, la protección de la privacidad y otros derechos, así como el costo de las tecnologías nuevas en comparación con sus supuestos beneficios.

#### C. Evaluación de programas de prevención del delito

44. A fin de determinar la eficacia de las medidas de prevención del delito, su evaluación debe ser uno de los puntos clave de discusión en el Décimo Congreso. En varios países, los organismos del Estado y otros actores que han aplicado programas de prevención del delito han desarrollado métodos avanzados para evaluar la eficacia de las estrategias adoptadas. Algunos se basan en la tasa de fracasos o éxitos –el porcentaje de Algunos se basan en la tasa de fracasos o éxitos –el porcentaje de reincidencia- después de tener en cuenta un posible efecto de desplazamiento.

45. Esos métodos quizá no sean muy atractivos para muchos especialistas en prevención del delito. La eficacia de los programas de prevención de delito se evalúa no solo estadísticamente, sino también a menudo en términos cualitativos, como se refleja en la reducción del miedo y la percepción de un menor riesgo entre los ciudadanos, así como en la minimización de la intrusión de las estrategias de prevención del delito en las libertades democráticas. El análisis cuidadoso de nuevas tecnologías para la lucha contra la delincuencia debe ser objeto de las mismas evaluaciones estrictas que se aplican a otros programas sociales, como las campañas de vacunación o la aprobación de nuevos medicamentos.

46. A nivel internacional, la cuestión de la eficacia es aún más problemática que a nivel nacional, debido a la compleja naturaleza de la delincuencia transfronteriza. En su resolución 1997/33, el Consejo tomó nota de la necesidad de extender el concepto de prevención del delito a la delincuencia organizada, el terrorismo, el tráfico clandestino de migrantes, los delitos informáticos y cibernéticos, los delitos ecológicos, la corrupción y el comercio ilícito relacionado con la adquisición y el desarrollo de armas de destrucción en masa. Observó también que el concepto de prevención del delito deberá tener en cuenta la internacionalización creciente de las actividades delictivas, prestándose particular atención a la situación de los países en desarrollo.

47. La medición de la eficacia de la prevención del delito en un entorno cambiante y en constante evolución plantea un gran reto a la comunidad internacional de la justicia penal. El intercambio y la distribución de información entre los Estados y dentro de la comunidad internacional de justicia penal es un paso esencial para el establecimiento de estrategias eficaces de prevención del delito basadas en una perspectiva comparativa.

#### D. Temas de examen

48. Las reuniones regionales preparatorias quizá deseen considerar las siguientes cuestiones:

a) ¿Son adecuadas las estadísticas de la justicia penal para reflejar los delitos relacionados con la xenofobia, el racismo y los conflictos étnicos, incluida la proporción de delincuentes o víctimas extranjeros? ¿Qué medidas se toman para usar las estadísticas sobre prevención y lucha contra la delincuencia para informar a la opinión pública? ¿Qué programas se han instituido para capacitar a oficiales de la policía fronteriza en políticas y procedimientos eficaces y humanos de inmigración? ¿Qué medidas y acciones han adoptado los organismos de represión para reducir la violencia contra los migrantes y las poblaciones étnicas? ¿Qué efectos tienen las estrategias de vigilancia comunitaria en la reducción de la violencia étnica?

b) Determinación de la forma en que las nuevas tecnologías pueden facilitar la prevención del delito y las acciones de represión. Por ejemplo, determinar los efectos de la toma de huellas digitales electrónica sobre la

detección de delitos y si es aceptada por los tribunales; qué función puede cumplir la videoconferencia y cómo puede influir en la labor policial el levantamiento computadorizado de mapas de la incidencia de delitos. ¿Cómo puede la tecnología de los satélites ayudar en la investigación de delitos nacionales y transnacionales? ¿De qué forma pueden los avances en balística y determinación de la propiedad de las armas de fuego ayudar a mejorar la investigación de delitos y el enjuiciamiento de delitos violentos y el tráfico ilícito de armas de fuego? ¿De qué forma han influido en la labor de la policía las técnicas de identificación de ADN?

c) Determinación de las consecuencias de las nuevas tecnologías, incluida la vigilancia electrónica, para la prevención y lucha eficaces y humanas contra el delito, así como de las medidas jurídicas que se han tomado o que se requieren todavía para fortalecer el derecho a la privacidad;

d) ¿Cómo pueden mejorarse las estrategias de prevención del delito, incluida su evaluación, a fin de lograr una política penal más eficaz?

