



Consejo Económico y Social

Distr. GENERAL

E/CN.15/1997/13
13 de marzo de 1997

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE PREVENCIÓN DEL DELITO

Y JUSTICIA PENAL

Sexto período de sesiones

Viena, 28 de abril a 9 de mayo de 1997

Tema 8 del programa*

UTILIZACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS REGLAS Y NORMAS DE LAS NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE PREVENCIÓN DEL DELITO Y JUSTICIA PENAL

Administración de la justicia de menores

Informe del Secretario General

Resumen

En cumplimiento en lo dispuesto en la resolución 1996/13 del Consejo Económico y Social, el presente informe brinda una reseña general de la información recibida de los gobiernos acerca de la administración de la justicia de menores en sus países y, en particular, de sus aportaciones a la elaboración de un programa de acción para promover el uso y la aplicación eficaces de reglas y normas internacionales en materia de justicia de menores. Basándose en esas contribuciones, un grupo de expertos se reunió en Viena del 23 al 25 de febrero de 1997 y elaboró un proyecto de Programa de Acción sobre el Niño en el Sistema de Justicia Penal, que figura en el anexo del presente informe.

* E/CN.15/1997/1.

ÍNDICE

	Párrafos	Página
INTRODUCCIÓN	1-5	2
I. OPINIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS	6-27	3
II. MEDIDAS ADOPTADAS POR LA SECRETARÍA	28-37	9
III. MEDIDAS CUYA ADOPCIÓN SE PIDE A LA COMISIÓN	38-39	11
Anexo. Proyecto de programa de acción sobre el niño en el sistema de justicia penal		12
A. Metas, objetivos y consideraciones básicas		12
B. Planes para la aplicación de las reglas y normas internacionales en materia de justicia de menores		13
C. Planes orientados a los niños como víctimas y testigos		19

INTRODUCCIÓN

1. El presente informe ha sido preparado en cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 1996/13 del Consejo Económico y Social, sobre administración de la justicia de menores, en la que el Consejo hizo un llamamiento a los gobiernos para que utilizaran y aplicaran eficazmente las normas internacionales en la administración de justicia y, con ese fin, establecieran mecanismos y procedimientos legislativos y de otra índole eficaces. También se exhortó a los gobiernos a que incluyeran en sus planes nacionales de desarrollo la administración de justicia como parte integrante del proceso de desarrollo y, con ese objeto, asignaran los recursos adecuados para mejorar la administración de la justicia de menores.
2. En la misma resolución, el Consejo pidió al Secretario General que organizara, en cooperación con el Gobierno de Austria, una reunión de un grupo de expertos sobre la elaboración de un programa de acción para promover el uso y la aplicación eficaces de reglas y normas internacionales en materia de justicia de menores.
3. El Consejo también decidió que la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal examinara en su sexto período de sesiones el proyecto de programa de acción en materia de justicia de menores.
4. En consecuencia, el Secretario General invitó a los Estados Miembros a que presentaran a la Secretaría sus aportaciones a la elaboración de un programa de acción para promover el uso y la aplicación eficaces de reglas y normas internacionales en materia de justicia de menores y, en particular, que señalaran las esferas que habría que abordar en mayor detalle, proporcionando información pertinente, si la hubiere, al respecto.
5. En el presente informe figura un resumen de la información recibida de los Estados Miembros, así como las medidas adoptadas por la Secretaría en la esfera de la justicia de menores. Acompaña al informe un proyecto de Programa de Acción sobre el Niño en el Sistema de Justicia Penal, elaborado por una reunión de expertos que se celebró en Viena del 23 al 25 de febrero de 1997 gracias a los recursos extrapresupuestarios que el Gobierno de Austria proporcionó con esa finalidad.

I. OPINIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS

6. Se recibieron opiniones sobre la elaboración de un programa de acción en materia de justicia de menores así como más información sobre este tema, de los 22 Estados siguientes: Argentina, Austria, Belarús, Chipre, Colombia, Cuba, Dinamarca, Eslovaquia, España, Estados Unidos de América, Filipinas, Finlandia, Francia, Guatemala, Japón, Malta, México, Paraguay, Polonia, Qatar, Santa Sede y Uruguay.

7. La Argentina acogió con agrado la iniciativa de formular un programa de acción en materia de justicia de menores y expresó la esperanza de que se prestase particular atención a la privación de libertad de los niños y los menores que no habían entrado en conflicto con la ley. Esta preocupación se basaba en que algunos ordenamientos jurídicos permitían que los niños que habían sido víctimas de delitos o, sencillamente, los que vivían en condiciones socioeconómicas desfavorables fueran sometidos a custodia sin plazo definido y sin que se estableciera ninguna distinción clara entre esta práctica y la aplicada en casos de conflicto con la ley. Además, la Argentina sugirió que se incorporara al programa de acción la creación de una base de datos que permitiera estudiar el vínculo entre niños y menores en el sistema penal.

8. Austria, refiriéndose a la reunión de expertos sobre la elaboración de un programa de acción, hizo hincapié en que era necesaria una estrecha colaboración, pues debería darse prioridad a la justicia de menores en los planos internacional, regional y nacional, así como en el marco de las medidas adoptadas a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas. Austria señaló que en el grupo habían participado expertos de diversas entidades competentes de las Naciones Unidas, en particular, la División de Prevención del Delito y Justicia Penal de la Secretaría, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos/Centro de Derechos Humanos, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Comité de los Derechos del Niño. Basándose en los resultados de la reunión, Austria declaró que el programa había de proporcionar un marco para aplicar, entre otras cosas, la Convención sobre los Derechos del Niño (resolución 44/25 de la Asamblea General, anexo) las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing) (resolución 40/33 de la Asamblea General, anexo) las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad) (resolución 45/112 de la Asamblea General, anexo) y las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad (resolución 45/113 de la Asamblea General, anexo), así como para facilitar asistencia a los Estados Partes para que aplicaran eficazmente la Convención y los instrumentos afines. Austria expresó la esperanza de que el proyecto de programa de acción contaría con el apoyo de la Comisión en su sexto período de sesiones, con lo que la División podría impulsar proyectos concretos de aplicación.

9. Belarús declaró que se había promulgado una ley que regía la condición jurídica de los niños en la sociedad. Aparte de otras salvaguardias, la ley se proponía proteger a los niños durante la investigación, el procesamiento y el juicio y velaba por que la detención o el arresto de un niño se considerase como medida de última instancia. Había que informar inmediatamente a los progenitores del niño o a las personas que actuasen en su nombre, así como a los órganos de ministerio fiscal, acerca de la detención del niño. La ley disponía la creación de tribunales especiales de menores y estipulaba garantías para proteger los derechos del niño durante su detención en establecimientos docentes especiales, así como la participación obligatoria de un letrado o un maestro durante las pesquisas y la investigación. El objetivo principal de ingresar a los niños en tales establecimientos era su rehabilitación. La ley aseguraba que los niños estuvieran separados de los adultos detenidos, arrestados o condenados. Además, Belarús señaló que, en virtud de su legislación penal, el hecho de que un delincuente fuera menor constituía en sí mismo una atenuante. La edad de responsabilidad penal estaba establecida en 16 años. Se consideraba que las personas de 14 y 15 años de edad en el momento de cometer un delito eran penalmente responsables únicamente en el caso de homicidio premeditado y otros delitos especialmente graves. La legislación que regía las condenas de personas menores de 18 años en el momento de cometer un delito limitaba la privación de libertad a un período de 10 años. Los tribunales estaban obligados a estudiar la posibilidad de aplicar medidas correccionales a los reos menores consistentes en la imposición de medidas docentes, que no se consideraban sanción penal. El plazo que se pasaba en las instituciones docentes especiales del Ministerio de Educación era de tres años. Si los órganos judiciales decidían que no bastaban las medidas docentes, los menores cumplirían sus condenas en las colonias correccionales de trabajo del Ministerio de

Asuntos Internos, en las que se ofrecía enseñanza general. No obstante, la difícil situación socioeconómica de Belarús obraba en detrimento de las condiciones de los menores en las colonias correccionales de trabajo. En concreto, el número de menores en ese tipo de establecimientos superaba el permitido por los reglamentos de sanidad pública. En Belarús se habían producido casos aislados de infracciones de la legislación que regía las condenas de menores. Todos los casos conocidos se investigaron a fondo y se adoptaron medidas correctivas.

