



14º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal

Distr. general
23 de enero de 2020
Español
Original: inglés



Kioto (Japón), 20 a 27 de abril de 2020

Tema 4 del programa provisional*
Enfoques integrados de los retos que afronta el sistema de justicia penal

Enfoques integrados de los retos que afronta el sistema de justicia penal

Documento de trabajo preparado por la Secretaría

Resumen

El presente documento de trabajo ilustra la urgente necesidad que existe de adoptar un enfoque integrado ante los problemas que afronta la justicia penal y las ventajas que ello reporta, centrándose en tres cuestiones concretas a las que se presta atención prioritaria en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, a saber: la violencia contra las mujeres, la violencia contra los niños y la prestación de apoyo y atención a las víctimas por los sistemas de justicia. El documento ofrece ejemplos de soluciones integradas e innovadoras de ámbito mundial, regional y nacional frente a esos problemas, así como una serie de recomendaciones para su examen por los Estados Miembros.

* A/CONF.234/1.



I. Introducción

1. Los sistemas de justicia penal de todo el mundo deberán responder a problemas muy diversos y complejos, en un contexto en el que la delincuencia no suele combatirse con enfoques preventivos y no se presta una atención prioritaria a las estrategias de prevención del delito basadas en hechos demostrados (véase el documento A/CONF.234/4). Entre los retos a los que se enfrentan los sistemas de justicia penal figuran los persistentemente elevados niveles de delincuencia y violencia¹; las nuevas formas de delincuencia que requieren respuestas flexibles en un contexto en constante evolución, incluso mediante las nuevas tecnologías (véase el documento A/CONF.234/11); y la urgente necesidad de mejorar las respuestas frente a conductas delictivas que, si bien durante mucho tiempo han impregnado muchas sociedades, ahora han dejado de ser invisibles y toleradas. Entre esas conductas figuran la corrupción y determinadas formas de violencia, como la violencia contra las mujeres y los niños.

2. A fin de responder a esos problemas, nuevos y de larga data, es preciso equilibrar cuidadosamente la necesidad de protección y seguridad de la sociedad y las comunidades, la necesidad de justicia y reparación de las víctimas, y la necesidad de que los delincuentes rindan cuentas, sin dejar de garantizar su rehabilitación y reinserción social, y de reducir la reincidencia. Hay muchos sistemas de justicia penal en todo el mundo que están sobrecargados; tienen un enorme volumen de casos en tramitación y carecen de recursos financieros y humanos suficientes. Ello provoca diversas disfunciones en el sistema de justicia, que se traducen en niveles de impunidad elevados, demoras en la administración de justicia, un uso excesivo de la prisión preventiva y durante períodos prolongados, una utilización insuficiente de todas las opciones penales de condena y las alternativas disponibles, el hacinamiento en las cárceles, que impide que cumplan su función rehabilitadora (véase el documento A/CONF.234/9) y la existencia de tasas de reincidencia elevadas. En ese contexto, las sociedades suelen considerar que los sistemas de justicia penal son poco fiables, y no son eficaces ni justos al combatir la delincuencia y la violencia, lo que, a su vez, socava el respeto por el estado de derecho y aumenta la percepción de inseguridad entre la población.

3. Por otra parte, los sistemas de justicia penal a menudo adolecen de fragmentación; además, los distintos componentes que conforman la cadena de justicia penal están insuficientemente integrados, y hay una escasa coordinación y colaboración con otros sectores que son esenciales para garantizar intervenciones integradas contra la delincuencia y la violencia, como la salud, la educación y la asistencia social. Es fundamental adoptar enfoques integrados, multisectoriales y coordinados para que los sistemas de justicia penal puedan afrontar con eficacia los numerosos problemas a que se enfrentan. En el presente documento de trabajo se ilustra la urgente necesidad y las ventajas de dar respuestas integradas desde el ámbito de la justicia penal que se centren en tres cuestiones concretas a las que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible presta atención prioritaria, dado que son problemas de justicia que deben resolverse para alcanzar un desarrollo sostenible, a saber: la violencia contra las mujeres, la violencia contra los niños y la prestación de apoyo y atención a las víctimas por los sistemas de justicia².

¹ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Global Study on Homicide 2019: Homicide—Extent, Patterns, Trends, and Criminal Justice Response, Booklet 2* (Viena, 2019), pág. 11.

² Estas cuestiones también se han incluido como objeto del presente documento de trabajo, dado que no se tratan con detalle en los documentos sobre otros temas del programa y los seminarios del 14º Congreso (véase el documento A/CONF.234/1).

4. La eliminación de todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado es la segunda meta del Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 (Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas). Las dos primeras metas del Objetivo 16 (Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas) se centran en reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo, y en poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños, respectivamente. Además, en el marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible³, se hace hincapié en la situación de las víctimas de la delincuencia y la violencia en relación con los Objetivos 5 y 16 y las metas conexas, mediante indicadores como el número de víctimas de homicidios intencionales por cada 100.000 habitantes; la proporción de la población que ha sido objeto de distintas formas de violencia en los 12 meses anteriores; la proporción de las víctimas de violencia en los 12 meses anteriores que notificaron su victimización a las autoridades competentes u otros mecanismos de resolución de conflictos reconocidos oficialmente.

5. Pese a las graves consecuencias adversas que tiene a largo plazo para el individuo, las familias y las comunidades, durante mucho tiempo, la violencia contra las mujeres y los niños no se consideró un delito grave en muchas sociedades, y por consiguiente, no era denunciado ni combatido por los sistemas de justicia. Para responder con eficacia a esos retos es preciso que el sistema de justicia penal lleve a cabo intervenciones multidisciplinarias y bien orientadas de forma prolongada, en estrecha cooperación con otros sectores, como los servicios sociales, educativos y de salud. Del mismo modo, a pesar de ser las más afectadas por la delincuencia, las víctimas han quedado relegadas con demasiada frecuencia a un segundo plano por los sistemas de justicia penal convencionales, sin apenas apoyo ni protección, y sin la posibilidad de que se las escuche y de participar en los procesos de justicia penal. A fin de garantizar el apoyo a las víctimas y su protección es fundamental adoptar un enfoque integrado en el que participen los organismos de justicia penal en todas las etapas del proceso de justicia penal y otros agentes, como los organismos de asistencia social y las organizaciones de apoyo a las víctimas.