#### **IV. DELINCUENTES Y VÍCTIMAS: RESPONSABILIDAD Y EQUIDAD EN EL PROCESO PENAL**

49. Los sistemas de justicia penal imputan al delincuente la responsabilidad de su comportamiento delictivo con consecuencias que van desde la sanción, incluida la privación de la libertad, hasta los criterios de la justicia reformativa, haciendo hincapié en la solución de conflictos.

50. Además de los problemas bien conocidos relacionados con el encarcelamiento, como la construcción de cárceles y el hacinamiento, los altos costos de personal y de mantenimiento en las instituciones de detención, que se han examinado detalladamente durante anteriores congresos de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente, y los problemas relacionados con la gestión profesional de las cárceles, los sistemas de justicia penal de muchos países todavía insisten en la reacción de la población ante el delito más que en asegurar la justicia para la víctima y el delincuente. Con frecuencia, la víctima no participa lo suficiente en los procedimientos penales y debe recurrir a asistencia externa para obtener compensación por el daño sufrido.

51. Los criterios de la justicia reformativa ofrecen un marco para el restablecimiento de la armonía social mediante la reconciliación entre el delincuente y la víctima, tanto dentro como fuera del sistema de justicia penal, mediante reparación y mediación. Destacan la resolución de conflictos entre la víctima, el delincuente y la comunidad y hacen hincapié en la satisfacción de necesidades y la curación más que en la reacción punitiva del Estado.

52. Por recomendación de la Comisión, el tema se ha incluido en el programa del Décimo Congreso a fin de desarrollar ese concepto y facilitar el intercambio de experiencias entre los Estados.

##### **A. Justicia reformativa**

53. Al aplicar medidas de justicia reformativa, es esencial asegurar el equilibrio adecuado entre las necesidades y los intereses de la víctima y los derechos del delincuente. Dado que las medidas de justicia reformativa pueden ayudar a superar algunos de los problemas relacionados con el encarcelamiento, su mayor utilización se debería promover a nivel nacional. A los niveles internacional y regional, se debería proporcionar información sobre medidas reformativas y sin privación de libertad a fin de elevar su aceptabilidad por la sociedad, incluido el personal del sistema de justicia penal, ya que dichas medidas pueden constituir en muchos casos una respuesta suficiente a la delincuencia.

54. El Décimo Congreso quizá desee examinar la medida en que los criterios de la justicia reformativa se pueden aplicar a los diversos niveles, con o sin recurso al sistema de justicia penal, en la etapa previa al juicio (es decir, durante la investigación y el enjuiciamiento) y durante las etapas del juicio y posterior al juicio.

## B. Medidas de justicia restitutiva en el proceso de justicia penal

55. Las medidas de justicia restitutiva, incluida la mediación, ya se aplican en las etapas iniciales de la investigación en un cierto número de países, permitiéndose la reparación de los daños y el pago de indemnización a la víctima antes del juicio. A tal fin, en los casos apropiados los oficiales de policía pueden iniciar la aplicación de medidas de reconciliación entre la víctima y el delincuente, siempre que haya mecanismos de vigilancia para evitar los peligros de la corrupción y el soborno. La aplicación de medidas de justicia restitutiva, particularmente en casos de delincuencia de menores, requiere que los oficiales de policía proporcionen información completa sobre esas medidas y programas tanto a la víctima como al delincuente en una etapa temprana de las actuaciones. Las medidas de justicia restitutiva no se limitan sólo a los delitos menores. La restitución y la reconciliación entre la víctima y el delincuente se consideran factores importantes para el restablecimiento de la paz social cuando se trata de delitos violentos.

56. Se debe destacar la responsabilidad de la comunidad en la solución de conflictos relacionados con el delito. Aunque se deben reforzar los criterios de derechos civil concebidos para asegurar la justicia, reparar el daño y proporcionar restitución o compensación a la víctima, la resolución de conflictos no debe convertirse en un negocio privado sino, más bien, debe realizarse en el contexto de alternativas a los procedimientos judiciales ordinarios. Esa desviación del sistema formal hacia la mediación y otros programas basados en la comunidad puede resultar útil y apropiada.