10. Colombia informó de que, en lo tocante a la delincuencia juvenil, los delitos contra la propiedad constituían un grave problema debido a la pobreza y la marginación de una proporción considerable de menores. La delincuencia en banda se estaba convirtiendo en la principal forma de delito en los centros urbanos más densamente poblados del país. El delito más habitual cometido por menores era la ratería, que representaba el 38,7% del total de delitos cometidos por menores, seguido del hurto, con un 31,1%, y del robo calificado, con un 14,6% (con lo que los delitos de apoderamiento ilícito ascendían a un total del 84,4%). Los delitos contra la persona representan el 8,6% aproximadamente de la delincuencia juvenil. Esas cifras indican que existe una tendencia al comportamiento violento de tipo precoz en la adolescencia, por no mencionar el nuevo fenómeno de los raptos cometidos por jóvenes de 17 años (0,3%), que indicaba que los grupos de delincuentes organizados estaban reclutando a jóvenes. Debido al sistema vigente de tratar a los delincuentes juveniles tanto en los tribunales como en la fase de rehabilitación, los delincuentes utilizaban a menores para cometer delitos. En Colombia se había registrado en 1994 un total de 14.673 delitos cometidos por delincuentes juveniles de 17 a 20 años de edad, lo que representaba un 20,74% del total de los delitos cometidos en el país ese año y llevados a los tribunales ordinarios para su juicio. Colombia era de la opinión de que la supremacía de los derechos del niño significaba que era imperativo que se reconociera su condición sociojurídica.

11. Cuba notificó que, en el empeño de aplicar las reglas y normas internacionales, se habían asignado recursos para mejorar la administración de la justicia de menores, aunque la situación económica del país había limitado los recursos disponibles para esa finalidad. Cuba mencionó también diversas medidas legislativas que se habían tomado con anterioridad para garantizar un tratamiento adecuado de los menores en conflicto con la ley. El Gobierno señaló que el sistema de justicia de menores hacía hincapié en el triple objetivo de la prevención, la evaluación y la reeducación. Cuba apoyaba la elaboración de un programa de acción de las Naciones Unidas para promover el uso y la aplicación eficaces de reglas y normas internacionales en materia de justicia de menores y sugirió que se incorporasen a un programa de esa índole los siguientes aspectos:

a) Debería tratarse a los menores fuera del ámbito del derecho penal, así como del sistema judicial. En su lugar, debería existir un sistema de atención que respetase plenamente los derechos y garantías jurídicos del niño y que estableciese una política de prevención, atención, educación y corrección, ya que el tratamiento de los menores es esencialmente una tarea educativa;

b) Las medidas adoptadas para tratar a los menores debían ser amplias, yendo desde el fortalecimiento de la función educadora de los padres hasta el ingreso en reformatorios y centros de reeducación;

c) La legislación que rige el cuidado de los menores debe inspirarse en un concepto integral del tratamiento del niño basado en un sistema coordinado, coherente y unificado en el que intervenga la cooperación de las estructuras educativas y de represión existentes.

12. En Chipre, el aumento de los casos de delincuencia juvenil indicaba un problema que podía achacarse a la forma en que funcionaban las familias modernas. Estaba prevista la constitución un tribunal de menores que celebraría sus sesiones en un edificio o sala distintos de aquellos en los que se celebraban las sesiones ordinarias del tribunal de distrito, o bien en días u horas distintos de las sesiones de ese tribunal ordinario. Competían a su jurisdicción los casos penales contra jóvenes y niños, salvo cuando se les imputaba el mismo delito en grado de complicidad con un adulto. Para proteger a los jóvenes infractores de la influencia perjudicial de los cómplices adultos, se les separaba de éstos. Siempre que se fuera a procesar a un joven era preciso notificar a los servicios

sociales. La participación del público en las vistas del tribunal se limitaba a las partes directamente implicadas en el juicio. De conformidad con la Ley de Delincuentes Juveniles de Chipre, el tribunal gozaba de amplia discreción acerca de la forma en que podía reaccionar ante casos de delincuencia juvenil, como, por ejemplo: a) desestimar la acusación; b) ocuparse del caso con arreglo a las disposiciones de la ley relativa a la concesión de la condena condicional a los delincuentes; c) ordenar que el delincuente quede bajo la tutela de un pariente o de otra persona competente; d) enviarlo a un reformatorio; y e) ordenar que pague una multa o que repare el perjuicio del que es responsable. Únicamente en última instancia, y tras haberse convencido de que no hay otra solución, el tribunal puede condenar al infractor a una pena de prisión. La orden de tutoría había resultado ser la medida más eficaz para impedir que un infractor juvenil cometiera más delitos. Gracias a esa orden, un tribunal podía, durante un determinado período de tiempo, recibir informes periódicos de asistentes sociales sobre la evolución del menor y, previo examen del informe, podía brindar asesoramiento al joven. No obstante, dado el elevado volumen de trabajo de muchos jueces, no siempre estaba garantizado un seguimiento adecuado de cada caso. Chipre opinaba que esta medida era susceptible de mejora, sobre todo en lo referente a los contactos personales más estrechos entre el menor y el asistente social, que también necesitaba una formación más adecuada. Además, Chipre sugirió que los jueces especializados en la justicia de menores se ocuparan exclusivamente de la delincuencia juvenil, ya que a los jueces que entendían principalmente de casos de delincuentes adultos les resultaba difícil responder a la delincuencia juvenil con la suficiente lenidad. Chipre estimaba que la reclusión de delincuentes juveniles en establecimientos penitenciarios resultaba inapropiada en muchos casos, ya que dificultaba su reinserción en la sociedad. Debía evitarse la estigmatización de los menores. Al igual que en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, los servicios comunitarios podrían resultar más adecuados para responder a la delincuencia juvenil.

13. Dinamarca declaró que, debido a la falta de recursos, las autoridades danesas no estaban en condiciones de proporcionar información sobre la administración de la justicia de menores.

14. Finlandia estimó que la resolución 1996/13 del Consejo revestía la máxima importancia habida cuenta, por una parte, del reciente debate sobre el niño como víctima de delitos, especialmente sobre el maltrato de los niños y, por la otra, el papel del niño como autor de delitos. El Parlamento finlandés debatía un proyecto de ley presentado por el Gobierno sobre penas para menores que estipularían unos tipos de sanciones completamente nuevos para menores de 18 años. Entre esas sanciones figuraría el trabajo no remunerado, como los servicios comunitarios y otras tareas, y la vigilancia encaminada a mejorar las aptitudes sociales del menor. El cumplimiento de las penas exigía una estrecha colaboración entre las distintas autoridades. La información que se obtuviera del experimento se utilizaría para evaluar la colaboración entre los tribunales, los servicios de administración de condenas condicionales y los servicios pospenitenciarios, las autoridades de atención social y la policía, y para buscar métodos de mejorar la colaboración en la administración de la justicia de menores.

15. Francia se refirió a las distintas medidas tomadas por el Gobierno para impedir actos de violencia en los colegios. Habían entrado en vigor planes de seguridad en cada departamento con arreglo a los cuales la policía, el sistema nacional de educación y otras asociaciones podían adherirse a un protocolo que preveía la adopción de medidas concretas para impedir la violencia en los colegios. Además, se facilitaba información a los maestros, en la que figuraban sugerencias sobre las formas de hacer frente a la delincuencia violenta en los colegios. Los maestros también podían recibir alguna ayuda al respecto de las universidades. Por lo que se refiere a la prevención de la reincidencia, se habían implantado medidas sustitutivas para evitar la privación de libertad. Para ayudar a las víctimas y, en particular, a los niños víctimas, se habían establecido 32 centros de justicia. Además, se pusieron en marcha campañas para impedir que los menores cayeran en el uso indebido de drogas, que incluían la participación de instructores de la policía en la prevención del consumo de drogas. Además, en los ámbitos urbanos aquejados de conflictos sociales, se establecieron grupos locales constituidos por el alcalde, los directores de los colegios y el comisario de policía bajo la coordinación del prefecto. Los grupos tienen el mandato de velar por el tratamiento local de los delincuentes y poner a punto medidas sustitutivas, como la mediación penal y el resarcimiento por parte de los menores.