6. Las reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal⁴ son un recurso fiable para hacer frente a las dificultades antes mencionadas. Con el paso de los años, las reglas y normas se han convertido en un órgano colectivo de instrumentos normativos concebidos para ayudar a los Estados Miembros a crear un sistema de justicia penal imparcial, eficaz y humano. Al proporcionar un conjunto acordado de normas uniformes mínimas o principios básicos sobre un amplio espectro de cuestiones de justicia penal, estas representan las mejores prácticas que los Estados pueden examinar y adoptar para responder a sus contextos y necesidades concretas. Utilizando esas reglas y normas, la UNODC presta apoyo a las iniciativas de los Estados Miembros destinadas a hacer frente a los desafíos en materia de justicia penal mediante la prestación de asistencia técnica específica y la elaboración de material de orientación. Con ello, la UNODC también contribuye de forma activa a los mecanismos de coordinación del sistema de las Naciones Unidas, como el Grupo de Coordinación y Apoyo sobre el Estado de Derecho y el Punto Focal Mundial para el Estado de Derecho.

³ Véase la resolución 71/313 de la Asamblea General, anexo; el documento E/CN.3/2018/2, anexo II; y el documento E/CN.3/2019/2, anexo II.

⁴ UNODC, *Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal* (Viena 2016).

II. Respuestas integradas para combatir la violencia contra las mujeres

7. La violencia contra las mujeres y las niñas constituye un delito alarmantemente extendido por todo el mundo, que se produce con independencia del contexto de desarrollo. Se manifiesta en forma de violencia física, sexual y psicológica mediante numerosos tipos de delitos, como la violencia contra la pareja, la violencia sexual y el acoso, la trata de personas con fines de explotación sexual, la mutilación genital femenina y el matrimonio infantil. Según estudios realizados una de cada tres mujeres en el mundo ha sido objeto de violencia física o sexual, generalmente infligida por su pareja⁵. Además, una de cada dos mujeres víctimas de homicidio es asesinada por su pareja o por un familiar⁶. La violencia contra las mujeres es un delito particularmente insidioso ya que, a pesar de su carácter omnipresente, no suele denunciarse, no se documenta, no se persigue y, lo que es peor, sigue tolerándose en muchas sociedades.

8. La violencia contra la mujer no solo tiene consecuencias perjudiciales y a largo plazo para el bienestar, la salud y la seguridad de las mujeres y las niñas, sino que también tiene un importante costo económico, que se concreta en una disminución de la productividad, la pérdida de ingresos para las mujeres y sus familias y un impacto negativo en la futura formación de capital. Todo ello constituye un importante obstáculo para el desarrollo económico y social. La eliminación de la violencia contra las mujeres y las niñas requiere la adopción de un enfoque multidisciplinario que permita una coordinación eficaz entre los diversos agentes. La experiencia demuestra que la coordinación entre los sectores sanitario, social, policial y judicial es fundamental para proporcionar acceso a un conjunto amplio de servicios esenciales y de calidad destinados a mitigar las consecuencias negativas para las mujeres y las niñas, así como para sus familias y comunidades, y contribuir a poner fin a los ciclos recurrentes de violencia.

9. A nivel mundial, los sistemas de justicia penal no suelen reconocer ni atender la necesidad de asistencia, protección y reparación que tienen las mujeres y las niñas objeto de violencia. Ello se debe en parte a la persistencia de una serie de problemas, como la falta de capacitación de los funcionarios de justicia penal para hacer frente a los delitos de género, el desconocimiento de los enfoques que tienen en cuenta las diferencias de género, la ausencia de procesos centrados en las víctimas y la insuficiente coordinación entre las autoridades competentes del Estado. Con el paso del tiempo, esos factores han dado lugar a una profunda pérdida de confianza en las instituciones de justicia penal por las víctimas, a una victimización secundaria⁷ y, en algunos países, a un alto grado de impunidad de los delincuentes.

10. En África, las prioridades fundamentales a ese respecto son la concienciación sobre la incidencia y los efectos de la violencia contra las mujeres y las niñas y el examen de la legislación nacional para garantizar que las leyes no discriminen a la mujer (A/CONF.234/RPM.4./1, párr. 33). En América Latina y el Caribe se considera que la adopción de un enfoque centrado en las víctimas permite reducir la victimización y aumentar las denuncias de los delitos; además es un componente clave para afrontar con eficacia los problemas a que se enfrentan los sistemas de justicia penal

⁵ Organización Mundial de la Salud, Departamento de Salud Reproductiva e Investigación, Escuela de Higiene y Medicina Tropical de Londres y Consejo de Investigaciones Médicas de Sudáfrica, *Global and Regional Estimates of Violence against Women: Prevalence and Health Effects of Intimate Partner Violence and Non-partner Sexual Violence* (Ginebra, 2013).

⁶ UNODC, *Global Study on Homicide 2013: Trends, Contexts, Data* (Viena, 2014).

⁷ Se entiende por "victimización secundaria" la victimización que no es consecuencia directa del acto delictivo sino del trato inadecuado que recibe la víctima por las personas o instituciones. (Resolución 65/228 de la Asamblea General, anexo, párr. 15 c)).

a la hora de prevenir y eliminar la violencia contra las mujeres y las niñas, en particular en las comunidades indígenas (A/CONF.234/RPM.3/1, párr. 29). En Europa, las dificultades encontradas para prestar apoyo a las víctimas de delitos en casos transfronterizos y la necesidad de garantizar la protección de sus derechos en distintas jurisdicciones siguen representando un problema (A/CONF.234/RPM.5/1, párr. 30).

11. Prevenir la violencia contra las mujeres y las niñas y responder a ese fenómeno requiere una intervención integrada y coordinada de las autoridades del Estado en que participen los servicios jurídicos, sociales y de salud, entre otros. La violencia contra las mujeres debe afrontarse de manera coordinada a partir de una respuesta integrada del sistema de justicia penal destinada a prevenir ese tipo de violencia, proteger y empoderar a las víctimas, y procesar a los autores de tales actos violentos⁸. A fin de responder a los graves problemas a que se enfrentan los sistemas nacionales de justicia penal para combatir la violencia contra las mujeres, es fundamental fortalecer la colaboración entre las autoridades competentes para establecer procedimientos y sistemas internos de intercambio de información y promover la colaboración de los organismos policiales y de justicia penal con agentes externos como los proveedores de servicios comunitarios, los expertos en reunión de datos, los medios de difusión y la sociedad civil (A/CONF.234/RPM.1/1, párr. 26).

12. En América Latina y el Caribe, varios países han establecido procedimientos y mecanismos especiales para tratar a las personas que han cometido actos de violencia contra las mujeres y violencia doméstica (A/CONF.234/RPM.3/1, párr. 33). Por ejemplo, en el Estado Plurinacional de Bolivia, la Ley de Abreviación Procesal Penal (Ley núm. 1173 de 2019) tiene por objeto promover el acceso a la justicia y prevenir la revictimización mediante el fortalecimiento de la cooperación entre diferentes instituciones de justicia penal (como la policía, la fiscalía, el poder judicial y el sistema penitenciario). Esa ley establece un procedimiento de resolución integral de los casos de violencia, que permite a los jueces dictar sentencia en materia de divorcio o anulación de uniones consensuales en los casos de violencia física o sexual contra la mujer. Además, el artículo 393 de la Ley núm. 1173 dispone que, en los casos de violencia contra las mujeres y los niños, las organizaciones de la sociedad civil que presten asistencia y apoyo a las víctimas podrán participar en el proceso judicial a petición de estas.