57. Cuando aplican medidas de justicia restitutiva, el mediador asegura el respeto del imperio de la ley (incluido el principio de la proporcionalidad), así como la protección de los derechos del delincuente y los intereses de la víctima, teniendo presente que los dos no son mutuamente excluyentes: la protección de la víctima no necesariamente resulta en restricciones de los derechos del delincuente. Tanto la víctima como el delincuente deben tener acceso, entre otras cosas, a servicios gratuitos de interpretación, atención médica y, si procede, asistencia jurídica. Algunos países han tomado recientemente medidas para fortalecer la justicia restitutiva en zonas rurales y urbanas, incluido el mejoramiento del profesionalismo en la solución de conflictos, tanto dentro como fuera de los sistemas de justicia penal.

58. Se deben fomentar las políticas de solución de problemas y basadas en la comunidad, que son más sensibles a las necesidades de las víctimas, a fin de evitar el riesgo de la doble victimización durante la investigación, por ejemplo, mediante entrevistas o tratamientos insensibles. Esto es particularmente importante cuando se trata de víctimas de delitos violentos, casos para los que la policía necesita capacitación especial. La investigación de delitos violentos, particularmente contra mujeres y niños también requieren sensibilidad, incluidas las perspectivas de género y de la infancia.

59. La solución eficaz de conflictos puede obviar la necesidad de un enjuiciamiento formal, particularmente cuando la aplicación satisfactoria de medidas de justicia restitutiva apoya la prognosis de que el delincuente no cometerá más delitos. Los jueces y fiscales investigadores pueden alentar al delincuente y a la víctima a avanzar gradualmente hacia la reconciliación, teniendo en cuenta que el restablecimiento de la paz entre la víctima, el delincuente y la comunidad puede requerir un proceso a mediano o hasta a largo plazo. El concepto de la justicia restitutiva puede ampliar la función de un testigo que, al mismo tiempo, es víctima de un delito. En la preparación para la audiencia, el juez o el fiscal investigador deben asegurar a la víctima el acceso adecuado al tribunal. El juez y el fiscal investigadores también deben proporcionar a la víctima toda la información necesaria sobre sus derechos, así como sobre los programas existentes de asistencia e indemnización a las víctimas y otros servicios, como el tratamiento médico y la protección en refugios seguros, por ejemplo, en refugios para mujeres.

60. La aplicación de programas de justicia restitutiva ayudará a reducir la carga de causas y asegurará que el sistema de justicia penal se ocupe sólo de los casos en que se requiere una intervención formal y firme del sistema. La administración de la justicia penal puede, de esta forma, concentrarse en un número limitado de casos en que los

sospechosos disfrutaban de los beneficios derivados de los principios fundamentales de un juicio justo en lugar de ser privados de su libertad en forma provisional y, tras meses de detención, ser puestos en libertad sin una audiencia (juicio) formal.

61. La participación más estrecha de la comunidad en las actuaciones de la justicia penal puede tener un efecto directo sobre las políticas de justicia penal. Aunque algunos casos delictivos atraen la atención de la población, no sucede lo mismo con la vasta mayoría de los juicios. Se podría considerar una mayor función para los medios de información en la cobertura de los juicios, con miras a informar a la población sobre el funcionamiento del sistema de justicia penal, elevar la conciencia pública sobre el interés de la sociedad en la prevención efectiva del delito y, al mismo tiempo, promover el respeto por los derechos básicos del delincuente en los procedimientos penales y los intereses de la víctima en el sistema de justicia penal. Ahora bien, algunos reportajes de los medios de información se caracterizan por el sensacionalismo y una percepción errónea de la forma en que funciona el sistema de justicia penal. Es preciso destacar la responsabilidad de los medios de información a este respecto, fortaleciendo al mismo tiempo las actividades de relaciones públicas de la administración de justicia.