16. Guatemala declaró que, al formular las medidas que habían de incluirse en un programa de acción en materia de justicia de menores, deberían tenerse en cuenta los tratados internacionales vigentes, siendo en este caso el principal la Convención de los Derechos del Niño. Además, en el programa de acción se había de velar por que no sólo se tuvieran en cuenta los aspectos de la justicia de menores meramente jurídicos, sino también los conocimientos técnicos, con miras a que los profesionales de la materia pudieran resolver los distintos problemas que planteaban los menores. Las instituciones y la legislación podían tener un efecto positivo en los jóvenes, siempre y cuando, no obstante, se dispusiera del personal adecuado. Era preciso adoptar políticas racionales de selección de personal y sensibilizar al personal que trabajaba con los jóvenes en lo que se refería a los problemas sociales con los que se enfrentaban por medio de cursos, seminarios, cursillos prácticos, becas y otros medios. Si bien era cierto que en Guatemala existían instituciones que se ocupaban de los asuntos de la juventud, no podían atender a las tareas con que se enfrentaban. Era preciso crear instituciones nuevas y modernas que prestasen la ayuda necesaria a los niños en situaciones de riesgo y la valiosa formación necesaria para disuadir a los menores de que no recurrieran a la delincuencia. Asimismo, el 27 de septiembre de 1997 entraría en vigor un nuevo código de la infancia y la juventud en Guatemala, con lo que el país se armonizaría con las reglas y normas internacionales.

17. La Santa Sede declaró que la delincuencia juvenil tenía muchas causas, siendo la más importante el abandono de los niños. La delincuencia juvenil emanaba a menudo de las experiencias negativas que sufrían los jóvenes cuando se les privaba del cariño y el calor de la familia. En ese contexto, la delincuencia solía ser la respuesta del niño o la niña a un mundo que se había olvidado de cuidarle. Además, las zonas urbanas desoladas, el desempleo, la deserción escolar, la falta de iniciativas culturales, el consumismo, el individualismo, el egoísmo y la doble moral figuraban entre los factores causantes de la delincuencia juvenil. La legislación debía velar por que los jóvenes que se entregaban a la delincuencia juvenil no fueran excluidos de la sociedad, sino rehabilitados. Para ello se precisaba compasión y esperanza. Era necesario ofrecer al niño la posibilidad real de arrepentimiento y enmienda y, en especial, de recuperar una relación positiva y constructiva con los valores y el entorno de su vida. En opinión de la Santa Sede, sería mejor abandonar el enfoque de privación de libertad y poner de relieve las relacionales, la educación, la integración entre la familia, los servicios sociales, la comunidad y los tribunales de justicia. En las cárceles, la inactividad y el estrecho contacto entre los menores detenidos por delitos de carácter menos grave con los detenidos por delitos más graves tenían repercusiones negativas para la reeducación de los jóvenes delincuentes. Un plazo prolongado de detención conducía a que los jóvenes quedaran alienados de la sociedad. Los jóvenes extranjeros y migrantes se enfrentaban a particulares penalidades en la cárcel. Debería formularse una solución sustitutiva del encarcelamiento como, por ejemplo, las comunidades que brindaban un marco para la rehabilitación y el resarcimiento. Era también necesario fomentar iniciativas que propiciaran la integración social, como los contratos de formación profesional y oportunidades para la integración de los niños en la fuerza de trabajo, así como becas de estudio y capacitación.

18. El Japón estimaba oportuno elaborar un programa de acción como parte de las actividades del Programa de la Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal. En su opinión, la elaboración del programa de acción no debería tener por finalidad preparar nuevas normas de justicia de menores, sino promover la utilización y la aplicación eficaces de las reglas y normas vigentes en esa esfera. Cabía tener debidamente en cuenta la diversidad de los ordenamientos jurídicos de los distintos Estados, así como sus entornos sociales y culturales. Para ello, la evaluación del proceso de recogida de información sobre la utilización y aplicación de reglas y normas en materia de justicia de menores podría servir de base para elaborar un programa de acción con una perspectiva mundial. Los resultados de este proceso de recogida de información tal vez resulten también útiles para examinar posibles medidas de cooperación técnica.

19. Malta proporcionó información detallada sobre su programa de desarrollo de atención social, que incluía servicios de protección de menores y respaldaba una línea de ayuda para niños maltratados y víctimas de la violencia en el hogar. Se había establecido un centro de atención infantil en el que se sometía a reconocimientos médicos a los niños maltratados. Además, el Ministerio de Desarrollo Social estaba formulando un plan de servicios de un establecimiento para jóvenes delincuentes en condiciones de seguridad o de semiseguridad, cuyo objetivo sería

brindar soluciones sustitutivas de la privación de libertad. Las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing), las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad) y las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad servían de criterios rectores en el proceso de planificación encaminado a elaborar un plan de servicios a escala nacional, que había sido propuesto por una comisión multidisciplinaria. Además, la Ley sobre el Régimen de Condena Condicional de los Delincuentes preveía la reconciliación entre las víctimas y los delincuentes, para lo que era necesario el consentimiento mutuo de ambas partes. La Ley de Tribunales de Menores de 1980 establecía salvaguardias que garantizaban que la privación de libertad de los menores se utilizara únicamente como medida de última instancia. Malta informó de que los tribunales preferían aplicar sanciones no privativas de la libertad, como métodos correccionales basados en la comunidad, la condena condicional, la absolución condicional, las multas y la absolución total combinada con una amonestación. Cada vez eran más frecuentes la suspensión de las condenas y las órdenes de condena condicional, que incluían medidas de resarcimiento e indemnización. En septiembre de 1996 se inauguró un ala de prisión para jóvenes delincuentes, gracias a la cual los menores estaban separados de los adultos durante su detención.

20. México expresó gran interés en abordar de forma satisfactoria la cuestión de la justicia de menores, interés que quedaba reflejado en su ley sobre el tratamiento de los delincuentes juveniles, que se aplicaba en el Distrito Federal en cuestiones de jurisdicción ordinaria, y en todos los Estados de México en cuestiones de jurisdicción federal, y que concordaba con las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño, las Reglas de Beijing, las Directrices de Riad y las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, así como con el plan nacional de desarrollo para el período 1995-2000. El plan preveía, entre otras cosas, programas y actividades gubernamentales en asuntos relativos a la prevención general y la prevención especial en caso de menores. El Gobierno se encontraba en vanguardia en lo que a aprobar disposiciones encaminadas a la protección del niño se refería, gracias al estrecho vínculo entre el sistema de organizaciones de las Naciones Unidas y las entidades gubernamentales encargadas de esta esfera de actividad. La experiencia podría resultar útil para preparar un programa de acción que supusiera una estrecha interacción entre las organizaciones internacionales y los Estados Miembros. Además, era importante tener presente que toda medida que fomentara la utilización y aplicación de instrumentos internacionales en el plano nacional entrañaba, ante todo y sobre todo, la divulgación de esos instrumentos a gran escala. Por lo que se refería a la administración de la justicia de menores, las actividades de información y capacitación debían concentrarse en las instituciones encargadas de ocuparse de casos de comportamiento antisocial de menores, así como en los abogados que defendían a los menores en tales casos.

21. El Paraguay informó de que había elaborado un borrador de proyecto para promover la aplicación de los derechos del niño. En particular, se estaba tratando de asegurar la formación de los jueces de primera instancia para que se familiarizaran con las cuestiones relacionadas con la Convención sobre los Derechos del Niño. Se habían organizado campañas para informar a los niños de sus derechos así como de la Convención. Igualmente, se había preparado un plan de acción nacional para la promoción y la protección de los derechos humanos con objeto de velar por la armonización de la legislación y la práctica nacionales con los instrumentos internacionales de derechos humanos, haciendo especial hincapié en la mejora del sistema penitenciario para los menores y los adultos.