13. Consciente de la importancia de adoptar una estrategia multidisciplinaria que permita combatir la violencia contra las mujeres, el sistema de las Naciones Unidas ha adoptado un enfoque integrado para hacer frente a esos problemas. En 2015, la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer (ONU-Mujeres), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la UNODC y la Organización Mundial de la Salud (OMS) definieron un conjunto exhaustivo de servicios esenciales denominado *Paquete de servicios esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia. Elementos centrales y directrices relativas a la calidad de la atención*, y pusieron en marcha el Programa Mundial Conjunto sobre Servicios Esenciales para las Mujeres y Niñas Víctimas de la Violencia de las Naciones Unidas. En el Programa se definen los servicios esenciales básicos que han de prestar los servicios de salud y asistencia social, la policía y el sistema de justicia, así como las directrices y las prácticas de buena gobernanza de los procesos y mecanismos de coordinación. Por medio de la cooperación interinstitucional, el programa tiene por objeto colaborar con los Estados Miembros en el diseño, la prestación y el examen de servicios destinados a mujeres y niñas víctimas y supervivientes de actos de violencia contra la pareja y de agresiones sexuales perpetradas por personas distintas de la pareja, proporcionando orientación sobre el modo de poner en práctica las reglas y normas internacionales vigentes en materia de servicios y respuestas multisectoriales. También establece el nivel de diligencia debida al definir los elementos básicos de los servicios de salud, sociales, de justicia y policiales que garanticen la prestación de servicios de calidad a las víctimas de la violencia, en particular, a las mujeres y las niñas de países

⁸ UNODC, *Strengthening Crime Prevention and Criminal Justice Responses to Violence against Women* (Viena, 2014), pág. 30.

de ingresos bajos y medianos. El *Paquete de servicios esenciales* es un instrumento práctico que permite garantizar la prestación de servicios coordinados, integrales, centrados en la mujer y fiables a las víctimas de la violencia contra las mujeres y las niñas.

14. La iniciativa de servicios esenciales, que se puso en marcha en 2013, constituye una respuesta directa a las recomendaciones que figuran en las conclusiones convenidas por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en su 57º período de sesiones (E/2013/27-E/CN.6/2013/11, cap. I, secc. A) y al llamamiento para la adopción de enfoques coordinados y multisectoriales que figuran en las reglas y normas internacionales sobre la eliminación de la violencia contra las mujeres y las niñas. La fase actual del Programa (2017-2020) incluye la puesta a prueba de las orientaciones y los instrumentos de ámbito mundial sobre los servicios esenciales mediante su ejecución experimental en 10 países (Camboya, Egipto, Guatemala, Islas Salomón, Kiribati, Mozambique, Pakistán, Perú, Túnez y Viet Nam), con miras a apoyar y promover su despliegue mundial.

15. Otro ejemplo importante de un enfoque integrado para combatir la violencia contra las mujeres es la elaboración de una nueva iniciativa para promover el respeto a las mujeres y prevenir la violencia contra la mujer titulada “RESPECT women: preventing violence against women”. Se trata de un instrumento creado mediante una iniciativa de colaboración interinstitucional dirigida por la OMS y ONU-Mujeres, en la que ha participado la UNODC, que se puso en marcha en mayo de 2019. La iniciativa ofrece un marco amplio de medidas orientadas a la acción, cuyo objeto es facilitar a los encargados de la formulación de políticas y los proveedores de servicios de salud el diseño, la planificación, la ejecución, la supervisión y la evaluación de intervenciones y programas, utilizando siete estrategias para prevenir la violencia contra las mujeres y combatirla (véase el documento A/CONF.234/4). Sobre la base de los principios de respeto e igualdad y de la experiencia adquirida derivada de los resultados de base empírica recopilados en la publicación titulada *Un marco de apoyo a la prevención de la violencia contra la mujer*, editada por ONU-Mujeres en asociación con la Organización Internacional del Trabajo, el PNUD, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, el UNFPA, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y la OMS, y otros estudios sistemáticos, en el instrumento se presentan siete estrategias de intervención interrelacionadas, a saber: i) el fortalecimiento de las aptitudes para las relaciones; ii) el empoderamiento de la mujer; iii) la garantía de la prestación de servicios; iv) la reducción de la pobreza; v) la creación de entornos seguros; vi) la prevención del maltrato infantil y adolescente; y vii) la transformación de las actitudes, creencias y normas. En el marco también se pide que se robustezcan los entornos propicios, es decir, que se fomente el compromiso político de los dirigentes y los encargados de la formulación de políticas; se invierta en la labor de las organizaciones de mujeres y se apoye esa labor; se fortalezcan las políticas, las leyes y las instituciones destinadas a hacer frente a la violencia contra la mujer y se promueva la igualdad de género; y se asignen recursos a programas, investigaciones y creación de capacidad en materia de salud, educación, aplicación de la ley y servicios sociales.

16. Esas medidas conjuntas fueron adoptadas en respuesta al llamamiento de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias para que se establezca una estrecha cooperación entre los mecanismos de las Naciones Unidas y en todo el sistema de las Naciones Unidas (A/72/134, párr. 12), en consonancia con las directrices o los manuales relativos a la violencia contra la mujer que contribuyan a la aplicación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. En efecto, la Convención y la Declaración no solo establecen normas de ámbito mundial, sino también la obligación de los Estados de prevenir los actos de violencia contra las mujeres y prestar servicios integrales a las supervivientes de la violencia. Las medidas conjuntas también responden al llamamiento de la Relatora Especial a los Estados Miembros para que: i) velen por que las mujeres objeto de violencia y, cuando corresponda, sus hijos reciban asistencia especializada, como servicios de rehabilitación, ayuda para el cuidado y manutención de los niños,

tratamiento, asesoramiento, servicios, instalaciones y programas sociales y de salud, y estructuras de apoyo; y ii) adopten todas las demás medidas adecuadas para fomentar su seguridad y rehabilitación física y psicológica (A/HRC/32/42, párr. 51), en consonancia con el artículo 4 g) de la Declaración. En el mismo sentido, las organizaciones de la sociedad civil han subrayado en todo momento la necesidad de adoptar un enfoque amplio que permita hacer frente a la violencia contra la mujer, con miras a utilizar los indicadores de la meta 5.2 (Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación) del Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 como medio para verificar la rendición de cuentas, y han prestado constantemente apoyo y asistencia integrales a las mujeres y las niñas que han sido víctimas de actos de violencia.