62. La aplicación de medidas de justicia reformativa también se pueden considerar en el marco de los juicios formales. En los denominados procedimientos de adhesión, la reclamación de la víctima por daños y perjuicios o el reembolso de los gastos se puede sumar a la causa pública. La sentencia penal pero se puede entonces incluir una disposición que de a la víctima el derecho jurídico a un remedio judicial sin tener que demandar al delincuente en una causa civil separada. Al mismo tiempo, la obligación de indemnizar a la víctima se puede tener en cuenta, como parte de la pena, cuando se decide la sanción del delincuente. Una posibilidad más sería una forma de sentencia por consenso como medio útil de promover un criterio de justicia reformativa. Estos procedimientos suelen estar en consonancia con las formas tradicionales de justicia y solución de conflictos de muchos países.

63. En sus deliberaciones sobre la sanción, el tribunal puede también considerar la indemnización de la víctima como un factor de mitigación. Esto se aplicaría a los casos en que el delincuente ha indemnizado a la víctima antes del juicio, o ha comenzado a hacerlo.

64. El encarcelamiento suele crear una situación en que los delincuentes están incapacitados y, por lo tanto, no pueden indemnizar a las víctimas, especialmente cuando, como resultado de la privación de la libertad, están aislados del mundo exterior y de la oportunidad de realizar trabajos remunerados. Hay varias medidas que se pueden aplicar para que los delincuentes sentenciados puedan indemnizar a las víctimas, incluida la libertad bajo palabra y la excarcelación para trabajar, así como el servicio comunitario, teniendo en cuenta que las medidas distintas de la privación de la libertad también pueden ayudar a aliviar el hacinamiento en las cárceles.

65. Otra alternativa a la detención es la vigilancia electrónica. Si bien la instalación de esos sistemas puede ser costosa, a la larga reduce los costos del mantenimiento del encarcelamiento y ayuda a mantener la vida familiar del delincuente y sus vínculos con la comunidad y con oportunidades de empleo remunerado. Ahora bien, el uso de la vigilancia electrónica debe ser cuidadosamente considerado para detectar posibles violaciones de los derechos humanos, a fin de asegurar que solo estén sometidos a vigilancia los delincuentes que de otra forma estarían encarcelados, evitando así la denominada ampliación de la celda.

### C. Equidad respecto de las víctimas y los delincuentes

66. Con respecto a la privación de la libertad, el encarcelamiento no debe privar al delincuente de la oportunidad de indemnizar a las víctimas. Las disposiciones relativas al trabajo remunerado adecuado y significativo debe ser objeto de una prioridad alta en la lista de medidas de los administradores de las cárceles, dándose a los posibles empleadores una función constructiva al ofrecer a los delincuentes y ex delincuentes posibilidades de trabajo apropiadas.



67. En muchos casos, es preciso estimular el sentido de justicia del delinciente, incluida su propia responsabilidad en el delito cometido. Ahora bien, el sentido de equidad del delincuente sólo se puede fortalecer si la administración de la cárcel aplica las normas de justicia, respetando el principio de que los reclusos están encarcelados como castigo y no para ser castigados. Por consiguiente, las malas condiciones de encarcelamiento que resulten en tratamiento inhumano o degradante probablemente socavarán el sentido de justicia del delinciente y reducirán su motivación para cambiar.

68. Todo criterio de justicia reformativa que apunte también a prevenir la reincidencia, requiere renovados esfuerzos para proporcionar tratamiento físico y mental a los delincuentes y programas de asistencia previa a la excarcelación para preparar al delincuente para su reintegración a la sociedad. Esto incluye los programas de capacitación en las cárceles relacionados con el empleo, a fin de asegurar la independencia económica de los reclusos cuando son puestos en libertad. Muchos países tienen tasas de desempleo elevadas, por lo que los programas de tratamiento deben apuntar a establecer estrategias para que los ex delincuentes puedan hacer frente al desempleo y mejorar sus aptitudes en un mercado de trabajo competitivo.