22. Polonia consideraba importante que el programa de acción propusiera medidas orientadas a sustraer del sistema de justicia los casos de menores que no fueran complejos o que representaran poca, o ninguna, amenaza para la sociedad. Esa remisión podría incluir la participación de autoridades extrajudiciales, como lo sugería la directriz 58 de las Directrices de Riad. En 1996 Polonia había puesto en marcha un programa experimental de mediación entre el menor y la persona agraviada. Un mediador especializado, independiente del sistema de administración de justicia, ayudaba al menor y a la persona perjudicada a alcanzar una solución conjunta para resolver el conflicto, con miras a enseñar al menor la responsabilidad de sus actos e indemnizar a la víctima. El Departamento de Asuntos Familiares y de Menores de Polonia analizaba los problemas que planteaban los distintos intereses de la seguridad pública, por una parte, y la especialización de los letrados en casos de menores, por la otra. Polonia deseaba presentar los resultados de ese análisis a la comunidad internacional. El programa de acción debería examinar la posibilidad de

que las autoridades encargadas de la rehabilitación social, las organizaciones no gubernamentales y los voluntarios participaran más activamente en el proceso judicial. El programa de acción debía también velar por que se evitara la difamación de los menores como delincuentes. Para ello, se consideró útil intercambiar experiencias en lo referente a posibles métodos de resolver el conflicto entre la eficacia policial y la difamación de los menores. Por ejemplo, ese conflicto podría plantearse si se utilizaba ilegalmente a los menores como fuentes de información de la policía en el mundillo criminal. Por lo que se refiere a la rehabilitación social, Polonia tenía cuatro años de experiencia en lo relativo a los denominados centros juveniles de adaptación social. Si bien era cierto que tales instituciones eran de índole correccional, la estancia del menor en la institución se basaba en el principio de un contrato, en el que se estipulaban las condiciones de la estancia, la meta de la institución respecto del pupilo interesado, sus derechos y obligaciones, así como el ámbito de la independencia del pupilo. En el proyecto se prestaba especial atención a un enfoque del tratamiento individualizado, que seguía los principios de la intervención mínima y la “normalidad de métodos”. Polonia informó de que no existía un presupuesto independiente para el sistema de justicia de menores y acogió con agrado que se compartiera la experiencia con otros países.

23. Filipinas observó que algunas medidas relativas a la administración de la justicia de menores habían caído desde hace varios años dentro del ámbito del sistema de justicia penal. La experiencia adquirida de esa forma demostraba la complejidad de la delincuencia y la necesidad de un programa continuo de cohesión, cooperación e interacción entre las distintas columnas del sistema.

24. En Qatar, la ley sobre menores preveía, entre otras cosas, medidas concretas para fortalecer las atenciones a los menores y prevenir la delincuencia juvenil. La ley también establecía reglamentos para los tribunales de menores, así como para la autoridad legislativa que había de decidir la libertad condicional del menor.

25. España se refirió a las diversas leyes promulgadas para brindar protección a los menores, incluida la ley orgánica de 15 de enero de 1996, por la que la Convención sobre los Derechos del Niño pasó a formar parte de la Constitución española. Además, la ley orgánica contemplaba toda una serie de derechos fundamentales, con las correspondientes adaptaciones en el caso de los menores. La ley preveía una serie de obligaciones especiales de los organismos públicos, las autoridades o los particulares competentes para velar por la protección social del niño. Además, el nuevo Código Penal Español, que entró en vigor el 25 de mayo de 1996, consideraba que los menores de 18 años no tenían responsabilidad penal. Las disposiciones aplicables respecto de delitos penales serán las que se establezcan en la futura ley sobre la responsabilidad penal del menor. En España, la edad penal armonizaba ya con la disposición constitucional y con el derecho civil, y tenía en cuenta lo dispuesto en la Convención. Por lo que se refiere al tratamiento del niño como víctima, el nuevo Código Penal contenía disposiciones protectoras que fueron juzgadas favorablemente en comparación con la ley penal derogada. Por ejemplo, el nuevo Código Penal consideraba específicamente como agravante el que la víctima fuera menor de 12 años de edad. Por lo que se refiere a los delitos contra la libertad sexual, el nuevo código brindaba mayor protección en los casos de acoso sexual de menores. Desde 1987, el Cuerpo de Policía Nacional venía organizando grupos de funcionarios formados especialmente para el tratamiento inicial de delincuentes juveniles. La creación de tales grupos, en estrecha colaboración con la Fiscalía General del Estado, respondía a la necesidad de sustraer a los menores del sistema de justicia penal y desarrollar programas que tuvieran en cuenta las especiales características de la delincuencia juvenil. Estas medidas se tomaron atendiendo a las Reglas de Beijing y otras normas internacionales, que exigían la especialización de la policía en los asuntos relacionados con la delincuencia juvenil.

26. Los Estados Unidos informaron de que las proyecciones sobre el futuro de la violencia juvenil invitaban a la reflexión y subrayaban la necesidad de adoptar medidas firmes, inmediatas, bien planificadas y decisivas para intervenir en una primera fase con esfuerzos encaminados a impedir que los niños de menor edad se convirtieran en delincuentes. Al mismo tiempo, era imperativo que los Estados Miembros respondieran a esa pequeña proporción de delincuentes juveniles que repetidamente victimizaban a la comunidad y a los que cabía imputar la inmensa mayoría de los actos graves y violentos de delincuencia. Los Estados Unidos dijeron además que brindaban dirección, orientación e información sobre los medios más eficaces de abordar y reducir las repercusiones de la delincuencia

y la violencia juveniles. Se pusieron recursos a disposición de los Estados y las localidades a través de programas del Gobierno federal y los gobiernos estatales y locales, grupos públicos y privados y empresas y organizaciones de servicios. El sistema de justicia de menores en Estados Unidos se guiaba por limitaciones constitucionales de los poderes de la policía federal, con un Código Federal de Menores que cubría las infracciones de leyes federales o las que se producían en territorio federal. Los Estados y los territorios establecían sus propios sistemas de justicia de menores que incluían códigos de menores, tribunales de menores y de asuntos familiares con jurisdicción exclusiva para casi todos los delitos, facultad para condenar y programas de privación de libertad, correccionales y postpetinenciarios. Los programas se dirigían a los menores de alto riesgo, los servicios específicos para cada sexo, las poblaciones minoritarias y los delincuentes que cometían delitos graves o violentos.

27. El Uruguay sugirió que las principales esferas de las que debería ocuparse el propuesto programa de acción eran las siguientes: el fomento y la garantía del respeto de los derechos de los menores en conflicto con la ley; la reconciliación de la función del Estado para castigar el delito con políticas sociales a favor de los niños; el fortalecimiento de los órganos no judiciales en lo que se refiere al tratamiento de delitos sociales leves cometidos por menores; y la utilización de los niños como instrumentos con finalidades de delincuencia transnacional.

II. MEDIDAS ADOPTADAS POR LA SECRETARÍA

28. El Consejo, en su resolución 1996/13, alentó a los Estados a que aprovecharan la asistencia técnica brindada por programas de las Naciones Unidas en forma de servicios de asesoramiento y asistencia técnica para fortalecer sus capacidades e infraestructura nacionales en la esfera de la administración de justicia, y exhortó a los gobiernos a que incluyeran en sus planes nacionales de desarrollo la administración de justicia como parte integrante del proceso de desarrollo.

29. En consecuencia, la Secretaría ha llevado a cabo un cierto número de actividades relacionadas con los mandatos del Consejo arriba citados.

30. En particular, se prestaron servicios de asesoramiento para fortalecer los sistemas de justicia de menores, así como asistencia técnica, a Bangladesh, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Burkina Faso, Rumania y Sudáfrica. Los detalles de esas misiones se recogen en el informe del Secretario General sobre cooperación técnica y coordinación de las actividades (E/CN.15/1997/17).

