



Consejo Económico y Social

Distr.: General
20 de febrero de 2006

Español
Original: inglés

[Start]

Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal

15º período de sesiones

Viena, 24 a 28 de abril de 2006

Tema 3 del programa provisional*

Labor de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

El imperio de la ley y el desarrollo: fortalecimiento del imperio de la ley y reforma de las instituciones de justicia penal, incluida la reconstrucción de los países que salen de un conflicto

Informe del Secretario General**

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1-4	3
II. Información recibida de los Estados Miembros	5-24	4
A. Establecimiento del imperio de la ley y de regímenes eficaces de justicia penal en el plano nacional	6-14	4
B. Cooperación internacional y asistencia técnica para fortalecer el imperio de la ley y las instituciones de justicia penal, con la inclusión de los países que salen de un conflicto	15-24	7

* E/CN.15/2006/1.

** La presentación de este informe se ha retrasado debido a la recepción tardía de la información necesaria.



III.	Asistencia técnica de la Oficina de las Naciones Unidas contra el Delito y la Droga en materia de imperio de la ley y reforma de las instituciones de justicia penal.	25-66	10
A.	Suministro de manuales e instrumentos técnicos a los Estados Miembros . . .	30-42	11
B.	Prestación de asistencia técnica duradera a través de la red de oficinas sobre el terreno de la Oficina de las Naciones Unidas contra el Delito y la Droga .	43-59	15
C.	Concertación de alianzas estratégicas para el imperio de la ley y la reforma de la justicia penal	60-66	19
IV.	Participación en los esfuerzos de las Naciones Unidas por reconstruir la paz y la seguridad: mejora del imperio de la ley y de las instituciones de justicia penal . .	67-70	20
V.	Conclusiones y recomendaciones.	71-72	22

I. Introducción

1. En su resolución 2004/25 de 29 de julio de 2004, el Consejo Económico y Social pidió a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) que, a reserva de la disponibilidad de fondos extrapresupuestarios y en coordinación con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP) de la Secretaría y con otras entidades pertinentes encargadas de prestar asistencia a los países que salen de un conflicto, estudiara estrategias prácticas concretas para prestar asistencia en la promoción del imperio de la ley, especialmente a los países que salen de un conflicto, prestando particular atención a los países más afectados de África y adoptando un criterio integrado en materia de prevención del delito y reforma de la justicia penal, haciendo especial hincapié en la protección de los grupos vulnerables.

2. En la misma resolución el Consejo Económico y Social alentó a la ONUDD a que siguiera prestando asistencia técnica y servicio de asesoramiento a los Estados Miembros que lo solicitaran, en apoyo de la reforma de la justicia penal, y que incorporase en esa asistencia elementos relativos al imperio de la ley, cuando fuera posible, incluso en el marco de las actividades de mantenimiento de la paz y de la reconstrucción después de los conflictos, en coordinación con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y demás entidades pertinentes encargadas de prestar asistencia a los países que salen de un conflicto, sobre la base de las reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos (Resolución 55/25 de la Asamblea General, anexo I), y de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Resolución 58/4 de la Asamblea, anexo). Se invitó a la ONUDD a que elaborase instrumentos de evaluación de la reforma de la justicia penal, incluso en el marco del mantenimiento de la paz y la reconstrucción después de los conflictos.

3. En la misma resolución, el Consejo instó a los Estados Miembros que prestaban asistencia para el desarrollo a los países que salían de un conflicto, a que aumentasen, cuando procediera, la asistencia bilateral que prestaban a esos países en materia de prevención del delito y justicia penal; invitó a las instituciones financieras y de desarrollo intergubernamentales mundiales y regionales, incluidos el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, a que reforzasen su colaboración con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la ONUDD y demás entidades que prestaban asistencia técnica en la esfera del imperio de la ley y a que aportasen fondos suficientes a los proyectos en el sector de la justicia. El Consejo invitó también a los institutos de la red del Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal a que incluyeran en sus programas de trabajo la cuestión del imperio de la ley con miras a contribuir a una mejor comprensión de los vínculos que existían entre el imperio de la ley y el desarrollo y a que preparasen material de capacitación apropiado. Por último, el Consejo instó al 11º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, que se celebró en Bangkok del 18 al 25 de abril de 2005, a que incorporase a su programa de trabajo cuestiones relacionadas con el imperio de la ley cuando procediera.

4. Se pidió al Secretario General que informase a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en su 15º período de sesiones sobre el cumplimiento de la resolución 2004/25 del Consejo. En cumplimiento de la petición, el Secretario General envió notas verbales a los Gobiernos, invitándoles a presentar información

a la ONUDD sobre las actividades realizadas con miras a cumplir la resolución. El informe contiene un análisis de las respuestas recibidas de los Estados así como un examen de las actividades de la ONUDD en la esfera del imperio de la ley y de la reforma de la justicia penal. El informe se concentra sobre nuevas iniciativas relativas al imperio de la ley, en particular en los Estados de transición así como en Estados que salen de un conflicto, y a actividades encaminadas a reformar los regímenes de justicia penal con miras a fomentar el imperio de la ley. El informe toma en consideración el mayor hincapié que los Estados Miembros y el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto han puesto en los últimos meses en el imperio de la ley, en particular en el Documento de septiembre de 2005 sobre los Resultados de la Cumbre Mundial. Conviene tener en cuenta que el presente informe debería leerse junto con otros dos informes que la Comisión tiene ante sí en su presente período de sesiones: el del Secretario General sobre las reglas y normas en materia de prevención del delito y justicia penal (E/CN.15/2006/13), así como el informe del Secretario General sobre la lucha contra la difusión del VIH/SIDA en las instalaciones correccionales y de detección preventiva en el marco de la justicia penal (E/CN.15/2006/15).

II. Información recibida de los Estados Miembros

5. Se recibieron respuestas de los siguientes Estados: Bahrein, Belarús, República Checa, El Salvador, Eslovenia, España, los Estados Unidos de América, la ex República Yugoslava de Macedonia, Finlandia, Guatemala, Hungría, Japón, Letonia, las Maldivas, Marruecos, Noruega, Omán, los Países Bajos, Portugal, Qatar, la República Árabe Siria, Rumania, Sudáfrica, Suiza y Turquía. Las respuestas abarcaban tres esferas principales: a) medidas adoptadas en el plano nacional para establecer regímenes de justicia penal basados en el imperio de la ley e iniciativas concretas encaminadas a reformar los regímenes de justicia penal; b) cooperación y asistencia bilaterales prestadas y recibidas; y c) participación en iniciativas multilaterales encaminadas a restablecer el imperio de la ley y la reforma de los regímenes de justicia penal, en particular en las sociedades de transición económica y salidas de un conflicto. Algunos países pidieron también más asistencia o información acerca de las actividades de la ONUDD en esa esfera. El informe del Secretario General sobre reglas y normas antes mencionado (E/CN.15/2006/13) contiene resúmenes de respuestas de Estados Miembros y relativas a cuatro cuestionarios detallados que abarcan las siguientes esferas: personas en custodia, alternativas al encarcelamiento, justicia de menores, y justicia restaurativa. En tal contexto contenían también información sobre importantes aspectos del imperio de la ley y de las instituciones de justicia penal que no están abarcados en el presente informe.