III. Respuestas integradas para combatir la violencia contra los niños

17. Prevenir la violencia contra los niños y combatirla es otro problema importante a que se enfrentan los sistemas nacionales de justicia penal. La violencia afecta a millones de niños de todo el mundo. La mayoría de los casos de violencia contra los niños, ya sea en la familia, la escuela, las instituciones de cuidados alternativos y de justicia, la comunidad o incluso el lugar de trabajo (legal o no), están tolerados socialmente de forma implícita, pero no están legalmente castigados⁹. Al igual que la violencia contra las mujeres, la violencia contra los niños no se registra, no se persigue ni se castiga; existe en todos los países del mundo, en todos los ámbitos culturales, en todas las clases sociales, en todos los niveles educativos y de ingresos, y en todos los grupos étnicos. Si bien la naturaleza y la gravedad de la violencia varían en función del caso, las consecuencias a corto y largo plazo tanto para los niños como para la sociedad en su conjunto son graves. La violencia contra los niños es, por consiguiente, una importante amenaza para el desarrollo sostenible; de hecho, en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se destaca el papel fundamental que desempeñan los niños en la construcción de la paz y la justicia, y en el robustecimiento de las instituciones y, por ende, en el desarrollo mundial.

18. Como se establece en diversos instrumentos jurídicos internacionales, los niños tienen derecho a que se les proteja para que no sufran lesiones y malos tratos, ya sean físicos o mentales. El derecho internacional dispone que los Estados deben garantizar, por medio de un amplio espectro de instituciones públicas, que se atienda debidamente a los niños y se les proteja de la violencia, el maltrato y la desatención. En los casos en que los niños son víctimas de actos de violencia, los Estados deberán adoptar todas las medidas pertinentes para promover su recuperación física y psicológica y su reinserción social. Los Estados también deberían velar por que los niños en conflicto con la ley estén protegidos frente a la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, que la detención se utilice como medida de último recurso, que no sean encarcelados junto con los adultos y que todas las intervenciones de la justicia promuevan su reinserción y su función constructiva en la sociedad.

19. A fin de hacer frente al complejo y polifacético fenómeno de la violencia contra los niños, es esencial que una serie de agentes e instituciones de diferentes sectores actúen de manera coordinada. El sistema de justicia penal es una de las instituciones encargadas de la protección de los niños, y, como tal, no solo es esencial para poner fin a la impunidad y garantizar que los autores de delitos contra la infancia respondan de sus actos, sino que además es fundamental para promover la adopción de medidas destinadas a prevenir la violencia contra los niños. Si bien no todos los niños víctimas de actos de violencia están en contacto con el sistema de justicia, los agentes de la justicia penal son a menudo los primeros en entrar en contacto con ellos.

⁹ Véase Paulo Sérgio Pinheiro, *Informe Mundial sobre la violencia contra los niños y niñas* (Ginebra, estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños, 2006); y el documento [A/HRC/21/25](#).

Por consiguiente, tienen la innegable responsabilidad de proteger, respetar y hacer efectivos los derechos de los niños, a fin de evitar una nueva victimización y garantizar que otros sistemas, como los de protección de la infancia, la salud y la educación, respondan adecuadamente.

20. Es importante reconocer que también se cometen actos violentos contra los niños que están en contacto con el sistema de justicia penal (es decir, los niños víctimas y testigos de delitos o los niños de quienes se alega que han infringido las leyes penales o a quienes se acusa o declara culpables de haber infringido esas leyes). Ese tipo de violencia no solo tiene graves consecuencias para el desarrollo del niño y su crecimiento hasta la edad adulta, sino que también tiene efectos negativos a largo plazo en la sociedad en su conjunto, dado que es probable que la experiencia que haya tenido el niño en su contacto con el sistema de justicia influya en su futura actitud hacia la ley y su confianza en las instituciones públicas, incluido el sistema de justicia. Por consiguiente, a fin de ser imparciales y eficaces, los sistemas de justicia penal deben respetar los derechos de los niños víctimas y testigos de delitos, así como los derechos de los niños en conflicto con la ley, al tiempo que deben dar prioridad a la prevención de la victimización y proteger a los niños que entran en contacto con la ley de una nueva victimización.

21. Los retos a que se enfrenta el sistema de justicia penal en lo que respecta la violencia contra los niños son muy diversos y deben abordarse desde dos ópticas, a saber: facilitando un mayor acceso de los niños a la acción de la justicia mediante un mayor conocimiento de sus derechos y reforzando los sistemas de justicia a fin de prevenir la violencia contra los niños y combatirla con eficacia.

22. En primer lugar, los niños que son víctimas de la violencia y carecen de capacidad para hacer valer sus derechos se enfrentan a una serie de dificultades, que, entre otras cosas, están relacionadas con el acceso a la asistencia jurídica, el conocimiento de los procedimientos de justicia y el acceso a la atención sanitaria, así como con el acceso a la justicia de los grupos desfavorecidos y marginados. Como titulares de derechos, es esencial que los niños que están en contacto con el sistema de justicia estén empoderados para superar las privaciones, la exclusión social y la denegación de derechos. Es necesario que los sistemas de justicia sean accesibles y que los niños estén legalmente facultados por sí mismos y mediante sus familias y comunidades. Por consiguiente, es fundamental que se considere a los niños agentes de su propia protección para lo que es preciso que conozcan sus derechos y los procedimientos a los que pueden acogerse para garantizar el respeto de esos derechos.

23. En segundo lugar, como garantes de derechos, en particular en el ámbito del sistema de justicia, las instituciones del Estado también se enfrentan a dificultades a la hora de prevenir la violencia contra los niños y combatirla de manera imparcial y eficaz, debido a diversos factores, como la falta de marcos legislativos y normativos adecuados y de recursos humanos y financieros. Esos problemas podrían atajarse fortaleciendo el sistema de justicia para garantizar que los niños estén mejor atendidos y protegidos contra todas las formas de violencia. Dado que los niños que están en contacto con el sistema de justicia son particularmente vulnerables, las instituciones del Estado tienen la obligación de estar especialmente vigilantes en los casos que afecten a los niños y de mitigar el riesgo de que se vean expuestos a la violencia cuando estén en contacto con el sistema de justicia, en particular, en situaciones de privación de libertad, habida cuenta de su vulnerabilidad ante diversas formas de violencia, maltrato y explotación.