31. Además, representantes de la División prestaron servicios como especialistas en una serie de consultas, seminarios y cursos prácticos interregionales y regionales. Por ejemplo, la División participó en consultas regionales sobre la explotación sexual comercial de los niños, organizadas por la Comisión Europea, la Organización Internacional de Policía Criminal, el UNICEF y la Asociación para Acabar con la Prostitución Infantil en el Turismo Asiático que se celebraron en Bangkok del 17 al 19 de enero de 1996. En el Seminario Mundial Innocenti sobre niños y familias de minorías étnicas, inmigrantes y pueblos indígenas, organizado por el UNICEF y celebrado en el Centro Internacional para el Desarrollo del Niño, de Florencia (Italia), del 7 al 15 de octubre de 1996, el representante de la División informó a 34 gerentes de programas del UNICEF sobre cuestiones pertinentes de justicia de menores, en especial por lo que se refiere a niños de minorías étnicas y otras minorías. Además, la División presidió dos cursos prácticos sobre justicia de menores y sobre la Convención sobre los Derechos del Niño durante el Curso Interdisciplinario Internacional sobre los Derechos del Niño, organizado por la Universidad de Gante (Bélgica) del 29 de junio al 6 de julio de 1996. La División participó también en una reunión sobre justicia de menores organizada por Save the Children Fund (Reino Unido), copatrocinada por Radda Barnen International (Save the Children Federation) (Suecia), que se celebró en Mbabane (Swazilandia) del 28 al 31 de octubre de 1996. La reunión estaba concebida para formar instructores de los servicios encargados de hacer cumplir la ley y del poder judicial en lo relativo a la aplicación de las reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de justicia de menores.

Para más detalles, véase el informe del Secretario General sobre la utilización y aplicación de las reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal (E/CN.15/1997/14).

32. La División también participó en reuniones y conferencias internacionales, por ejemplo, presidiendo un curso práctico sobre leyes concebidas para proteger a los niños contra la explotación sexual comercial, realizado durante el Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños, que se celebró en Estocolmo del 26 al 31 de agosto de 1996. El curso práctico se proponía examinar las leyes nacionales, regionales e internacionales concebidas para proteger a los niños e impedir que fueran víctimas de la explotación sexual y salvaguardar los intereses de los niños que declaran como testigos ante tribunales en casos de malos tratos de menores. La División asistió también al seminario africano sobre niños en conflicto con la ley, organizado por la Defensa de los Niños - Movimiento Internacional, que se celebró en Dakar del 12 al 17 de enero de 1997. El seminario se concentró en la aplicación de reglas y normas en materia de justicia de menores relativas al juicio, las medidas sustitutivas del juicio, el encarcelamiento y medidas sustitutivas.

33. De conformidad con lo dispuesto en la resolución 45/112 de la Asamblea General, la División terminó un manual sobre reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de justicia de menores, en el que se ponen de relieve los instrumentos de justicia de menores pertinentes y se facilita orientación sobre la mejor forma de utilizarlos, teniendo en cuenta los distintos ordenamientos y prácticas jurídicos.

34. El Consejo, en su resolución 1996/13, pidió al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que siguiera prestando especial atención al tema de la justicia de menores y que, en estrecha cooperación con la División, el UNICEF y el Comité de los Derechos del Niño, formulara estrategias para asegurar la coordinación eficaz de los programas de cooperación técnica en la esfera de la justicia de menores. A este respecto, se señala a la atención de la Comisión a un informe del Secretario General sobre los niños y menores detenidos (E/CN.4/1997/26), preparado en cumplimiento de la resolución 1996/32 de la Comisión de Derechos Humanos, relativa a los derechos humanos en la administración de justicia, en particular los de los niños y menores detenidos. En ese informe se recoge la situación de los menores privados de libertad en 16 Estados.

35. En su resolución 1996/13, el Consejo invitó al Secretario General a que fortaleciera en todo el sistema la coordinación de proyectos de asistencia técnica en la esfera de la prevención de la delincuencia de menores y el establecimiento o mejoramiento de sistemas de justicia de menores, y también invitó al Secretario General, al UNICEF, al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y al Banco Mundial, así como a otras organizaciones internacionales y regionales y a las organizaciones no gubernamentales, a que hicieran hincapié en los proyectos de asistencia técnica en la esfera de la justicia de menores.

36. En consecuencia, la División, con miras a la reunión del grupo de expertos encargados de elaborar el programa de acción que acompaña al presente informe, concretó posibles elementos para un programa de esa índole, en particular en lo que se refiere a un marco eficiente para llevar a cabo programas conjuntos de asistencia técnica en materia de justicia de menores, dando de ese modo seguimiento apropiado a las recomendaciones formuladas por el Comité de los Derechos del Niño a los Estados partes en la Convención sobre los Derechos del Niño. Esos elementos se distribuyeron a todos los participantes antes de la reunión y formaron la base del desarrollo del programa de acción.

37. Finalmente, en cumplimiento de la resolución 1996/13 del Consejo, la División organizó, en cooperación con el Gobierno de Austria, la reunión de un grupo de expertos, a que se alude en el párrafo 5 precedente, sobre la elaboración de un programa de acción para promover el uso y la aplicación eficaces de reglas y normas internacionales en materia de justicia de menores.

III. MEDIDAS CUYA ADOPCIÓN SE PIDE A LA COMISIÓN

38. Se invita a la Comisión a que examine el proyecto de programa de acción que acompaña al presente informe, con miras a proponer su aprobación por el Consejo Económico y Social.
39. La Comisión tal vez desee concentrarse en las formas y métodos de aplicar y dar seguimiento al programa de acción, si se aprueba, ayudando así a los gobiernos a mejorar sus sistemas de justicia de menores.

Anexo

PROYECTO DE PROGRAMA DE ACCIÓN SOBRE EL NIÑO EN EL
SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

1. En cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 1996/13 del Consejo Económico y Social, el presente proyecto de Programa de Acción fue elaborado por un grupo de expertos reunido en Viena del 23 al 25 de febrero de 1997, con el apoyo financiero del Gobierno de Austria. Al elaborar el proyecto de Programa de Acción, el grupo de expertos tuvo en cuenta las opiniones expresadas y la información presentada por los gobiernos.
2. Participaron en la reunión 29 expertos de 11 Estados de distintas regiones, representantes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos/Centro de Derechos Humanos, del UNICEF y del Comité de los Derechos del Niño, así como observadores de organizaciones no gubernamentales interesadas en la justicia de menores.

A. Metas, objetivos y consideraciones básicas

3. El proyecto del Programa de Acción se propone brindar un marco para la consecución de los siguientes objetivos:
 - a) Aplicar la Convención sobre los Derechos del Niño, por lo que se refiere a los niños en el contexto de la administración de justicia de menores, así como las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing); las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad) y las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad (a las que se hará referencia de ahora en adelante como las reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de justicia de menores), y otros instrumentos conexos, como 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);
 - b) Facilitar asistencia a los Estados partes para la aplicación eficaz de la Convención sobre los Derechos del Niño e instrumentos conexos.
4. Para poder velar por una aplicación eficaz del Programa de Acción, es indispensable una mayor cooperación entre los gobiernos, las entidades pertinentes del sistema de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales y los miembros de la sociedad civil.
5. La aplicación y las medidas complementarias del Programa de Acción se basarán en el proceso de verificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, comprendidas las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la Convención.
6. El proyecto del Programa de Acción se basa en el principio de que la obligación de dar aplicación a la Convención incumbe claramente a los Estados Partes en la misma.
7. Al aplicar el Programa de Acción en los planos tanto internacional como nacional, se deberán tener en cuenta los siguientes aspectos:

a) El respeto de la dignidad humana, compatible con los cuatro principios generales en los que se inspira la Convención, a saber: la no discriminación, incluidos los aspectos de igualdad entre el hombre y la mujer; la defensa del interés superior del niño; el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo; y el respeto de las opiniones del niño;

- b) Una orientación basada en los derechos;
- c) Un enfoque integral de la aplicación a través de la maximización de recursos y esfuerzos;
- d) La integración de los servicios con carácter interdisciplinario;
- e) La participación de los niños y los sectores interesados de la sociedad;
- f) La habilitación de colaboradores mediante un proceso de desarrollo;
- g) La sostenibilidad sin tener que seguir dependiendo de órganos externos;
- h) La aplicación y accesibilidad equitativas para los más necesitados;
- i) La rendición de cuentas y la transparencia de las operaciones;
- j) Las respuestas dinámicas basadas en medidas preventivas y correctivas eficaces.