A. Establecimiento del imperio de la ley y de regímenes eficaces de justicia penal en el plano nacional

6. El concepto de “imperio de la ley” o “Estado de derecho” ha sido definido como un principio de buen gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a unas leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, y que son compatibles con las reglas y normas internacionales de derechos humanos. Eso requiere medidas para garantizar los principios de primacía

de la ley, igualdad ante la ley, rendición de cuentas ante la ley, equidad en la aplicación de la ley, separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, no arbitrariedad, y transparencia procesal y legal (véase S/2004/616). Ahora bien, debe tenerse en cuenta que la anterior explicación no es más que una de las numerosas definiciones del imperio de la ley, que en un reciente análisis se han clasificado en dos categorías amplias e interrelacionadas: a) las que ponen de relieve las finalidades que el imperio de la ley está destinado a conseguir dentro de la sociedad, y b) las que subrayan los atributos institucionales que se estima son necesarios para poner en activo el imperio de la ley, como por ejemplo una judicatura bien adiestrada, una fuerza policial no corrupta, y leyes publicadas y conocidas por la población¹. Las esferas abarcadas por las respuestas de los Estados Miembros trataban de esos dos aspectos, según la definición del imperio de la ley adoptada en el país que sea, que iban desde las que se referían únicamente a medidas legislativas hasta las que se adentraban en la igualdad ante la ley o los derechos humanos y el fortalecimiento de las instituciones de justicia penal a fin de alcanzar esos objetivos. Sea cual fuere la definición adoptada, todos los países que respondieron hacían hincapié en la importancia de que el Estado se basara en el imperio de la ley. Muchos Estados informaron detalladamente sobre las medidas adoptadas en sus países para instituir el imperio de la ley y regímenes de justicia penal humanos y eficaces. Algunos Estados informaron también sobre reformas recientes iniciadas en sus regímenes de justicia penal y legal, a fin de fortalecer el imperio de la ley.

1. Establecimiento de un marco global para el imperio de la ley

7. Se ha podido comprobar que, en un mundo que tiende a la globalización, se necesita establecer normas internacionales y cooperar en la lucha contra las amenazas transnacionales para la paz y la seguridad. En el acervo cada vez más amplio de derecho internacional relativo al imperio de la ley se refleja la Carta de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, anexo), y otros instrumentos de derechos humanos, así como un acervo continuamente creciente de derecho penal internacional. Algunos Estados² han reconocido lo antedicho, han proporcionado información según la cual habían ratificado, o estaban ratificando, instrumentos internacionales como la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, de 1988³, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, los 13 instrumentos universales de lucha contra el terrorismo, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, así como instrumentos regionales como, por ejemplo, el Convenio del Consejo de Europa, de 1990, sobre el blanqueo, la investigación, la incautación y el decomiso del producto del delito⁴ y el Convenio de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos para luchar contra el soborno de funcionarios extranjeros en las transacciones comerciales internacionales⁵.

2. Consagración del imperio de la ley

8. Muchos países indicaron que el imperio de la ley estaba contenido en disposiciones constitucionales. Por ejemplo en Omán, la Constitución dispone la separación de poderes, estipulando que el imperio de la ley es la base de la gestión pública en el Estado, y el honor, la integridad y la objetividad de los jueces es la

garantía para los derechos y las libertades. La Constitución dispone también la independencia de la judicatura y la protección de los derechos individuales de los ciudadanos y los extranjeros ante los tribunales. En la ex República Yugoslava de Macedonia se han introducido cambios constitucionales para incrementar la independencia de la judicatura mediante el fortalecimiento del Consejo Judicial Estatal, que es responsable del nombramiento y la destitución de los jueces. Algunos países se refirieron también a instituciones específicas consideradas como importantes para velar por el imperio de la ley en las sociedades democráticas. Por ejemplo, Eslovenia y Finlandia se refirieron al sistema de defensores del pueblo para la protección de derechos individuales.

9. Muchos países comunicaron que una de las formas fundamentales de velar por el imperio de la ley consiste en proteger el principio de la legalidad, que preconiza una clara enunciación de las leyes en la legislación, y que prohíbe su aplicación retrospectiva. A ese respecto, algunos países comunicaron que recientemente habían adoptado legislación en conformidad con los instrumentos internacionales contra la droga, el delito y el terrorismo (véase el párrafo 7 *supra*). El Salvador estaba revisando su legislación antiterrorista; Bahrein había adoptado legislación sobre el blanqueo de dinero; en las Maldivas se estaba revisando la Ley de Estupefacientes; Marruecos comunicó que estaba adoptando legislación que incorporaba las disposiciones de los nuevos instrumentos, y Belarús y Sudáfrica indicaron que habían revisado su legislación a fin de tratar de la delincuencia organizada después de ratificar los instrumentos internacionales correspondientes. Guatemala comunicó que había recibido asistencia de la ONUDD por lo que se refiere a la redacción de instrumentos legales y la creación de instituciones.

3. Establecimiento de instituciones de justicia penal imparciales y eficaces

10. El establecimiento del imperio de la ley en la legislación y las constituciones es esencial, pero sólo puede quedar garantizado mediante instituciones de justicia penal que sean imparciales y eficaces. También puede suceder, como se reconoce en la resolución 2005/21 del Consejo Económico y Social, de 22 de junio de 2005, que los sistemas eficaces de justicia penal basados en el imperio de la ley sean una condición previa para la lucha contra la delincuencia organizada transnacional, la trata de seres humanos, el terrorismo, la corrupción y otras formas de actividad penal nacional y transnacional. En algunas de las respuestas se pusieron de relieve dos factores concretos: en primer lugar, la importancia de que haya una capacitación especializada y de que se utilicen medidas de investigación modernas para lograr que la justicia penal responda eficazmente en el marco del imperio de la ley, y en segundo lugar, el derecho de los imputados a encargarse de su defensa ante el tribunal y a tener acceso a asistencia jurídica en caso necesario.

11. Algunas respuestas de los Estados ponían de relieve diversos aspectos relacionados con el establecimiento de sistemas de justicia eficaces e imparciales. En las conferencias y simposios organizados en Omán sobre determinadas esferas jurídicas (por ejemplo, el derecho laboral), esas actividades se habían organizado para que la población pudiera mejorar su acceso al derecho. Una judicatura reclutada adecuadamente y bien capacitada y el establecimiento de tribunales, servicios de enjuiciamiento y centros policiales en todos los distritos y provincias se mencionaron también como factores importantes. La República Árabe Siria comunicó que el Ministerio del Interior procuraba conseguir la protección del imperio de la ley, la prevención del terrorismo y la represión del delito. Las autoridades adoptaban también las medidas necesarias para reformar según

procediera las instituciones de justicia penal. En cuanto a la esfera de la capacitación, Belarús subrayó que había recibido asistencia para la capacitación de profesionales de la justicia penal que le había prestado la ONUDD a fin de luchar contra el tráfico de drogas ilícitas y la delincuencia organizada.

12. Varios países mencionaron el establecimiento de unidades especializadas dentro de la policía o de los servicios de enjuiciamiento para que se ocupasen de la delincuencia organizada, la corrupción o el fraude. Rumania se ofreció a prestar su asistencia a otros Estados para el establecimiento de esas unidades. Además, algunos países comunicaron que tenían medidas concretas legislativas y de otro tipo relacionadas con el apoyo a las víctimas y la protección de los testigos⁶. En Guatemala, la Oficina del Fiscal Público había recibido asistencia de la ONUDD para el establecimiento de un programa de protección de testigos y para la revisión de la legislación en esa esfera. Omán recalcó la importancia prestada a la justicia restaurativa a fin de suplementar el sistema tradicional de justicia penal, teniendo en cuenta las necesidades de las víctimas, de los perpetradores y de la sociedad en su conjunto y centrándose en la reintegración de todos los implicados.

13. Varios países explicaron también que habían creado un sistema especializado de justicia de menores o estaban estableciéndolo⁷. El nuevo sistema de la ex República Yugoslava de Macedonia incluiría disposiciones acerca de la mediación y de la protección de niños en situación de riesgo.