24. En tercer lugar, otro obstáculo importante al que se enfrentan muchos Estados es la falta de coordinación, comunicación y cooperación adecuadas entre las diferentes instituciones, incluidas las encargadas de la protección, la justicia, la educación y la salud de los niños. Ello ocasiona retrasos en la tramitación de las causas, no solo en el caso de los niños en conflicto con la ley, sino también en el de los niños víctimas y testigos de delitos. En ambos casos, los niños corren el riesgo de verse sometidos a un estrés prolongado derivado de la larga duración de los procedimientos. Dado que un objetivo importante del sistema de justicia es la protección de los derechos y las libertades fundamentales del niño, la violencia ejercida contra los niños en el sistema

de justicia dificulta la consecución de ese objetivo y socava los esfuerzos por rehabilitar y reinsertar con éxito a los niños en la sociedad.

25. La UNODC viene ejecutando desde 2015 el Programa Mundial de la UNODC para la Eliminación de la Violencia contra los Niños, cuya finalidad es prestar apoyo a los Estados Miembros para prevenir y combatir todas las formas de violencia contra los niños. Reconociendo que las formas graves de violencia contra los niños no son solo un problema de delincuencia, sino, ante todo, una cuestión de desarrollo, el Programa adopta un enfoque integrado que implica la realización de actividades multidisciplinarias y la cooperación entre distintas instituciones a fin de prevenir con eficacia el fenómeno, comprender sus causas profundas y definir respuestas sostenibles.

26. En los últimos años, una forma grave de violencia contra los niños que ha recibido especial atención por la comunidad internacional es la captación y explotación de niños por grupos terroristas y extremistas violentos. La UNODC ha proporcionado a los Estados Miembros orientaciones exhaustivas sobre la manera de prevenir la participación de niños en grupos terroristas y extremistas violentos; el modo de promover la rehabilitación y la reinserción de los niños vinculados a esos grupos; y la forma de garantizar el tratamiento adecuado de esos niños cuando están en contacto con el sistema de justicia. A partir de las investigaciones multidisciplinarias realizadas a lo largo de dos años en consulta con expertos y profesionales de diversos ámbitos de actividad y de todas las regiones afectadas por este problema, la UNODC ha elaborado un amplio conjunto de actividades de capacitación sobre este tema¹⁰. Este conjunto de actividades comprende un manual sobre la función del sistema de justicia con respecto a los niños reclutados y explotados por grupos terroristas y grupos extremistas violentos titulado *Handbook on Children Recruited and Exploited by Terrorist and Violent Extremist Groups: The Role of the Justice System*, y tres manuales de formación dirigidos principalmente a los especialistas del sistema de justicia y a los encargados de la formulación de políticas, así como a profesionales de otros sectores, como la salud, la educación y la protección de la infancia, que comparten la responsabilidad de proteger a los niños de la violencia. Sobre la base de la experiencia adquirida durante los cuatro años en los que ha prestado asistencia técnica a los Estados Miembros, la UNODC también ha elaborado una hoja de ruta sobre el trato de los niños vinculados a grupos terroristas y extremistas violentos.

27. En los últimos cuatro años, más de 30 países han recibido asistencia para proteger a los niños de la violencia cometida por grupos terroristas y extremistas violentos, incluidos los niños afectados por el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros. La adopción de un enfoque integrado que incorpora los sectores de la seguridad, la justicia, la protección de la infancia, la salud y la educación ha sido un elemento particularmente decisivo para hacer frente a ese fenómeno. La asistencia técnica se ha centrado en la recopilación y el análisis de datos, la prestación de apoyo a la elaboración de leyes y políticas nacionales, las iniciativas destinadas a fomentar la capacidad regional y nacional y la facilitación de mecanismos de coordinación. Por ejemplo, en el Níger, la asistencia técnica se ha centrado en la coordinación entre las autoridades de justicia y los órganos encargados de la protección del niño, y ha contado con el apoyo conjunto y los esfuerzos coordinados de numerosas entidades de las Naciones Unidas, incluida la UNODC. Gracias a ello, más de 100 niños que se encontraban privados de libertad por su vinculación a Boko Haram fueron puestos en libertad y remitidos al sistema de protección de menores para que iniciaran un proceso de reinserción en sus comunidades.

28. La UNODC también ha ayudado al Gobierno del Líbano a adoptar un enfoque multidisciplinario para la rehabilitación y reinserción efectivas de los menores acusados de delitos relacionados con el terrorismo que hayan sido privados de libertad, facilitando la colaboración entre distintos sectores y la elaboración de una estrategia común¹¹. De manera análoga, la UNODC también ha prestado apoyo al Gobierno de Colombia

¹⁰ Puede consultarse en: <https://spark.adobe.com/page/8tFTfQGYr8Tis/>.

¹¹ UNODC, *Justice for Children in the Context of Counter-Terrorism: A Training Manual* (Viena, 2019), págs. 118 y 119.

con la adopción de un enfoque multidisciplinario para proteger a los niños de la violencia, mediante el establecimiento de mecanismos de coordinación y de remisión interinstitucionales destinados a ampliar la utilización de la justicia restaurativa y las medidas de remisión para promover la rehabilitación y la reinserción de los niños en conflicto con la ley¹².

29. A nivel mundial, un ejemplo fundamental de la eficacia de una respuesta integrada e interinstitucional frente a la violencia contra los niños es la creación de la Alianza Mundial para Acabar con la Violencia Contra los Niños, integrada por organismos de las Naciones Unidas, los Estados Miembros, la sociedad civil y el sector privado. En el marco de esa iniciativa, la OMS, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la UNODC y otros miembros elaboraron un conjunto de medidas técnicas titulado “INSPIRE Technical Package”. Publicado en 2018, ese conjunto de medidas está integrado por los elementos siguientes: *INSPIRE: Siete estrategias para poner fin a la violencia contra los niños y las niñas*, *INSPIRE Indicator Guidance and Results Framework: Ending Violence Against Children - How to define and measure change* y el *Manual INSPIRE: Medidas destinadas a implementar las siete estrategias para poner fin a la violencia contra los niños*. Las siete estrategias de INSPIRE para poner fin a la violencia contra los niños se centran en los puntos siguientes: implementación y vigilancia del cumplimiento de las leyes; normas y valores; seguridad en el entorno; apoyo a padres, madres y cuidadores; ingresos y fortalecimiento económico; respuesta de los servicios de atención y apoyo; y educación y aptitudes para la vida. La finalidad de este conjunto de medidas es ayudar a los encargados de la formulación de políticas, los planificadores, los profesionales y otros agentes clave a aplicar las estrategias en sus países o entornos. Como miembro del Equipo de Asesoramiento y Apoyo Operacional del Grupo de Trabajo INSPIRE, la UNODC participa en la difusión y puesta en marcha de ese conjunto de medidas.