8. Se deben asignar recursos suficientes (humanos, orgánicos, tecnológicos, financieros y de información) y se deben utilizar eficientemente en todos los planos (internacional, regional, nacional, provincial y local) y en colaboración con los socios pertinentes, comprendidos los gobiernos, las entidades de las Naciones Unidas, y organizaciones no gubernamentales nacionales, grupos profesionales, los medios de difusión, las instituciones académicas, los niños y otros miembros de la sociedad civil, así como con otros socios.

B. Planes para la aplicación de las reglas y normas internacionales en materia de justicia de menores

1. Medidas de aplicación general

9. Debe reconocerse la importancia que reviste un enfoque nacional global y consecuente en la esfera de la justicia de menores, por lo que se refiere a la interdependencia y la indivisibilidad de los derechos del niño.

10. Deben tomarse medidas relacionadas con la política, la adopción de decisiones, la dirección y la reforma que velen por que:

a) Los principios y disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño y las reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de justicia de menores queden plenamente recogidos en los aspectos normativos y prácticos de la legislación nacional y local, en particular mediante la creación de un sistema de justicia de menores orientado a los niños que garantice los derechos de los menores, otorgue la máxima prioridad a prevenir la violación de los derechos de los niños, promueva el sentido de la dignidad y el valor del niño, y respete plenamente su edad, su etapa de desarrollo y su derecho a participar activamente en la sociedad y contribuir a ella;

b) Las disposiciones de los instrumentos arriba citados se divulguen ampliamente entre los niños en un lenguaje que éstos puedan entender. Además, deben implantarse los medios necesarios para velar por que todos y cada uno de los niños dispongan de la información pertinente sobre sus derechos que figura en esos instrumentos, desde su primer contacto con el sistema de justicia penal;

c) Se eduque al público y a los medios de difusión para que sepan comprender el espíritu, los objetivos y los principios de la justicia centrada en el niño, de conformidad con las reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de justicia de menores.

2. Metas concretas

11. Los Estados deberán velar por que sus programas de inscripción de nacimientos sean eficaces. En aquellos casos en que se desconozca la edad del niño implicado en el sistema de justicia, se deberán tomar medidas para cerciorarse de la verdadera edad del niño mediante una evaluación independiente y objetiva.

12. No obstante la edad de responsabilidad penal, la mayoría de edad civil y la edad mínima de libre consentimiento que establezca la legislación nacional, los Estados deberán velar por que los niños se beneficien de todos los derechos, tal y como se los garantiza el derecho internacional, en particular los consignados en los artículos 3, 37 y 40 de la Convención.

13. Se prestará particular atención a los siguientes aspectos:

a) Se deberá velar por un proceso de justicia de menores amplio y centrado en el niño;

b) Se establecerán grupo de expertos independientes para examinar las leyes vigentes y propuestas en materia de justicia de menores y sus efectos en los niños;

c) No se someterá al sistema de justicia penal a ningún niño menor de la edad de responsabilidad penal de quien se alegue que ha cometido un delito;

d) En el caso de que se presente a un niño, por cualquier motivo, ante un tribunal distinto de un tribunal de menores, se le deberán otorgar todos los derechos de un niño y, en particular, no se le deberá tratar como un adulto, y se le deberá someter a un proceso acorde con su edad, de conformidad con los artículos 3, 37 y 40 de la Convención.

14. Debe emprenderse un examen de los procedimientos existentes y propuestos y deben elaborarse iniciativas, como la remisión, para evitar recurrir a los sistemas de justicia penal en el caso de jóvenes acusados de delitos. A este respecto, deben tomarse las medidas oportunas para que a través del Estado se halle disponible una amplia serie de medidas sustitutivas en las fases previas a la detención, las anteriores al juicio, durante el juicio y después del juicio, para proteger a los niños de los efectos negativos que para ellos supone integrarles en el sistema de justicia penal. Deben utilizarse mecanismos oficiosos para solucionar controversias en casos en que estén involucrados delinquentes infantiles, comprendidas la mediación y las prácticas de justicia reformativa o tradicional, en particular los procesos en que intervienen las víctimas. Los Estados deben velar por que las medidas sustitutivas cumplan con lo dispuesto por la Convención, por las reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de justicia penal, así como por otras reglas y normas vigentes en materia de prevención del delito y justicia penal, como la Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre medidas no privativas de libertad (Reglas de Tokio) (resolución 45/110 de la Asamblea General, anexo), especialmente en lo referente a asegurar el respeto de las debidas garantías procesales al aplicar tales medidas y del principio de la intervención mínima.

15. Los Estados deben eliminar todo obstáculo al acceso periódico y privado del niño a su representante jurídico.
16. Debe otorgarse prioridad a la creación de organismos y programas que presten asistencia jurídica y de otra índole a los niños con carácter gratuito, como servicios de interpretación y, en concreto, que velen por que se respete en la práctica el derecho de todos los niños a tener acceso a esa asistencia desde el momento en que sean detenidos.
17. De conformidad con las Directrices de Riad, debe promulgarse legislación que garantice que la conducta que no sea considerada delito o que no esté penalizada si la comete un adulto no se considere delito y no se penalice si la comete un niño.
18. Debe prestarse especial atención a los niños en necesidad de medidas especiales de protección, a los niños que trabajan o viven en la calle, a los niños privados permanentemente de un entorno familiar, a los niños discapacitados y a los niños de minorías étnicas, de inmigrantes y de poblaciones indígenas.
19. Debe reducirse el ingreso de niños en instituciones de régimen cerrado. La reclusión de niños en esas instituciones debe tener lugar únicamente de conformidad con lo dispuesto en el inciso b) del artículo 37 de la Convención y como medida de última instancia y durante el período más breve. Deben prohibirse las penas corporales en los sistemas de justicia y atención social de menores.
20. Las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad y el inciso d) del artículo 37 de la Convención también se aplican a todo marco público o privado del que el niño no pueda salir por voluntad propia, comprendidos los servicios de atención social, protección especial y educación.
21. Con objeto de mantener un vínculo entre el menor detenido y su familia y su comunidad, y para facilitar su reintegración social, es importante facilitar el acceso de los parientes y las personas que tienen un legítimo interés en el niño a las instituciones en que los niños están privados de su libertad.
22. Debe crearse un órgano independiente que verifique e informe periódicamente sobre las condiciones en los establecimientos de detención. La verificación debe realizarse en el marco de las reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de justicia de menores, en particular las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad. Los Estados deben permitir que los niños se comuniquen libremente y con carácter confidencial con los órganos verificadores.
23. Los Estados deben atender positivamente a las solicitudes de acceso a establecimientos de detención de las organizaciones humanitarias, de derechos humanos y otras organizaciones interesadas.
24. Por lo que se refiere a los niños en el sistema de justicia penal, deben tenerse plenamente en cuenta las inquietudes planteadas por las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, en particular las cuestiones sistémicas, comprendidos los internamientos inapropiados y los retrasos prolongados que afectan a menores privados de libertad.
25. Todas las personas que tengan contacto con niños en el sistema de justicia penal, o que estén a su cargo, deberán recibir educación y capacitación en materia de derechos humanos, de los principios y disposiciones de la Convención, así como de otras reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de justicia de menores, como parte integrante de sus programas de formación. Entre esas personas figuran las siguientes: funcionarios de policía y de otros servicios de seguridad; jueces y magistrados, fiscales, abogados y administradores; funcionarios de instituciones penitenciarias y otros profesionales que trabajen en instituciones en las que se encuentren niños privados de libertad; y personal sanitario, asistentes sociales, encargados de mantener la paz y otros profesionales interesados en la justicia de menores.

26. Dado que los derechos del niño están garantizados para todos los niños que se encuentren bajo la jurisdicción del Estado, es particularmente necesario que los funcionarios de inmigración y los funcionarios que trabajen con refugiados y solicitantes de asilo reciban esa capacitación.

27. Habida cuenta de las normas internacionales vigentes, deben crearse mecanismos que garanticen una investigación expeditiva, minuciosa e imparcial de las acusaciones de violación de los derechos y libertades fundamentales de los niños que se hagan contra funcionarios. Los Estados deben velar por que los que resulten declarados responsables de tales actos sean debidamente castigados.