4. Reformas de amplitud en materia de justicia penal a fin de fortalecer el imperio de la ley

14. Varios países comunicaron sus actividades encaminadas a reformar sus instituciones y sistemas de justicia penal de forma muy amplia, en algunos casos recurriendo a la asistencia de asociados bilaterales o multilaterales. En particular, tanto las Maldivas como la ex República Yugoslava de Macedonia proporcionaron información pormenorizada acerca de estrategias nacionales adoptadas para reformar sus sistemas de justicia penal. El Plan de acción 2004-2008 en materia de justicia penal de las Maldivas era un plan cuatrienal que abarcaba gran número de esferas de reforma entre las cuales figuraban la revisión del código penal y de las directrices en materia y de sentencias; la codificación del procedimiento penal; la separación de la policía y de las autoridades militares, creando así una policía civil; el hincapié en los enfoques en materia de pruebas mediante la utilización de técnicas de investigación modernas; el desarrollo de un sistema amplio de justicia de menores; la reintroducción de la libertad condicional, y el mejoramiento del sistema penitenciario.

B. Cooperación internacional y asistencia técnica para fortalecer el imperio de la ley y las instituciones de justicia penal, con inclusión de los países que salen de un conflicto

15. En su resolución 2004/25, el Consejo Económico y Social insta a los Estados Miembros que prestan asistencia para el desarrollo a los países que salen de un conflicto a que aumenten, cuando proceda, la asistencia bilateral que prestan a esos países en materia de prevención del delito y justicia penal. En vista de ello, muchas de las respuestas recibidas incluían información sobre cooperación bilateral y multilateral y asistencia técnica en la esfera de la prevención del delito y justicia

penal, incluidos los países que han salido de un conflicto. La asistencia prestada a países en transición o a países que se están ocupando de su reconstrucción a raíz de un conflicto incluyen la prestación de conocimientos especializados en las esferas de la policía civil, la redacción de instrumentos legales, la reforma penal, la prestación de capacitación para la judicatura, el enjuiciamiento, el personal policial y penitenciario, y la financiación de diversos proyectos en esas y otras esferas relacionados con la buena gestión pública y los derechos humanos. Muchos países reconocieron que la asistencia bilateral y multilateral en las esferas de la lucha contra el delito y de la justicia penal eran de enorme valor para reestablecer el imperio de la ley en países que salían de un conflicto. Varios países pusieron de relieve la importancia de destacar el papel de las Naciones Unidas en el establecimiento de la justicia y el imperio de la ley en sociedades que salen de un conflicto.

16. Los Estados Unidos comunicaron que habían prestado apoyo a, entre otros, programas de policía civil, justicia y actividades correccionales en Afganistán, Haití, Iraq, Kosovo y Liberia. Los Estados Unidos indicaron que seguirían desarrollando y fortaleciendo las capacidades de los países y de las organizaciones regionales para ocuparse de cuestiones de desarrollo de la justicia, la policía y el sector correccional en las zonas que salen de un conflicto.

17. Los Países Bajos indicaron que eran uno de los principales actores en la prestación de cooperación para el desarrollo, y que asignaban el 0,8 por ciento de su producto nacional bruto a tal finalidad. Los Países Bajos comunicaron que habían establecido relaciones a largo plazo con 36 Estados asociados de tres regiones seleccionadas. Esa cooperación se centraba en actividades encaminadas a promover la buena gestión pública y a fortalecer las ramas ejecutiva, legislativa y judicial del gobierno, incluida la zona de lucha contra la delincuencia organizada y la corrupción.

18. Noruega comunicó que 180 millones de coronas noruegas de la ayuda para el desarrollo (aproximadamente 26 millones de dólares) se destinaban a actividades en la esfera del desarrollo jurídico y judicial. Se estimaba que un 50 por ciento de esa cantidad era para países que salían de un conflicto. Además, la cantidad de 323 millones de coronas noruegas (aproximadamente 48 millones de dólares) se destinaba a actividades de consolidación de la paz.

19. Finlandia proporcionó detalles sobre su asistencia a países que salían de un conflicto, pero puso de relieve que ese apoyo se había prestado también en la esfera del imperio de la ley a otros Estados vecinos, a países en desarrollo y a países en transición de África y de América Latina. El servicio penitenciario finlandés y la judicatura finlandesa participaban en la prestación de conocimientos periciales para el establecimiento de instituciones del imperio de la ley. Esa asistencia se está prestando a nivel bilateral y a través de asistencia multilateral prestada por organizaciones regionales y misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Finlandia había destacado nueve expertos juristas y 40 oficiales de policía a cinco de esas misiones. La asistencia encaminada a fortalecer el imperio de la ley se prestaba también por conducto del apoyo a organizaciones nacionales e internacionales no gubernamentales.

20. Desde el año 2000, Portugal aportaba amplia asistencia a Timor-Leste mediante la prestación de servicios de capacitación y consultivos. Las actividades desarrolladas en 2004 y 2005 abarcaban la reforma legislativa, la capacitación de magistrados y reuniones técnicas. Portugal había organizado también, en

cooperación con la ONUDD, un viaje de estudio a Portugal para todos los países de habla portuguesa, en materia de delincuencia organizada transnacional, terrorismo y corrupción.

21. Sudáfrica prestó asistencia bilateral y multilateral a algunos países de África, en particular a los países más afectados por conflictos. Las actividades multilaterales incluían la labor con instituciones regionales o subregionales en las esferas de la paz, la seguridad, la estabilidad y la reconstrucción tras conflictos en países como Burundi, Côte d'Ivoire, la República Democrática del Congo, Somalia y Sudán. El Departamento de Justicia y Desarrollo Constitucional de Sudáfrica había ayudado a países en diversas esferas, como la capacitación de jueces, magistrados y fiscales, y el establecimiento de instituciones de transición. También se estaban desplegando esfuerzos para fortalecer la cooperación contra la delincuencia organizada transnacional mediante el desarrollo de sistemas más eficaces de justicia penal y la protección del imperio de la ley. Se habían celebrado reuniones bilaterales para aumentar la cooperación en materia de corrupción y delitos económicos con, entre otros, Burundi, Nigeria y Sudán. Sudáfrica participó también en iniciativas multilaterales como la capacitación del contingente de policía civil de la Unión Africana en la República Democrática del Congo y la participación en el proceso de desmovilización y reintegración en Mozambique.

22. Suiza facilitó información detallada acerca del apoyo prestado a una serie de países en materia de imperio de la ley y justicia, directamente o por conducto de organismos multilaterales. Entre los países a los que había prestado asistencia figuraban Bolivia, Perú, Rwanda, Sudáfrica, Ucrania y Viet Nam. Los proyectos abarcaban esferas como la justicia comunitaria, el acceso a la justicia, los derechos del niño y los niños en conflicto con la ley, la gestión pública y la reforma judicial, la libertad condicional y los derechos humanos. Suiza había facilitado también financiación a una serie de proyectos de justicia de menores de la ONUDD (véase párrafos 40 y 61 *infra*) así como a proyectos de otras organizaciones de las Naciones Unidas, muy principalmente el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que trabajaban en esas esferas y otras conexas.