30. Conscientes de la necesidad de establecer una estrecha colaboración interinstitucional, en particular para evitar la superposición de mandatos y la duplicación de esfuerzos, la UNODC, el UNICEF, el ACNUDH, la Oficina de las Naciones Unidas de Lucha contra el Terrorismo, el Foro Mundial contra el Terrorismo, la Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia contra los Niños y la Representante Especial del Secretario General para la Cuestión de los Niños y los Conflictos Armados (cuyas contribuciones a la elaboración de orientaciones jurídicas, políticas e instrumentos sobre la prevención de la violencia contra los niños infligida por grupos armados, incluidos los grupos terroristas y los grupos extremistas violentos, y la adopción de medidas para combatir esa violencia han sido fundamentales), la Unión Europea (por conducto de la Red para la Sensibilización frente a la Radicalización) y una serie de organizaciones no gubernamentales colaboran para garantizar la adopción de medidas coherentes, amplias y complementarias frente a la violencia contra los niños.

IV. Responder a las necesidades de las víctimas mediante intervenciones integradas centradas en las víctimas

31. El apoyo y la protección de las víctimas sigue siendo uno de los problemas más persistentes a los que se enfrentan los sistemas de justicia penal de todo el mundo. Las víctimas de la delincuencia suelen ser quienes con más frecuencia quedan postergadas en los sistemas de justicia penal. Es indispensable adoptar medidas que permitan acrecentar el apoyo a las víctimas y su protección a fin de prevenir la victimización secundaria y la revictimización, y aumentar el número de incidentes que se denuncian, lo que permitirá responder a los delitos con más eficacia. Entre esas medidas figuran establecer programas de apoyo y asistencia a las víctimas y expandirlos; facilitar el acceso de las víctimas a la asistencia jurídica; incrementar la utilización de programas de justicia restaurativa en todas las etapas del proceso de justicia penal, y adoptar medidas en favor de la reparación y el resarcimiento. Al aplicar esas medidas, es importante ser conscientes de que hay determinados grupos de

¹² Documentos [E/CN.15/2017/9](#), párrs. 42 y 45, y [E/CN.7/2017/2-E/CN.15/2017/2](#), párr. 67.

víctimas, y víctimas de ciertos tipos de delitos, que requieren respuestas especializadas. El sistema de justicia penal ha de esforzarse por proteger a las víctimas y tratarlas con comprensión y respeto por su dignidad.

32. Desde que se aprobó la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder en 1985 (resolución 40/34 de la Asamblea General, anexo), se ha hecho un esfuerzo a escala regional y nacional para asegurar que se respeten y reconozcan los derechos de las víctimas. A nivel regional, la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, de 25 de octubre de 2012, prevé una serie de normas mínimas relativas a los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos. Entre otras cosas, establece el derecho de las víctimas a que se adopte una decisión sobre la indemnización que debe asumir el delincuente y alienta a los Estados miembros de la Unión Europea a que establezcan mecanismos para conseguir el pago de esa indemnización por el delincuente. También impone a esos Estados la obligación de garantizar que se ofrezca a las víctimas información sobre los servicios de justicia restaurativa disponibles en el momento en que entren en contacto por primera vez con las autoridades competentes. A modo de ejemplo de las medidas adoptadas a nivel nacional para proteger los derechos de las víctimas, Sudáfrica ha publicado una carta de servicios a que tienen derecho las víctimas de delitos, que constituye la consolidación del actual marco jurídico relativo a los derechos de las víctimas de delitos y los servicios a que pueden acogerse en ese país.

33. El establecimiento de mecanismos de coordinación allana el camino para aumentar el apoyo a las víctimas y su protección. En 2018, en una conferencia celebrada en la República de Corea se puso en marcha la iniciativa Victim Support Asia, que aglutina a organizaciones de apoyo a las víctimas, instituciones nacionales y miembros del mundo académico. Esos mecanismos de coordinación regional son una novedad positiva, sobre todo teniendo en cuenta la creciente globalización de la delincuencia y la consiguiente victimización transfronteriza. Para responder a ese fenómeno es necesario introducir reformas jurídicas y de orden práctico que permitan a las víctimas recibir asistencia, apoyo y protección y participar en el proceso de justicia a distancia, en los casos en que ya no estén presentes en el país en el que fueron víctimas de los actos delictivos.

34. El acceso a asistencia jurídica es otra medida que puede contribuir a aumentar el apoyo y la protección de las víctimas de delitos (véase el documento A/CONF.234/6). La asistencia jurídica es una condición indispensable para el ejercicio y el disfrute de una serie de derechos fundamentales, como el derecho a un recurso efectivo. Si bien el derecho de las víctimas de delitos a recibir asistencia jurídica no está codificado en el derecho internacional, los aspectos positivos de la prestación de servicios de asistencia jurídica a las víctimas que no pueden permitirse una defensa penal están ampliamente reconocidos y previstos en las reglas y normas internacionales, como los Principios y Directrices de las Naciones Unidas sobre el Acceso a la Asistencia Jurídica en el Sistema de Justicia Penal (resolución 67/187 de la Asamblea General, anexo). Proporcionar acceso a servicios de asistencia letrada gratuita a víctimas que de otro modo no podrían pagarlos permite a esas personas obtener asesoramiento con relación a las medidas jurídicas que pueden emplear para conseguir amparo y obtener reparación por los daños sufridos, lo que contribuye a proteger y salvaguardar los derechos de las víctimas en los procesos de justicia penal.

35. La importancia de responder a la necesidad de las víctimas de tener un acceso efectivo a la justicia queda patente en el indicador 16.3.1 del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, a saber, “Proporción de víctimas de violencia en los últimos 12 meses que han notificado su victimización a las autoridades competentes u otros mecanismos de resolución de conflictos reconocidos oficialmente”. Es fundamental que en ese contexto se facilite a las víctimas acceso a servicios de asistencia jurídica en la etapa más inmediata posible, una vez que hayan denunciado su victimización o que los servicios competentes hayan tenido conocimiento de ello por otros medios, a fin de que las víctimas puedan beneficiarse plenamente del apoyo de que disponen. Ello requiere una coordinación eficaz y sostenida entre los distintos sectores encargados de prestar asistencia a las víctimas o que actúan como punto de entrada al sistema de justicia penal.

El personal de primera línea suele ser el más indicado para determinar si se ha producido una victimización y qué necesidades deben atenderse en cada caso.