69. La participación de la comunidad en instituciones de detención es un medio importante para asegurar que los reclusos mantengan contactos con el mundo exterior. En muchas instituciones, los guardiacárceles creen que esos contactos socavan o ponen en peligro la seguridad y el orden en la cárcel. Hay, sin embargo, ejemplos positivos de la forma en que los visitantes, los grupos religiosos y otras organizaciones pertinentes pueden ayudar a realizar los objetivos del encarcelamiento, ayudando a los delincuentes a iniciar una vida de respeto de la ley tras su excarcelación. Las víctimas que deseen visitar a los delincuentes en la cárcel deben recibir asistencia de los profesionales de la cárcel a fin de establecer una base para la reconciliación entre la víctima y el delincuente.

70. Se debe prestar atención a la promoción de actividades sistemáticas para fortalecer la cooperación regional e internacional en esos procesos. Las medidas de justicia reformativa y el fortalecimiento de los procesos reformativos pueden formar parte de programas de desarrollo más amplios, teniendo en cuenta las necesidades especiales de los países en desarrollo y sus tradiciones autóctonas, que se han basado en formas consuetudinarias de justicia reformativa. Las prácticas tradicionales de solución de conflictos pueden ofrecer ventajas sobre otros métodos en el contexto de los esfuerzos por restablecer esas tradiciones para desarrollar una capacidad efectiva de tratar la violencia, la delincuencia y los conflictos en la sociedad.

71. Las políticas de justicia reformativa ofrecen varias ventajas comparativas. Su aplicación permitiría utilizar de manera más eficiente el sistema de justicia penal, concentrando sus esfuerzos y recursos limitados en los delitos más graves y contribuyendo así a reducir la población de las cárceles y aliviar el hacinamiento y, por consiguiente, reduciendo los costos de mantenimiento de las cárceles. Al permitir a los delincuentes que permanezcan con sus familias y continúen sus actividades sociales y profesionales, se ayudaría al delincuente a readaptarse a la sociedad y se evitarían las penurias por las que pasan las familias de un sólo padre. La carga de ayudar a los delincuentes y sus familias no pesaría entonces sobre los planes de seguridad social, cuando existiesen, ni en las redes sociales informales, como los parientes, los vecinos y los amigos. Además, el potencial de trabajo de los delincuentes se podría utilizar en los sectores público y privado, por ejemplo, en la prestación de servicios comunitarios y la realización de trabajos sociales. A la larga, las medidas de justicia reformativa ofrecerían un doble beneficio para el proceso de desarrollo de un país: evitarían la anulación de valiosos recursos humanos y materiales y estimularían actividades económicamente productivas. Un sistema de justicia penal que funcione adecuadamente y el empleo de medidas justas de justicia reformativa contribuirían también a incrementar la confianza en la estabilidad y la eficacia del sistema de justicia penal y realzaría el clima de seguridad, que puede ser un elemento decisivo en el fomento de las inversiones extranjeras y la asistencia técnica internacional.

72. Los criterios equilibrados ofrecen las mejores perspectivas, al asegurar que se respeten los derechos de los delincuentes reconocidos en instrumentos regionales e internacionales (por ejemplo, en las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos<sup>2</sup> y las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre medidas no privativas de libertad)

(resolución 45/110 de la Asamblea General, anexo) y los derechos de las víctimas, como se prevé y destaca en la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder (resolución 40/34 de la Asamblea General, anexo).

73. Recientemente, el Centro para la Prevención Internacional del Delito ha preparado una guía para las instancias normativas sobre la aplicación de la Declaración y un manual sobre justicia para las víctimas, relativo a la utilización y aplicación de la Declaración, a fin de facilitar el desarrollo de políticas, procedimientos y protocolos sensibles a las víctimas y la ejecución de programas de servicios para las víctimas. Por consiguiente, se debe promover enérgicamente la amplia difusión de la guía y del manual. Es preciso fortalecer las actividades de asistencia técnica, en particular, el desarrollo de programas de capacitación sobre el uso y la aplicación de la Declaración. La amplia difusión del manual para especialistas y de la guía para las instancias normativas, podría formar parte de un proceso general de desarrollo de técnicas y capacitación profesional para educar a la población sobre la necesidad de aplicar criterios de justicia reformativa tanto a la víctima como al delincuente. Otras técnicas podrían incluir una mayor participación de los medios de información y campañas de relaciones públicas basadas en códigos de práctica éticos y el empleo de nuevas tecnologías de la información, como las presentaciones multimedia y la Internet.