23. Bahrein comunicó que su Ministerio del Interior había participado en dos reuniones de los países vecinos del Iraq y había convenido en capacitar a 4.000 oficiales de policía iraquí. España comunicó que tenía algunos acuerdos de cooperación bilateral y que participaba en actividades multilaterales; en particular, su Ministerio del Interior participó en el apoyo prestado para capacitar a servicios policiales y en cooperación con la policía. Rumania había establecido una cooperación bilateral con países de los Balcanes con miras a luchar contra la delincuencia organizada. Turquía prestaba asistencia a países que habían salido de un conflicto, dentro del marco de los recursos disponibles. Por ejemplo, el país apoyaba actividades de reconstrucción judicial en Afganistán. Letonia había firmado un acuerdo con la Unión Europea para la participación letona en misiones policiales a Bosnia-Herzegovina y a la ex República Yugoslava de Macedonia. Hungría había participado en algunas iniciativas regionales como, por ejemplo, la Academia Regional para la Prevención del Delito y había iniciado un proyecto encaminado a mejorar la asistencia a las víctimas. El Salvador estaba dirigiendo dos proyectos regionales en Centroamérica de cooperación para la lucha contra las bandas juveniles y en un Fondo para la rehabilitación de la juventud. Japón comunicó información acerca de un seminario sobre reforma de la justicia penal para oficiales superiores de China y de cinco países de Asia central, organizado en febrero de

2005 por el Instituto de Asia y el Lejano Oriente para la prevención del delito y el tratamiento del delincuente (UNAFEI)

24. Aunque en la ex República Yugoslava de Macedonia se habían puesto en marcha ya diversas medidas, el país indicó que todavía se seguía necesitando asistencia concreta para mejorar la capacidad del sistema de enjuiciamiento en materia de técnicas de investigación especiales y para la cooperación internacional e interinstitucional en la lucha contra la delincuencia organizada, el blanqueo de dinero, el terrorismo y el ciberdelito. El Salvador indicó también que necesitaba recibir asistencia en la esfera del ciberdelito.

III. Asistencia técnica de la Oficina de las Naciones Unidas contra el Delito y la Droga en materia de imperio de la ley y reforma de las instituciones de justicia penal

25. La ONUDD presta asistencia técnica y servicios de asesoramiento para fortalecer el imperio de la ley. Esto incluye servicios de asesoramiento jurídico y asistencia técnica para la ratificación y el cumplimiento de las tres convenciones internacionales sobre fiscalización de estupefacientes, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, y los 13 instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo. La asistencia para fortalecer el imperio de la ley se presta también a través del Programa global contra el blanqueo de dinero, el Programa global contra la corrupción, el Programa consultivo jurídico y el Programa global contra la trata de seres humanos. Ahora bien, el presente informe se concentra en nuevas iniciativas relativas al imperio de la ley, en particular en Estados con economías de transición y en Estados que salen de un conflicto y en actividades encaminadas a reformar los regímenes de justicia penal.

26. Desde 2005, sobre la base de sus mandatos en curso y de larga data⁸ en las esferas de la reforma de la justicia penal, en particular para asistir a los Estados en su utilización y aplicación de las reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, así como sobre las necesidades de muchos Estados Miembros, la Oficina ha desplegado un importante esfuerzo a fin de desarrollar un programa amplio encaminado a reforzar el imperio de la ley y la reforma de las instituciones de justicia penal. Esa estrategia se ha ejecutado mediante el fortalecimiento de la Dependencia de reforma de la justicia penal con unaes subvención adicional, destinada específicamente a la labor en la esfera del imperio de la ley, en países que salen de un conflicto, recibida como resultado de las propuestas a favor de recursos adicionales hechas a raíz del seguimiento de la Cumbre mundial de 2005 sobre resultados (véase A/60/7/Add.13 y Corrs. 1 y 2 y A/60/537). En el año 2005 se recibió también asistencia de los Gobiernos de Austria y Canadá. Se necesita apoyo adicional para proseguir y ampliar este programa de trabajo.

27. En la ampliación de la labor de la ONUDD en la esfera de la reforma de la justicia penal e imperio de la ley, las actividades se centran en tres aspectos:

- a) Desarrollo de instrumentos y manuales adecuados;

b) Iniciación de proyectos de asistencia técnica, incluida la realización de misiones de evaluación y de apoyo a nivel exterior; y

c) Elaboración de asociaciones con entidades de las Naciones Unidas y con organizaciones internacionales y no gubernamentales.

28. Uno de los objetivos centrales de la labor ha sido los grupos vulnerables dentro del sistema de justicia penal, en particular las mujeres y los niños. Otro de los objetivos ha sido los países en conflictos o que salen de un conflicto y los países con economías en transición. Además, la finalidad ha sido establecer relaciones de trabajo con otros organismos que tengan mandatos complementarios, basándose en los conocimientos especializados específicos de la ONUDD y en las ventajas comparativas en las esferas de la justicia penal y el imperio de la ley. También se ha desplegado un esfuerzo de importancia en la creación de capacidades en la red de oficinas sobre el terreno de la ONUDD en esas diferentes esferas mediante la prestación de asesoramiento, medios técnicos y capacitación en el trabajo durante las misiones de evaluación.

29. La asistencia técnica mediante la elaboración de medios y proyectos se desarrolla en cuatro esferas principales, cada una de las cuales se rige por un número determinado de reglas y normas: a) reformas amplias de la justicia penal; b) reforma penal, con especial atención a las alternativas al encarcelamiento; c) niños en situaciones de conflicto con la ley, y d) apoyo a las víctimas del delito y la violencia, en particular mujeres y niños.

A. Suministro de manuales e instrumentos técnicos a los Estados Miembros

30. La demanda de instrumentos técnicos y operacionales en la esfera de la reforma de la justicia penal basada en las mejores prácticas internacionales es considerable. De hecho, aunque a lo largo de los años se ha acumulado un importante acervo de reglas y normas, a menudo se necesita orientación práctica para ejecutarlas. En 2005, en consonancia con la resolución 2005/21 del Consejo Económico y Social, la ONUDD y asociados apropiados iniciaron la labor sobre cierto número de instrumentos y manuales de capacitación para la reforma de la justicia penal, basados en las normas y las mejores prácticas internacionales. La elaboración de una serie de Manuales de justicia penal está en curso, a base de conocimientos especializados internos y externos. Los medios técnicos serán de utilización directa por los Estados Miembros y otras organizaciones internacionales, y servirán de base para la prestación de asistencia y capacitación a Estados Miembros individuales. En los párrafos 31 a 42 *infra* se dan detalles del grupo de instrumentos de evaluación y de la serie de manuales.

1. Reforma de la justicia penal

a) Juegos de instrumentos de evaluación de la justicia penal

31. Con el creciente hincapié en la justicia penal y el imperio de la ley en el sistema de las Naciones Unidas, tanto la ONUDD como otras entidades de las Naciones Unidas que participan en esas actividades llevan a cabo un número creciente de misiones de evaluación centradas específicamente en las instituciones de justicia penal. La continuación de la actual tendencia tanto dentro como fuera del

sistema de las Naciones Unidas hace suponer que el número y la profundidad de la labor de esas misiones de evaluación aumentarán probablemente. Ahora bien, no hay ninguna guía de las Naciones Unidas que ayude a llevar a cabo evaluaciones de la justicia penal, y a menudo la finalidad y los resultados del proceso dependen de las aptitudes y de la experiencia de los que llevan a cabo la labor. Un juego de instrumentos para llevar a cabo evaluaciones detalladas, basados en las reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, y la experiencia práctica en la ejecución de esas evaluaciones será, por lo tanto, de gran valor para la ONUDD y otros organismos de las Naciones Unidas, y constituye una importante contribución de la ONUDD a la labor del sistema de las Naciones Unidas en su conjunto en esa esfera. De conformidad con la resolución 2004/25 del Consejo Económico y Social, la ONUDD ha elaborado un primer juego de proyectos de instrumentos según se detalla a continuación, que se centrará en el desarrollo de intervenciones apropiadas de asistencia técnica como principal resultado de esas evaluaciones.