3. Medidas que han de adoptarse en el plano internacional

28. La justicia de menores debe recibir prioridad en los planos internacional, regional y nacional, así como en el marco de las medidas adoptadas a nivel de todo sistema de las Naciones Unidas.

29. Urge una estrecha cooperación entre todos los órganos en esta esfera, en particular, la División de Prevención del Delito y Justicia Penal, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos/Centro de Derechos Humanos, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el UNICEF, el PNUD, el Comité de los Derechos del Niño, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización Mundial de la Salud. Además, se invita al Banco Mundial y a otras instituciones y organizaciones financieras internacionales y regionales, así como a organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas, a que apoyen la prestación de servicios de asesoramiento y asistencia técnica en la esfera de la justicia de menores. Por lo tanto, debe reforzarse la cooperación sobre todo en lo referente a la investigación, la divulgación de información, la capacitación, la aplicación y la verificación de normas vigentes, así como en la prestación de programas de asesoramiento y asistencia técnica, por ejemplo, aprovechando las redes internacionales existentes sobre justicia de menores.

30. Debe asegurarse la aplicación eficaz de normas internacionales a través de programas de cooperación técnica y servicios de asesoramiento, prestando particular atención a los siguientes aspectos relativos a la protección y la promoción de los derechos humanos de juveniles detenidos, el fortalecimiento del imperio de la ley y la mejora de la administración del sistema de justicia de menores:

- a) La asistencia para la reforma jurídica;
- b) El fortalecimiento de las capacidades de infraestructura nacionales;
- c) Los programas de capacitación para funcionarios de policía y de otros servicios de seguridad, jueces y magistrados, fiscales, abogados, administradores, funcionarios de instituciones penitenciarias y otros profesionales que trabajan en instituciones donde se prive de libertad a niños, personal de sanidad, asistentes sociales, encargados de mantener la paz y otros profesionales interesados en la justicia de menores;
- d) La preparación de manuales de capacitación;
- e) La preparación de material informativo y docente para informar a los niños de sus derechos en materia de justicia de menores;
- f) La asistencia para desarrollar sistemas de información y gestión.

31. Debe mantenerse una estrecha cooperación entre el Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, habida cuenta de la

importancia de proteger los derechos de los niños en las operaciones de mantenimiento de la paz, que deberán abordar oportunamente también los problemas de los niños y los jóvenes como víctimas y autores de delitos en situaciones de consolidación de la paz, después de conflictos y otras situaciones.

Mecanismos para la ejecución de proyectos de asesoramiento y asistencia técnica

32. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 43, 44 y 45 de la Convención, el Comité de los Derechos del Niño examina los informes de los Estados Partes sobre la aplicación de la Convención. Con arreglo al artículo 44 de la Convención, esos informes deberán indicar las circunstancias y dificultades, si las hubiere, que afecten al grado de cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Convención.

33. En sus informes iniciales y periódicos, los Estados Partes en la Convención deben presentar información, datos e indicadores amplios sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención y las reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de justicia penal*

34. Como consecuencia del proceso de examinar los progresos realizados por los Estados Partes en el cumplimiento de sus obligaciones en virtud de la Convención, el Comité podrá formular sugerencias y recomendaciones generales al Estado Parte para velar por el pleno cumplimiento de la Convención (de conformidad con el inciso d) del artículo 45 de la Convención). Con objeto de fomentar la aplicación efectiva de la Convención y de estimular la cooperación internacional en la esfera de la justicia de menores, el Comité transmite, según estime conveniente, a los organismos especializados, al UNICEF y a otros órganos competentes, los informes de los Estados Partes que contengan una solicitud de asesoramiento o de asistencia técnica, o en los que se indique esa necesidad, junto con las observaciones y sugerencias del Comité, si las hubiere, acerca de esas solicitudes o indicaciones (de conformidad con el inciso b) del artículo 45 de la Convención).

35. En consecuencia, si un Estado Parte informara de la necesidad de iniciar una reforma en la esfera de la justicia de menores y el proceso de examen por el Comité pusiera de manifiesto esa necesidad, incluso a través de asistencia de los programas de asesoramiento y asistencia técnica de las Naciones Unidas o los de los organismos especializados, el Comité sugiere que el Estado Parte solicite esa asistencia, incluso de la División, del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos/Centro de Derechos Humanos y del UNICEF.

36. Con objeto de prestar la asistencia apropiada atendiendo a esas solicitudes, se creará un grupo de coordinación sobre asesoramiento y asistencia técnica en materia de justicia penal que el Secretario General convocará al menos con carácter anual. El Grupo estará formado por representantes de la División, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos/Centro de Derechos Humanos, el UNICEF, el PNUD, el Comité de los Derechos del Niño y los institutos que integran la red del Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal y otras entidades competentes de las Naciones Unidas, así como otras organizaciones intergubernamentales, regionales y no gubernamentales interesadas, comprendidas las redes internacionales sobre justicia de menores y las instituciones académicas dedicadas a prestar asesoramiento y asistencia técnica.

37. Antes de la primera reunión del grupo de coordinación, debe elaborarse una estrategia para abordar la cuestión de cómo poner en marcha una cooperación internacional más intensa en la esfera de la justicia de menores. El grupo de coordinación debe facilitar también la identificación de problemas comunes, el acopio de ejemplos de buenas prácticas y el análisis de experiencias y necesidades compartidas, lo que a su vez conduciría a un enfoque más estratégico de la evaluación de las necesidades y a propuestas eficaces para la adopción de medidas. Esa recopilación

* Véanse las Orientaciones generales respecto de la forma y el contenido de los informes en los documentos CRC/C/5 y CRC/C/58. Véase un resumen de los debates sobre el tema de la jornada temática especial del Comité de los Derechos del Niño sobre la administración de la justicia de menores en el documento CRC/C/46, párrs. 33 a 39.

permitiría organizar servicios de asesoramiento y asistencia técnica concertados en materia de justicia de menores, comprendido un pronto acuerdo con el gobierno que solicitara esa asistencia, así como con todos los demás copartícipes que tuvieran la capacidad y la competencia de ejecutar los distintos elementos de un proyecto nacional, garantizando así la actuación más eficaz y orientada a la solución de los problemas. Esa recopilación se ampliaría constantemente en estrecha colaboración con todas las partes interesadas y tendrá en cuenta la posible introducción de programas de remisión y medidas para mejorar la administración de la justicia de menores, reducir la utilización de centros de detección preventiva y prisión preventiva, mejorar el tratamiento de los menores privados de libertad y crear programas eficaces de la inserción y recuperación.

38. Debe hacerse hincapié en formular planes amplios de prevención, tal y como lo exigen las Directrices de Riad. Los proyectos deben centrarse en estrategias encaminadas a socializar e integrar a todos los niños y jóvenes con éxito, en particular a través de la familia, la comunidad, los grupos de personas de igual nivel, las escuelas, la formación profesional y el mundo del trabajo. En esos proyectos se debe prestar especial atención a los niños que necesitan medidas de protección especial, como los que viven o trabajan en la calle o los niños privados permanentemente de un entorno familiar, los niños discapacitados o los niños de minorías, inmigrantes y poblaciones indígenas. En particular, las necesidades concretas de los niños que trabajan o que viven en la calle exigen respuestas innovadoras que eviten la institucionalización y la intervención oficial de las autoridades de represión y judiciales y la criminalización de esos niños.

39. La estrategia expondrá también un proceso coordinado de prestación de servicios internacionales de asesoramiento y asistencia técnica a los Estados Partes en la Convención, con arreglo a misiones conjuntas que emprenderá, siempre que así proceda, el personal de las distintas organizaciones y organismos participantes, con miras a formular proyectos de asistencia técnica a más largo plazo.

40. Los coordinadores residentes de las Naciones Unidas son importantes protagonistas en la prestación de servicios de asesoramiento y asistencia técnica a nivel de los países, como también son importantes las funciones que pueden desempeñar las oficinas sobre el terreno del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el UNICEF y el PNUD. Se pone de relieve la naturaleza esencial de la integración de la cooperación técnica en materia de justicia de menores en la planificación y la programación por países, inclusive a través de la nota de estrategia por países de las Naciones Unidas.