#### D. Cooperación internacional en materia de justicia reformativa

74. También se debe prestar atención al suministro de recursos internacionales adecuados y de indemnización a las víctimas cuando las instancias nacionales sean insuficientes, por ejemplo, en casos de delincuencia transnacional. Entre las muchas propuestas que pueden considerarse podrían incluirse las siguientes: el posible nombramiento de un mediador internacional para ayudar a obtener recurso e indemnización a nivel internacional; y la posible ampliación de los procedimientos existentes de denuncia de violaciones de los derechos humanos con miras a restablecer derechos impedidos u obtener de otra manera algún tipo de indemnización. Una novedad positiva ha sido el establecimiento de dependencias para las víctimas y los testigos en el Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de las personas responsables de violaciones graves del derecho humanitario internacional cometidos en el territorio de la ex Yugoslavia desde 1991 y el Tribunal Penal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de genocidio y otras violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de Rwanda y de los ciudadanos rwandeses presuntamente responsables de genocidio y otras violaciones de esa naturaleza cometidas en el territorio de Estados vecinos entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 1994 (denominado también Tribunal Internacional para Rwanda). También se ha propuesto el establecimiento de una dependencia de ese tipo en la estructura de la futura Corte Penal Internacional. El Décimo Congreso quizá desee hacer sugerencias para apoyar las recomendaciones del Octavo y el Noveno Congresos y de las reuniones de grupos de expertos sobre indemnización a las víctimas de delitos y del abuso de poder incluido el propuesto establecimiento de un fondo internacional para las víctimas del delito.

75. A nivel regional, las políticas sobre las víctimas formuladas en el marco de las estructuras de cooperación existentes, por ejemplo el Consejo de Europa y los tribunales regionales de derechos humanos (como la Corte Interamericana de Derechos Humanos), se podrían incluir en otras iniciativas regionales. En ese contexto, los institutos regionales que componen la Red del Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal deben ser reforzados en cuanto a sus actividades relacionadas con las víctimas a los niveles regional y subregional. Esas actividades incluirían estudios comparativos y estudios de evaluación, así como proyectos a modelo y planes de demostración de asistencia técnica. También se debe hacer hincapié en la importancia de la cooperación con organizaciones no gubernamentales que realizan ese tipo de actividades.

76. El Décimo Congreso podría proporcionar un foro para facilitar el intercambio de información y experiencia sobre diferentes medidas de justicia reformativa que han tenido éxito, haciendo hincapié en la forma de establecer un equilibrio apropiado entre los intereses de las víctimas y los derechos de los delincuentes. La información sobre prácticas prometedoras y legislación relacionada con las víctimas debe seguir figurando en las bases de datos y las

actividades de intercambio de información para poder continuar prestando servicios tanto a los organismos gubernamentales como a las organizaciones no gubernamentales, incluidos los grupos de víctimas.

#### E. Temas de examen

77. Las reuniones preparatorias regionales quizá deseen examinar las siguientes cuestiones:

a) ¿Qué medidas y programas prácticos han puesto en marcha los Estados para incorporar los principios de la justicia reformativa en las diversas etapas del sistema de justicia penal, incluidas las etapas anterior al juicio, del juicio y posterior al juicio?

b) ¿Cuáles han sido las limitaciones al aplicar los medios y arbitrios de la justicia reformativa en el sistema de justicia penal? ¿En qué circunstancias se ha observado que su aplicación ha sido inadecuada o poco eficaz? ¿Cuáles son los principios básicos que han de regir la aplicación de los procesos de la justicia reformativa con miras a preservar el equilibrio entre los derechos y los intereses respectivos de la víctima, del delincuente y de la sociedad?

c) ¿Qué puede hacerse en los planos internacional y regional con respecto a la promoción de la justicia reformativa, incluida la prestación de asistencia técnica, a fin de garantizar una mayor equidad y rendición de cuentas en el sistema de justicia penal?

#### Notas

<sup>1</sup>Documentos oficiales del Consejo Económico y Social, 1997, Suplemento N° 10 (E/1997/30), párr. 75.

<sup>2</sup>Véase *Derechos Humanos: compilación de instrumentos internacionales* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.94.XIV.1), vol. I, primera parte, sección H.