32. Instrumentos desarrollados para las evaluaciones de la justicia penal:

- a) Actividades policiales
 - Instrumento de evaluación 1: Vigilancia e integridad de la policía
 - Instrumento de evaluación 2: Policía comunitaria y prestación de servicios a nivel de las comisarías
 - Instrumento de evaluación 3: Investigación penal, incluidas cuestiones relacionadas con las pruebas penales
 - Instrumento de evaluación 4: Servicios de informaciones penales
- b) Tribunales y judicatura
 - Instrumento de evaluación 5: Servicios de enjuiciamiento
 - Instrumento de evaluación 6: Gestión y operación de tribunales
 - Instrumento de evaluación 7: Judicatura, incluida la independencia e integridad de jueces y magistrados
- c) Sentencias con penas privativas y no privativas de la libertad
 - Instrumento de evaluación 8: Detención en régimen de libertad condicional
 - Instrumento de evaluación 9: Gestión penitenciaria
 - Instrumento de evaluación 10: Alternativas al encarcelamiento, incluso la condonación, la libertad condicional vigilada y la libertad condicional a prueba
 - Instrumento de evaluación 12: Opciones de rehabilitación o liberación bajo fianza
- d) Aspectos jurídicos y de derechos humanos
 - Instrumento de evaluación 13: Derecho penal

Instrumento de evaluación 14: Procedimiento penal, incluidos los derechos de los acusados y cuestiones relacionadas con el carácter admisible de las pruebas penales

Instrumento de evaluación 15: Protección de testigos y víctimas

33. Estos instrumentos de evaluación se han elaborado mediante un enfoque cooperacional en el seno de la ONUDD y con otras entidades de las Naciones Unidas, incluso a través de la Red de coordinación de las Naciones Unidas en materia de imperio de la ley (véase el párrafo 67 *infra*). Una reunión para el examen, entre otras cuestiones, de los instrumentos de evaluación de la justicia penal tuvo lugar en Nueva York el 12 de diciembre de 2005 y en ella participaron el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, y la ONUDD. Durante la reunión, todas las entidades convinieron en la utilidad de los instrumentos y en la importancia de finalizarlos lo antes posible. Los diversos instrumentos serán examinados en reuniones de grupos de expertos para cada categoría principal, y serán probados sobre el terreno por la ONUDD y otras entidades. Los instrumentos de evaluación sobre tribunales y la judicatura también serán examinados en la próxima reunión del Grupo sobre el fortalecimiento de la integridad judicial, que tendrá lugar durante el cuarto trimestre de 2006. Se prevé asimismo seguir desarrollando esos instrumentos en otras esferas según las necesidades y los recursos disponibles.

34. Como se puede ver a continuación, varios manuales están en producción o ultimados en esferas seleccionadas de la reforma de la justicia penal en las cuales hasta ahora no se disponía de ningún instrumento de las Naciones Unidas.

b) Manual sobre vigilancia policial

35. En la etapa que sigue inmediatamente a la intranquilidad social, la transición o la guerra, la policía a menudo no está bien preparada para enfrentarse con el doble desafío de mejorar la seguridad en el país y al mismo tiempo proporcionar un nivel adecuado de servicio a todos los ciudadanos. Aunque a menudo se efectúan importantes intervenciones en la esfera del readiestramiento de oficiales de policía, haciendo particular hincapié en los principios de derechos humanos, se necesita un esfuerzo a más largo plazo para establecer un marco de vigilancia y de responsabilidad para las actividades policiales, así como para desarrollar las instituciones necesarias que puedan llevar a cabo esa tarea⁹. La ONUDD está preparando un manual para oficiales de policía, miembros y gestores de instituciones policiales y otros oficiales gubernamentales apropiados sobre las experiencias y opciones disponibles en la amplia esfera de la vigilancia policial, incluida la supervisión civil de la policía, los mecanismos de queja, las investigaciones internas, y la conducta e integridad de la policía. El manual estará disponible en el tercer trimestre de 2006.

c) Manual sobre justicia restaurativa

36. Apoyándose en los Principios básicos de la utilización de programas de justicia restaurativa en asuntos penales (Resolución 2002/12 del Consejo Económico y Social, anexo), y en el interés internacional suscitado por los procesos restaurativos, se ha preparado un manual sobre justicia restaurativa. El manual brinda un panorama de las consideraciones esenciales para la ejecución de

respuestas participativas a los delitos basadas en un enfoque de justicia restaurativa, centrándose en una serie de medidas de participación, inspiradas por los valores de la justicia restaurativa, que son de adaptación flexible a los sistemas de justicia penal y que los complementan al mismo tiempo que tienen en cuenta diversas circunstancias jurídicas, sociales y culturales. El manual incluye definiciones de conceptos fundamentales, un resumen de los principales tipos de intervención, legislación, normas y directrices para los interesados directos, y funcionamiento, supervisión y evaluación de programas. Está concebido como guía para los sectores normativos, legisladores e interesados directos así como para organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales.

2. El hacinamiento en los establecimientos penitenciarios y las alternativas al encarcelamiento

37. Desde el punto de vista histórico, la reforma penal ha sido la espoleta de la acción internacional para la prevención del delito y justicia penal, con la adopción por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, que tuvo lugar en Ginebra en 1955, de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos¹⁰. Ahora bien, después de 50 años el hacinamiento en las prisiones, los derechos humanos de los reclusos y las alternativas al encarcelamiento ofrecen a menudo un desafío debido a la falta de recursos, a la corrupción, a la opinión pública, a la actitud de los medios informativos o a la falta de voluntad política. Apoyándose en sus mandatos en esa esfera la ONUDD está elaborando una serie de medios para abordar diversas cuestiones referentes a la gestión penitenciaria, el tratamiento de los reclusos y las alternativas al encarcelamiento. Los instrumentos de evaluación antes mencionados son también de importancia para la reforma penal.

a) Manual sobre alternativas al encarcelamiento

38. Apoyándose en las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio) se ha elaborado un Manual que brinda opciones para reducir el recurso al encarcelamiento a cierto número de niveles diferentes. El Manual se basa en las mejores prácticas para los países en desarrollo y los países desarrollados de todas las regiones y abarca opciones normativas en la esfera de la administración de sentencias, la condonación de penas, la desviación de lo sentenciado, la libertad condicional y la libertad en régimen de prueba.

b) Un juego de instrumentos para el sector normativo, los administradores de prisiones y el personal penitenciario que se ocupa del VIH/SIDA en las prisiones

39. Los aspectos específicos de la labor de la ONUDD en relación con el VIH/SIDA en las instalaciones correccionales y de detención preventiva en materia de justicia penal, figuran en un informe separado del Secretario General que se encuentra ante la Comisión en su presente período de sesiones (E/CN.15/2006/15).