36. El acceso a servicios de asistencia jurídica de calidad es particularmente importante en el caso de las delinquentes que, por lo general, proceden de entornos desfavorecidos y marginados. Muchas de esas mujeres han sufrido previamente violencia doméstica o sexual, pero con frecuencia su situación económica impide que denuncien esos delitos. En muchos casos, los delitos que cometen suelen ser delitos menores que están relacionados con su situación social o con su victimización pasada. Así pues, la prestación de servicios adecuados de asistencia jurídica en el momento de su primera victimización, aumentando, por ejemplo, su seguridad personal mediante la emisión de órdenes de alejamiento contra las personas que les hayan causado daño, u ofreciendo una reparación que pueda fortalecer su situación económica, podría ser una medida decisiva para prevenir futuros delitos. A ese respecto, cabe señalar que, entre los Estados Miembros que respondieron a las encuestas utilizadas en un estudio elaborado por el PNUD y la UNODC en 2016, en el que se presentaba un panorama general de la disponibilidad y accesibilidad de los servicios de asistencia jurídica en todo el mundo (*Global Study on Legal Aid: Global Report*), el 50 % de los países menos adelantados y de ingresos medianos bajos y más del 60 % de los países de ingresos medianos altos y altos comunicaron que prestaban asesoramiento jurídico y servicios de apoyo judicial a las mujeres víctimas de la violencia en todas las actuaciones judiciales¹³.

37. La asistencia jurídica que se presta a las víctimas tiene más posibilidades de tener repercusiones en las sociedades que han salido de un conflicto, donde puede contribuir al empoderamiento jurídico de las personas más vulnerables e influir positivamente en los procesos de reconciliación. Por ejemplo, los servicios integrales que prestan los centros de asistencia jurídica de la República Democrática del Congo han ayudado a las víctimas a reintegrarse en sus comunidades y a recuperar el control de sus vidas gracias al apoyo jurídico, médico y psicológico. En Guatemala, las organizaciones de la sociedad civil prestaron asistencia jurídica y psicológica a las víctimas de violaciones de los derechos humanos como parte del proceso de justicia de transición¹⁴. A fin de conseguir que esos esfuerzos fueran eficaces, fue esencial una coordinación interinstitucional a la hora de prestar el apoyo que necesitaban las víctimas, que no se limitó únicamente a las necesidades jurídicas, sino también a las necesidades de salud y asistencia social.

38. Por otro lado, la integración de asistentes jurídicos o voluntarios de la comunidad como proveedores de servicios de asistencia letrada también puede facilitar el empoderamiento jurídico de las víctimas. En el marco de ese sistema, que se aplica en muchos países de África y cada vez más en otras regiones, los asistentes jurídicos y los voluntarios con conocimientos jurídicos prestan asistencia a quienes lo necesitan, incluido a las víctimas. La experiencia ha demostrado que esos sistemas contribuyen considerablemente al empoderamiento jurídico. Por ejemplo, en lugar de tratar a las víctimas como a personas que requieren los servicios de un experto, aplicando el principio “yo le resolveré este problema”, los asistentes jurídicos suelen tratar a la víctima de igual a igual, es decir, según el principio “resolveremos esto juntos, y cuando hayamos terminado, usted estará en mejores condiciones para afrontar este tipo de problemas en el futuro”¹⁵.

39. Los procesos de justicia restaurativa, como la mediación entre víctimas y delinquentes o las reuniones o círculos de grupos familiares o comunitarios, son otro mecanismo útil que permite prestar apoyo adicional a las víctimas. Al reconocer que la conducta delictiva no solo constituye una violación de la ley, sino también una fuente

¹³ UNODC y PNUD, *Global Study on Legal Aid: Global Report* (Nueva York, 2016), pág. 78.

¹⁴ *Ibid.*, pág. II. En la publicación *Global Study on Legal Aid: Global Report* figuran más ejemplos de los servicios destinados a las víctimas de la violencia de género, por ejemplo, en las páginas 25, 29 y 30. En la página 162 también se pueden encontrar enfoques innovadores que se sirven de las nuevas tecnologías para llegar a las víctimas de la violencia de género. A lo largo de la publicación se presentan otros ejemplos de diferentes tipos de servicios centrados en las víctimas.

¹⁵ Véase UNODC y PNUD, *Global Study on Legal Aid*, pág. 42.

de sufrimiento para las víctimas, sus familias y los miembros de la comunidad, la justicia restaurativa ofrece a los afectados por la delincuencia la posibilidad de expresarse y de participar en la resolución de un delito de un modo que no ofrecen los procedimientos de justicia penal convencionales.

40. Al tratarse de un enfoque participativo de lucha contra la delincuencia, los procedimientos de justicia restaurativa exigen necesariamente una respuesta coordinada dentro y fuera del sistema de justicia penal. Dado que los programas de justicia restaurativa dependen de las remisiones de otros agentes de la justicia penal, como la policía, los fiscales, los proveedores de asistencia jurídica, los jueces, los funcionarios de libertad condicional y libertad vigilada y el personal penitenciario, la colaboración interinstitucional dentro del sistema de justicia penal es esencial para la prestación satisfactoria de servicios de justicia restaurativa. Además, la mayoría de los procesos de justicia restaurativa prevé la participación de la comunidad, que puede asumir la forma de una comunidad de apoyo tanto a la víctima como al delincuente. Por consiguiente, es necesario mantener la coordinación y el intercambio de información con entidades que no forman parte del sistema de justicia penal como los organismos de asistencia social, las organizaciones de apoyo a las víctimas y otras organizaciones de base comunitaria. El establecimiento y mantenimiento de esas alianzas es indispensable para alcanzar los objetivos de los programas de justicia restaurativa.

41. En muchos países, las reformas jurídicas y normativas que han permitido aumentar el apoyo y la protección de las víctimas han sido fruto bien de una labor coordinada de promoción multisectorial por parte de los grupos de apoyo a las víctimas, bien consecuencia de la presión ejercida por la opinión pública después de que un determinado delito y el trato dado a las víctimas hayan recibido una atención mediática considerable. Si bien es posible que se necesiten leyes y procedimientos específicos que respondan a las necesidades y vulnerabilidades particulares de determinadas categorías de víctimas, los datos disponibles ponen de manifiesto que es importante invertir en programas integrados y de reforma a largo plazo, gestionados por los países y dotados de una financiación adecuada, que aborden los derechos de todas las víctimas a acceder a la justicia y a recibir protección y apoyo.

V. Conclusiones y recomendaciones

42. Teniendo en cuenta las conclusiones de esas reuniones preparatorias regionales, el 14º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal tal vez desee examinar las siguientes recomendaciones dirigidas a los Estados Miembros y a la comunidad internacional:

a) adoptar y aplicar políticas, estrategias, planes y programas a largo plazo sobre prevención del delito y reforma de la justicia penal que se basen en el conocimiento y sean multisectoriales, en los que intervengan todos los ministerios y participe la ciudadanía, a fin de garantizar la plena aplicación de reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal;

b) utilizar y aplicar los instrumentos pertinentes elaborados por la UNODC en estrecha cooperación con otras partes interesadas, como manuales, material de capacitación y leyes modelo, al formular y aplicar estrategias, políticas y programas de prevención del delito y reforma de la justicia penal, y considerar la posibilidad de solicitar la asistencia técnica de la UNODC al emprender la elaboración y aplicación de estrategias, políticas y programas de prevención del delito y reforma de la justicia penal.