41. Hay que movilizar recursos para el mecanismo coordinador del grupo de coordinación así como para los proyectos regionales y por países formulados para mejorar la observancia de la Convención. Algunos recursos para estos fines procederán de los presupuestos existentes. Sin embargo, habrá que movilizar algunos de los recursos para financiar el grupo de coordinación con cargo a fuentes externas, al igual que ocurrirá con la mayoría de los recursos para proyectos concretos.

42. El grupo de coordinación tal vez desee fomentar un enfoque coordinado de la movilización de recursos en esta esfera, y de hecho puede que sea un vehículo para ese fin. Esa movilización de recursos debe llevarse a cabo con arreglo a una estrategia común que figurará en un documento programático redactado en apoyo de un programa mundial en esta esfera. Se debe invitar a que participen en un proceso de esa índole a todos los órganos y organismos de las Naciones Unidas interesados así como a las organizaciones no gubernamentales que tengan la capacidad de prestar servicios de cooperación técnica en esta esfera.

Otras consideraciones relativas a la ejecución de proyectos por países

43. Uno de los principios patentes en la prevención de la delincuencia juvenil y la justicia de menores es que un cambio a largo plazo se consigue cuando se abordan las causas básicas y no cuando se tratan únicamente los síntomas. Por ejemplo, la utilización excesiva de la detención de menores podrá abordarse de forma adecuada únicamente si se aplica un enfoque exhaustivo, en el que entran estructuras tanto orgánicas como de gestión a todos

los niveles de la investigación, el ministerio fiscal y el poder judicial, así como el sistema penitenciario. Todo ello exige la comunicación, entre otras cosas, con la policía, los fiscales, los jueces y los magistrados, así como con las autoridades competentes dentro y fuera de los centros penitenciarios, así como entre todos ellos. Además, exige la voluntad y la capacidad de cooperar estrechamente con carácter recíproco.

44. Para impedir que se siga dependiendo excesivamente de medidas de justicia penal para hacer frente al comportamiento de los menores, se debe tratar de establecer y aplicar programas encaminados a fortalecer la asistencia social, lo que permitiría sustraer a los niños del sistema de justicia, si procediera, así como mejorar la aplicación de medidas no privativas de la libertad y de programas de reinserción. Para poder crear y aplicar tales programas, es necesario fomentar una estrecha cooperación entre los sectores de la justicia, la atención social y la educación de menores.

C. Planes orientados a los niños como víctimas y testigos

45. De conformidad con la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y abuso de poder, los Estados deben comprometerse a velar por que los niños víctimas y testigos dispongan de un acceso apropiado a la justicia y de un tratamiento equitativo, el resarcimiento, la indemnización y la asistencia social. Deben adoptarse medidas para impedir la solución de problemas mediante la indemnización fuera del sistema de justicia, lo que no redundaría en el interés superior del niño.

46. La policía, los abogados, el poder judicial y otros funcionarios judiciales deben recibir capacitación para ocuparse de casos en que los niños sean víctimas. Los Estados deben establecer, si todavía no lo han hecho, oficinas y dependencias especializadas para ocuparse de casos de delitos contra el niño. Los Estados deben establecer un código de práctica para ocuparse adecuadamente de los casos en que las víctimas sean niños.

47. Debe tratarse a los niños víctimas con compasión y respeto de su dignidad. Tienen derecho al acceso a los mecanismos de la justicia y a una rápida reparación, según lo disponga la legislación nacional, por el daño que han sufrido.

48. Los Estados deben velar por que los niños víctimas tengan acceso a una asistencia que satisfaga sus necesidades, como asistencia letrada, protección, vivienda segura, asistencia económica, asesoramiento, servicios sanitarios y sociales, reinserción social y servicios de recuperación física y psicológica. Debe prestarse una asistencia especial a los niños que estén aquejados del virus de la inmunodeficiencia humana (VIH) o del síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA). Debe hacerse hincapié en la rehabilitación basada en la familia y la comunidad, en lugar de la institucionalización.

49. Deben crearse y fortalecerse en el caso necesario mecanismos judiciales y administrativos que permitan a los niños víctimas obtener reparación mediante procedimientos oficiales u oficiosos que sean expeditivos, justos, poco costosos y asequibles. Debe informarse a los niños víctimas de sus derechos para obtener reparación por conducto de esos mecanismos.

50. Debe permitirse el acceso a una indemnización justa y suficiente a través del sistema judicial para todos los niños víctimas de violaciones de derechos humanos, incluida la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, comprendidos la violación y los abusos sexuales, la privación de libertad ilegal o arbitraria, la detención injustificable y la denegación de justicia. Se debe proporcionar, a expensas del Estado, la necesaria representación letrada para interponer una demanda ante un tribunal competente, así como servicios de interpretación al idioma nativo del menor, en caso necesario.

51. Los niños testigos necesitan asistencia en los procesos judiciales y administrativos. Los Estados deben mejorar la situación de los niños como testigos de delitos en sus leyes relativas a la presentación de pruebas así como en su

derecho procesal. Los derechos del niño deben seguir siendo la piedra angular que rija las medidas adoptadas. La detención de niños para garantizar su comparecencia ante los tribunales debe ordenarse únicamente como último recurso, y en todo caso, no debe ordenarse contra su voluntad. De conformidad con las distintas tradiciones jurídicas, debe evitarse el contacto directo entre el niño víctima y el delincuente durante el proceso de investigación y el proceso, así como durante las vistas del juicio.

52. Los Estados deben considerar la posibilidad de enmendar sus códigos de enjuiciamiento criminal para permitir, entre otras cosas, la grabación en videograma del testimonio del niño y su presentación ante los tribunales como elemento oficial de prueba. En concreto, la policía, los fiscales, los jueces y los magistrados deben utilizar unas prácticas más amistosas hacia los niños, por ejemplo, en lo referente a las redadas policiales y los interrogatorios de niños testigos.

53. Deben facilitarse que los procesos judiciales y administrativos se hagan eco de las necesidades de los niños víctimas y testigos mediante las siguientes medidas:

a) Informar a los niños víctimas de su función y del ámbito, la cronología y el progreso de las actuaciones judiciales y de la disposición de sus casos, especialmente cuando se trata de delitos graves;

b) Impulsar el desarrollo de planes de preparación de niños víctimas para familiarizar a los niños con el proceso de justicia penal antes de que depongan testimonio. Debe prestarse una asistencia apropiada a los niños víctimas y testigos durante todo el proceso jurídico;

c) Permitir que las opiniones y preocupaciones de los niños víctimas sean presentadas y examinadas en las fases apropiadas de las actuaciones cuando sus intereses personales se vean afectados, sin perjuicio del acusado y de conformidad con el sistema nacional de justicia penal pertinente;

d) Adoptar medidas para reducir los retrasos en el proceso de justicia penal, proteger la intimidad de los niños víctimas y testigos y, en los casos necesarios velar por que estén protegidos de la intimidación y las represalias.

54. El Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, comprendidos los institutos que integran la red del Programa, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos/Centro de Derechos Humanos, el UNICEF, el PNUD, el Comité de los Derechos del Niño, la UNESCO, el Banco Mundial y las organizaciones no gubernamentales interesadas deben ayudar a los Estados Miembros, previa solicitud, a preparar actividades multidisciplinarias de capacitación, educación e información para personal de los servicios de represión y otro personal de la justicia penal, comprendidos funcionarios de policía, fiscales, jueces y magistrados.

55. Cuando se desplace al niño ilegalmente a través de fronteras, los Estados y las organizaciones internacionales deben velar por que una evaluación independiente y objetiva se cerciore de la verdadera edad del niño, cuando sea necesario. Si se ha de devolver a los niños a su país de origen, ha de garantizarse su seguridad mediante una verificación y seguimiento independientes. Mientras estén pendientes de regresar a su país de origen, los países receptores no deben tratar a los niños como migrantes ilegales, sino que deben recibir la misma asistencia que los niños necesitados de medidas de protección especial. Al regreso del niño, el país de origen le deberá tratar con respeto, de conformidad con los principios internacionales de derechos humanos, y ofrecer medidas suficientes de rehabilitación basadas en la familia.