3. Justicia de menores

40. El Grupo Interorganismos sobre Justicia de Menores (denominado anteriormente “Panel de las Naciones Unidas para la coordinación del asesoramiento técnico y la asistencia en materia de justicia de menores”), que la

ONUDD presidió en 2005 (véase el párrafo 61 *infra*), ha elaborado diversos instrumentos comunes para la asistencia técnica y los servicios de asesoramiento. Entre ellos figuran la publicación titulada “*Protecting the rights of children in conflict with the law: programme and advocacy experiences from member organizations of the Inter-Agency Coordination Panel on Juvenile Justice*”, un conjunto de indicadores para la justicia de menores (elaborado por la UNICEF y adoptado por el Grupo Interorganismos) y un Manual para la medición de esos indicadores (elaborado por UNICEF y la ONUDD). Un nuevo espacio Web¹¹ está disponible, e incluye información e instrumentos técnicos de diversas organizaciones que trabajan en esa esfera. También está previsto elaborar orientación legislativa para Estados Miembros en cooperación con el Comité de los Derechos del Niño, así como directrices sobre justicia de menores en situaciones posteriores a un conflicto, en cooperación con la UNICEF y con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

4. Víctimas del delito y la violencia

a) *Manual para los oficiales encargados de hacer cumplir la ley, sobre respuestas efectivas a la violencia contra la mujer*

41. Apoyándose en los mandatos provenientes de las resoluciones 52/86 de 12 de diciembre de 1997 de la Asamblea General, titulada “Medidas de prevención del delito y de justicia penal para la eliminación de la violencia contra la mujer”, y 58/85 de 22 de diciembre de 2003, titulada “Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer”, así como en las conclusiones de la Reunión de Expertos sobre buenas prácticas para la lucha y eliminación de la violencia contra la mujer, organizada en mayo de 2005 en cooperación con la División para el Adelanto de la Mujer, de la Secretaría, se está elaborando un manual para los oficiales encargados de hacer cumplir la ley en los países en desarrollo sobre respuestas efectivas a la violencia contra la mujer, en cooperación con el Centro para el Estudio de la Violencia de la Universidad de Sao Paulo (Brasil).

b) *Observancia de las Directrices sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos*

42. A fin de poner en práctica la resolución 2005/20 del Consejo, que pedía a la ONUDD que prestara asistencia técnica y servicios de asesoramiento a Estados Miembros que lo soliciten, para ayudarlos a utilizar las Directrices y conseguir la difusión más amplia posible de las Directrices entre los Estados Miembros, la ONUDD está organizando la elaboración de disposiciones legislativas modelo y una guía de aplicación para Estados Miembros. También proyecta difundir ampliamente las Directrices¹².

B. Prestación de asistencia técnica duradera a través de la red de oficinas sobre el terreno de la ONUDD

1. Evaluación de las necesidades y formulación de proyectos de asistencia técnica innovadores

43. La cartera de proyectos que abarcan cuestiones relativas a la reforma de la justicia penal pasó de ocho a quince proyectos entre 2004 y 2006. La cartera total de proyectos para el imperio de la ley y para la reforma de la justicia penal, incluidos

los proyectos en curso en Afganistán sobre integridad judicial, representa 21,5 millones de dólares. Durante el período que abarca el presente informe se hizo particularmente hincapié en la formulación de proyectos innovadores, apoyándose en el acervo de buenas prácticas existentes y de opciones para la reforma de la justicia penal. Por ejemplo, en la esfera de la reforma penal los proyectos abarcaban un número cada vez mayor de alternativas encaminadas a ofrecer opciones en materia de encarcelamiento y ulteriores a la excarcelación.

44. A fin de formular proyectos de asistencia técnica que respondan a las necesidades específicas de los Estados Miembros, se enviaron varias misiones de evaluación sustantiva. Durante el período del presente informe, se enviaron misiones a Etiopía y Nigeria sobre reforma penal, a Brasil, Jordania y Palestina sobre justicia de menores y niños víctimas, a Afganistán, Jamahiriya Árabe Libia y países del Cáucaso meridional sobre la reforma de la justicia penal, a Guinea Bissau y Liberia sobre la justicia en situaciones ulteriores a conflictos y sobre cuestiones de reforma penal. Todas esas misiones desembocaron en la formulación de proyectos en las correspondientes esferas.

45. Se proyecta enviar más misiones de evaluación en 2006-2007, basadas en solicitudes hechas por Estados Miembros, oficinas sobre el terreno y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, por ejemplo a Haití y a la República Democrática del Congo.

2. Proyectos de asistencia técnica en ejecución

46. Aunque el espacio Web¹³ de la ONUDD da detalles sobre los proyectos, así como el portal ProFi para Estados Miembros, a continuación se ofrece un breve resumen por esferas sustantivas. Los proyectos están encaminados a lograr la propiedad y sostenibilidad nacionales mediante cierto número de actividades complementarias, con inclusión de una reforma legislativa, apoyo a la elaboración de normativas, creación de instituciones y capacidades, y prestación de capacitación.

a) Reforma de la justicia penal e imperio de la ley

47. En Afganistán, el proyecto sobre la reforma del derecho penal y la creación de capacidad en material de justicia penal está en curso. El proyecto está encaminado a fortalecer la capacidad operativa del Ministerio de Justicia, mediante la fusión de oficinas, la reestructuración y reorganización del Ministerio y la capacitación de personal, una campaña de mentalización jurídica, asistencia jurídica, establecimiento de centros de justicia de finalidad múltiple, y un sistema de comunicaciones e informaciones basado en el espacio Web.

48. La ejecución de un proyecto de tres años encaminado a reformar la judicatura y el sistema penitenciario en la República Islámica del Irán comenzó en 2005. El proyecto tiende a apoyar los esfuerzos de las autoridades iraníes para la reforma de la judicatura, particularmente por lo que se refiere a la administración de justicia y el acceso a la justicia. El proyecto está encaminado también a mejorar la situación de los reclusos y detenidos, en cumplimiento de las reglas y normas de las Naciones Unidas.

49. Un amplio proyecto de reforma de la justicia penal se formuló en la Jamahiriya Árabe Libia, con aspectos relacionados con la justicia de menores, la reforma penitenciaria, la capacitación de jueces y la asistencia jurídica. También se

ha elaborado un programa sobre imperio de la ley y un programa de justicia penal para Guinea Bissau. En el Iraq, a raíz de una misión de evaluación anterior, se elaboró un programa de actividades propuestas en la esfera del imperio de la ley, que incluye un proyecto encaminado a fortalecer la capacidad de la judicatura, para el que se recibieron los fondos necesarios.

b) Integridad judicial

50. En la esfera de la integridad judicial, la ONUDD siguió ejecutando proyectos en Líbano, Mozambique, la República Islámica del Irán, y Sudáfrica, y lanzó nuevas iniciativas en Indonesia, Nigeria y Sudáfrica en el marco de su Programa global contra la corrupción (PGC). En consonancia con el capítulo II de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, esos proyectos enfocaban principalmente el incremento de las capacidades preventivas de los respectivos países contra la corrupción. En 2005 en Nigeria, se incluyeron actividades adicionales en la esfera de la integridad judicial como parte de un proyecto de mayor envergadura sobre apoyo a la Comisión de delitos financieros y económicos y a la judicatura de Nigeria.

51. Los proyectos en curso en la esfera de la integridad judicial incluyen medidas (como la reducción de los retrasos de procedimiento, el mejoramiento de la gestión de casos y el suministro de equipo de grabación electrónica) para mejorar el acceso a la justicia, su oportunidad y su calidad mejorando así la confianza pública en los tribunales. Los proyectos se han centrado también en la mejora de la eficiencia, la efectividad y la credibilidad de los sistemas de reclamaciones públicas relacionados con el funcionamiento de tribunales y de la judicatura. Las intervenciones han incluido además medidas para mejorar la coordinación entre el régimen tribunalicio y otros elementos del sistema de justicia penal.

c) Reforma penal y alternativas al encarcelamiento

52. En el año 2005, los proyectos de reforma penal de Afganistán siguieron ocupándose de su extensión a las provincias. Se ha concebido un nuevo proyecto que prevé opciones de excarcelación para mujeres reclusas y su ejecución comenzará en breve. Un proyecto encaminado a reformar la judicatura y el régimen penitenciario comenzó a ponerse en práctica en la República Islámica del Irán (véase el párrafo 48 *supra*).