43. En lo que respecta a las respuestas de la justicia penal a la violencia contra las mujeres, el 14º Congreso tal vez desee examinar las siguientes recomendaciones:

a) elaborar y aplicar políticas y programas integrados para prevenir y eliminar la violencia contra las mujeres, prestando especial atención a la coordinación entre los diferentes organismos del sistema de justicia penal y los proveedores de los servicios pertinentes;

b) promover la adopción de enfoques de prevención del delito y justicia penal que tengan en cuenta las diferencias de género y velar por que las medidas específicas que integren esas diferencias sean una parte esencial de las políticas nacionales de prevención del delito y justicia penal;

c) reforzar y elaborar un enfoque amplio e integrado para facilitar el acceso de las mujeres a la justicia y a reparación, incluida la prestación de un conjunto de servicios esenciales dirigidos a las mujeres y las niñas víctimas de la violencia, en consonancia con el *Paquete de Servicios Esenciales para Mujeres y Niñas que Sufren Violencia* elaborado por ONU-Mujeres, el UNFPA, la OMS, la UNODC y el PNUD;

d) aumentar la representación de las mujeres profesionales en el sistema de justicia penal, en particular en la categoría superior.

44. En lo que atañe a las respuestas de la justicia penal a la violencia contra las mujeres, el 14º Congreso tal vez desee examinar las siguientes recomendaciones:

a) fortalecer la capacidad de los profesionales de la justicia penal para actuar con eficacia en el marco del estado de derecho, prestando especial atención a los derechos y las necesidades específicos de los niños, con miras a prevenir la violencia contra los niños y combatirla;

b) establecer sistemas de justicia de menores que sean imparciales y transparentes y tengan en cuenta las necesidades de los niños, o fortalecer los sistemas de esa clase ya existentes. Dada la vulnerabilidad de los niños a la violencia cuando se encuentran en entornos cerrados, reducir el uso del encarcelamiento, abstenerse de rebajar la edad de responsabilidad penal y de aplicar enfoques punitivos a los menores que transgreden la ley; utilizar plenamente las medidas sustitutivas del encarcelamiento, las medidas de justicia restaurativa y las medidas de remisión, y establecer mecanismos de vigilancia y presentación de informes, como se dispone en las Estrategias y Medidas Prácticas Modelo de las Naciones Unidas para Eliminar la Violencia contra los Niños en el Ámbito de la Prevención del Delito y la Justicia Penal;

c) velar por que los niños víctimas de la violencia y sus familias tengan acceso a asistencia e información y que existan sistemas adecuados de remisión a servicios que tengan en cuenta las diferencias de género fuera del ámbito de la justicia penal, a fin de garantizar que puedan acceder a servicios especiales, a atención de salud física y mental y a mecanismos de protección cuando los necesiten;

d) establecer mecanismos de coordinación multidisciplinarios e interinstitucionales y sectoriales, o fortalecer los existentes, y promover la interoperabilidad entre los sistemas de seguridad, educación, salud, protección de la infancia y otros sistemas pertinentes, a fin de prevenir todas las formas de violencia contra los niños y combatirlas, proporcionando, entre otras cosas, respuestas adaptadas a los niños víctimas y testigos de delitos y violencia que estén “fundamentadas en casos traumáticos” y basadas en datos científicos;

e) considerar principalmente como víctimas a los niños reclutados y explotados por grupos delictivos organizados, grupos armados y grupos terroristas y extremistas violentos, prevenir la estigmatización de esos niños, y garantizar que las intervenciones dirigidas a ellos tengan como principal objetivo su rehabilitación y reinserción y su interés superior. Si esos niños fueran considerados responsables de algún acto delictivo, deberán rendir cuentas en el marco de un sistema de justicia de menores especializado y deberán poder acogerse a todas las garantías jurídicas pertinentes.

45. A fin de mejorar la aplicación de los enfoques contra la delincuencia centrados en las víctimas, el 14º Congreso tal vez desee examinar las siguientes recomendaciones:

a) reformar las leyes, las políticas y las prácticas para garantizar que se respeten los derechos y las necesidades de las víctimas de todo tipo de delitos, incluso en los casos transfronterizos; permitir que las organizaciones de apoyo a las víctimas desempeñen un papel importante en la formulación de políticas y en la prestación de apoyo a las víctimas; reformar la legislación, según convenga, para que todas las víctimas puedan comparecer ante los tribunales; idear enfoques centrados en las

víctimas en materia de acceso a la justicia; crear programas y fondos de indemnización y reparación para las víctimas; y garantizar que las víctimas estén protegidas frente a la estigmatización, la culpabilización y las represalias, en particular en el caso de las mujeres y otras víctimas de la violencia sexual y de género;

b) elaborar y aplicar medidas para mejorar el acceso efectivo y real de las víctimas a la justicia, incluido el acceso a servicios de asistencia jurídica gratuita, en particular, entre los miembros más vulnerables de la sociedad, y definir y aplicar las prácticas que hayan dado lugar a un mayor número de denuncias de delitos por las víctimas;

c) aumentar la utilización de programas de justicia restaurativa, entre otras cosas: proporcionando un amplio espectro de opciones de justicia restaurativa en cada fase de los procedimientos de justicia penal; elaborando marcos legislativos que permitan establecer y facilitar el acceso a programas de justicia restaurativa y velen por la aplicación de las garantías procesales en consonancia con los Principios Básicos para la Utilización de Programas de Justicia Restitutiva en materia Penal (resolución 2002/12 del Consejo Económico y Social, anexo), teniendo debidamente en cuenta el principio de proporcionalidad, la protección de la sociedad, los derechos de las víctimas y los derechos fundamentales de los delincuentes; y facilitando recursos suficientes que permitan garantizar que los servicios sean de calidad y se presten en coordinación con los servicios de apoyo correspondientes, y que las partes interesadas pertinentes, incluidos los jueces, reciban información y capacitación adecuadas y con regularidad;

d) promover la reunión, el seguimiento y la evaluación de datos a fin de ampliar el caudal de información empírica sobre la justicia restaurativa, por ejemplo, en lo que respecta a su utilidad para prevenir la delincuencia, la victimización y la reincidencia;

e) elaborar y aplicar leyes, así como políticas y programas integrados de apoyo, asistencia y protección de las víctimas, con el objetivo de que ocupen un lugar prioritario en el sistema de justicia penal.