53. En el Brasil, un amplio proyecto que se está llevando a cabo en Río de Janeiro, titulado “Alianza interorganismos para una mayor seguridad de las comunidades de bajos ingresos en la ciudad de Río de Janeiro”, incluirá actividades encaminadas a instituir sentencias alternativas y programas de rehabilitación para imputados. Un proyecto desarrollado en Senegal que brinda alternativas a la solución de conflictos en el plano comunitario ha estado desarrollándose durante varios años y ha aportado importantes lecciones, incluso en la esfera de la justicia restaurativa.

54. También se han desarrollado otros proyectos, que incluyen aspectos de la reforma penal (Etiopía, Guinea Bissau, Jamarhiya Árabe Libia, Liberia, y Nigeria) incluyendo un programa regional para mejorar la gestión y promoción de los derechos humanos en centros penitenciarios de África. Todos esos proyectos contienen ideas sobre el fomento de la reducción del hacinamiento en prisiones mediante la prestación de alternativas eficaces al encarcelamiento.

d) Justicia de menores

55. En los años 2005 y 2006 se estaban desarrollando proyectos de justicia de menores en Afganistán, Egipto, Jordania y Líbano. Los dos primeros proyectos llevados a cabo en el Líbano desde 1999 hasta 2003 fueron evaluados independientemente en julio de 2005¹⁴. La evaluación destacó la ventaja comparativa de la ONUDD en la esfera de la justicia de menores. La evaluación destacó también que durante toda la ejecución de los proyectos, la asistencia técnica se prestó con mayor respeto y mayor sensibilidad respecto de las competencias nacionales en el proceso de reforma legislativa. El equipo del proyecto de la ONUDD consideraba su función como prestación de servicios a las autoridades nacionales, que ofrecían una sinergia entre conocimientos especializados internacionales y actores y asociados nacionales. Los resultados que han de obtenerse son principalmente resultados de ámbito nacional, propiedad de los asociados nacionales. A través de la ejecución de las actividades ha sido instituido un sistema continuo de supervisión a nivel del programa, que se aplicó efectivamente en la planificación y ejecución de las actividades.

56. En Jordania, el amplio proyecto inicial sobre justicia de menores se complementó con un proyecto adicional encaminado a mejorar la capacidad de los tribunales y a mejorar el tratamiento de los niños víctimas y testigos de delitos. Apoyándose en la evaluación del proyecto libanés y en las lecciones aprendidas en proyectos que están en curso se individualizaron ideas para Brasil, Colombia, Haití, Kenia, Libia, Myanmar y Palestina. Los proyectos ejecutados en Egipto y Líbano se han prolongado (respectivamente hasta el final de 2006 y de 2008) para brindar opciones de capacitación profesional y rehabilitación a los niños detenidos. Esas prórrogas fueron posibles gracias a una base de donantes ampliada, con la inclusión de una fundación benévola privada. El éxito del proyecto libanés, en particular, destaca el mantenimiento del compromiso de lograr el despliegue de esfuerzos adecuados en materia de reforma de la justicia penal.

e) Víctimas del delito y la violencia

57. La ONUDD está ejecutando varios proyectos en la esfera de la protección de las víctimas. Un proyecto de ámbito global brinda subvenciones a 15 organizaciones no gubernamentales que se ocupan de proyectos de apoyo a las víctimas en India, Indonesia, México, Pakistán, Sudáfrica, Tailandia y Ucrania. Los proyectos han prestado apoyo directo a más de 500 víctimas de graves delitos de violencia, incluida la trata de seres humanos, que han sufrido lesiones graves o un trauma psicológico. Más de 5.000 interesados directos comunitarios, funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y otros miembros de personal profesional han podido beneficiarse de la capacitación, las consultas, y la mentalización.

58. Un proyecto llevado a cabo en Sudáfrica, que ha establecido centros con muy amplio surtido para víctimas de la violencia doméstica, ha tenido mucho éxito en el diseño de las mejores prácticas para apoyar a víctimas de los delitos violentos mediante la instalación de refugios con una amplia diversidad de servicios, incluidos servicios parajurídicos de asesoramiento y de apoyo emocional. El Gobierno de la provincia ha asumido la responsabilidad de los centros que se han establecido, logrando así su sostenibilidad a largo plazo. Se está procurando repetir el proyecto en otras ciudades de Sudáfrica, Lesotho, Mozambique y la República Democrática del Congo.

59. En México, en el Estado de Nuevo León, se proyecta establecer un programa especial de apoyo a las víctimas en el marco de un proyecto de mayor envergadura encaminado a la prevención del delito y del uso indebido de drogas. También se proyecta facilitar capacitación en materia de cumplimiento de la ley en una serie de países, sobre la base del manual de respuestas efectivas sobre cumplimiento de la ley para la violencia contra la mujer (véase el párrafo 41 *supra*).

C. Concertación de alianzas estratégicas para el imperio de la ley y la reforma de la justicia penal

60. Reconociendo la importancia de evitar la duplicación entre las organizaciones de las Naciones Unidas así como la capacidad relativamente limitada de la ONUDD y su papel de honrado intermediario en esas esferas, se han desplegado esfuerzos para erigir alianzas eficaces con otras organizaciones de las Naciones Unidas, organizaciones regionales y organizaciones no gubernamentales activas en la esfera del imperio de la ley y la reforma de la justicia penal.

61. Durante 2005, la ONUDD presidió la 5ª Reunión del Grupo interorganismos de coordinación sobre justicia de menores, establecida en virtud de la resolución 1997/30 del Consejo Económico y Social, de 21 de julio de 1997. El Grupo tiene por objetivo fomentar la cooperación en los planos nacional, regional y global entre organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales que prestan asistencia técnica en la esfera de los niños en conflicto con la ley. En el plano global, el Grupo ha elaborado un espacio Web público común y los instrumentos y manuales antes mencionados. En el plano del país, la ONUDD ha elaborado un proyecto conjunto con UNICEF en Colombia y se han desarrollado actividades conjuntas en algunos países con otros organismos y con organizaciones no gubernamentales. A los Estados Miembros se les alienta periódicamente a que utilicen los servicios de asesoramiento y de asistencia técnica de la ONUDD, de UNICEF y de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos para el Comité de los Derechos del Niño en sus observaciones finales acerca de los informes de Estados Parte¹⁵. El Grupo ofrece un buen ejemplo de la cooperación entre las Naciones Unidas y la sociedad civil.

62. Como contribución al Estudio del Secretario General sobre la violencia contra los niños, la ONUDD organizó una visita del experto independiente que preparaba el estudio a Viena y una reunión de grupo de expertos sobre respuestas de la justicia penal a la violencia contra los niños, centrada en mejores prácticas y enfoques innovadores. La ONUDD está aportando datos de justicia penal al estudio y participó en la Consulta temática sobre la violencia contra los niños en conflicto con la ley, celebrada en Ginebra los días 4 y 5 de abril de 2005.

63. La ONUDD, en coordinación con la División para el Adelanto de la Mujer, organizó una reunión de grupo de expertos sobre la violencia contra la mujer, centrada en las buenas prácticas para luchar y eliminar la violencia contra la mujer, en Viena, los días 17 a 20 de mayo de 2005¹⁶. En diciembre de 2005, la ONUDD participó en un taller para entidades de las Naciones Unidas en relación con el estudio del Secretario General sobre la violencia contra la mujer, encaminado a identificar lagunas y desafíos, así como estrategias para obtener un enfoque más firme a nivel de todo el sistema respecto de las cuestiones involucradas.

64. En octubre de 2005, el Programa Global de la ONUDD contra la Corrupción organizó la cuarta reunión del Grupo sobre integridad judicial en la Oficina de las Naciones Unidas en Viena, a la que asistieron 12 fiscales principales y jueces superiores de jurisdicciones tanto consuetudinarias como civiles. La reunión recomendó que se elaborase un comentario sobre los principios de conducta judicial de Bangalore para hacer hincapié en su utilidad práctica para los países. Además, a fin de aumentar la eficacia y el impacto de la labor realizada por el Grupo, la reunión preconizó que sería sumamente apropiado y conveniente que la ONUDD tuviera una Secretaría. Una Secretaría permanente aseguraría la mejor difusión y promoción de las reglas e instrumentos prácticos elaborados por el Grupo, incluso mediante programas y proyectos de cooperación técnica. El Grupo tendrá su quinta reunión en el tercer trimestre de 2006.

65. La ONUDD facilitó conocimientos técnicos a algunas organizaciones regionales e internacionales mediante su participación en reuniones. En particular, la ONUDD ha contribuido activamente a la labor del Grupo de Especialistas del Consejo de Europa, con un mandato del Consejo Científico Criminológico (TC-CSC) del Consejo, para que revisara y actualizara la Recomendación No. R (87) 21 sobre asistencia a las víctimas y prevención de la victimización, adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en septiembre de 1987.

66. Todo lo mencionado son ejemplos del éxito de la cooperación en el plano laboral y político para fortalecer el imperio de la ley y la reforma de la justicia penal al mismo tiempo que cada organización mantenía sus mandatos y competencias específicos. Como se verá más adelante, en el caso de las situaciones que siguen a un conflicto, esa cooperación y mancomunación de recursos resulta de importancia aún más fundamental e inevitable.

IV. Participación en los esfuerzos de las Naciones Unidas por reconstruir la paz y la seguridad: mejora del imperio de la ley y de las instituciones de justicia penal

67. El papel central que el imperio de la ley desempeña en el desarrollo ha sido reconocido y destacado en el informe del Proyecto de las Naciones Unidas para el Milenio en el que se dice que el éxito de la intensificación de las estrategias de inversión para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio requiere un compromiso de buena gestión pública, lo que incluye el refuerzo del imperio de la ley mediante servicios civiles y administrativos y mediante instituciones legales y judiciales. En el informe se dice también que el imperio de la ley, que es un requisito previo para la buena gestión pública, puede influir en la forma en que se formulan y ejecutan las políticas¹⁷. Como destacaron algunos estudiantes del desarrollo, en los últimos años ha habido un cambio de enorme importancia en la doctrina del desarrollo, pues se ha pasado de la creencia en la importancia de proyectos y ejecución de servicios a un texto de derechos y de buena gestión pública¹⁸, lo que implica el compromiso de llevar a cabo un proceso más amplio de cambio. No hace falta decir que la reforma del imperio de la ley y el restablecimiento de sistemas de justicia revisten una importancia esencial aún mayor para las sociedades que han sufrido conflictos. El fortalecimiento del imperio de la ley a raíz de un conflicto no solamente es una inversión para la recuperación del país sino que, por tratar de las graves injusticias de la guerra y las causas iniciales del conflicto, puede ayudar a prevenir un regreso a las hostilidades. El

Secretario General, en su informe al Consejo de Seguridad sobre el imperio de la ley y la justicia de transición en las sociedades que viven en conflicto o que han pasado por conflictos (S/2004/616) formula algunas recomendaciones, con inclusión de propuestas encaminadas a realzar los arreglos introducidos por el sistema de las Naciones Unidas en apoyo del imperio de la ley y de la justicia de transición en sociedades en conflicto o que han sufrido conflictos. Sobre la base de esas recomendaciones, fue establecida una Red de coordinación en materia de imperio de la ley, con representantes de 11 departamentos y organizaciones; la ONUDD desempeña un activo papel en esa Red. En su informe al Consejo de Seguridad, el Secretario General formuló una serie de recomendaciones sobre el imperio de la ley y la justicia de transición entre las cuales figuraban propuestas para mejorar los arreglos del sistema de las Naciones Unidas destinados a apoyar el imperio de la ley y la justicia de transición en las sociedades en conflicto o que han pasado por conflictos. Apoyándose en esas recomendaciones, se estableció una Red de puntos de coordinación del imperio de la ley con representantes de 11 departamentos y organizaciones, en la cual la ONUDD desempeña un papel activo.

68. El año pasado la ONUDD desempeñó un papel aún más activo con su participación en iniciativas del sistema de las Naciones Unidas relacionadas con el imperio de la ley y con un enfoque concreto en las sociedades de transición o que han sufrido conflictos. A lo largo de los años, la ONUDD ha proporcionado un grado importante de apoyo a los países que han sufrido conflictos y a los países en transición mediante su programa general de asistencia técnica, pero no en el contexto de una estrategia o un programa específico posterior al conflicto (véase también E/CN.15/2005/10). De conformidad con la resolución 2004/25 del Consejo Económico y Social se ha desplegado ahora un esfuerzo concreto para aumentar la cooperación con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, incluso participando en iniciativas de consolidación de la paz. Eso se puso de relieve en una reunión entre el Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Director Ejecutivo de la ONUDD, que tuvo lugar en Nueva York en la segunda parte del año 2005, durante la cual se discutió acerca de misiones concretas de mantenimiento de la paz en las que la asistencia de la ONUDD para el desarrollo de programas de asistencia técnica a largo plazo en la esfera de la justicia penal sería acogida con satisfacción. Más recientemente, la ONUDD ha proporcionado datos detallados acerca de su capacidad de prestar apoyo a la Comisión de consolidación de la paz, de reciente establecimiento.

69. Se ha establecido cooperación en el plano de trabajo con la Dependencia de asesoramiento judicial y derecho penal del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. La ONUDD ha proporcionado extensos datos para la elaboración de un manual de orientación y política correccional en dicho Departamento. La ONUDD participó en un Taller de expertos para la elaboración de un manual de orientación para oficiales de servicios correccionales y en un Taller sobre el imperio de la ley en el contexto de sistemas legales y judiciales, del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Por su parte, la Dependencia ha proporcionado datos para deliberaciones sobre la justicia de menores en situaciones posteriores a conflictos durante la reunión del Grupo Interorganismos de coordinación antes mencionado (véase el párrafo 64 *supra*), y es una asociada principal en el desarrollo de los instrumentos de evaluación (véase el párrafo 32 *supra*). El Departamento presentó los instrumentos de evaluación de la ONUDD y los planes para el envío de misiones de evaluación común previstas a la reunión de noviembre de 2005 del Comité Especial de la Asamblea General sobre Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

70. A nivel operacional y por solicitud del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la ONUDD ha llevado a cabo, o llevará a cabo durante el primer semestre de 2006, evaluaciones a fondo en Guinea Bissau (reforma de la justicia penal, incluida la reforma de las prisiones), Haití (justicia de menores y el VIH/SIDA en las prisiones), Liberia (reforma de las prisiones) y la República Democrática del Congo (judicatura, justicia de menores y reforma de las prisiones). Eso se debe al hecho de que, aunque la mayor parte de las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas poseen en la actualidad capacidad para ocuparse de cuestiones correccionales o del imperio de la ley, a menudo su actividad se centra en la estabilización inmediata de la paz y la seguridad. Esas intervenciones a menudo no poseen un mandato o recursos para una reforma a plazo más largo o para iniciativas de creación de capacidades, que generalmente requieren un programa duradero de asistencia técnica y a largo plazo que continúe mucho tiempo después del regreso de la misión de mantenimiento de la paz propiamente dicha. Por lo tanto, es importante conseguir que haya un vínculo entre los esfuerzos de estabilización a corto término y los programas de asistencia técnica a plazo más largo centrados en la creación de capacidades para sistemas de justicia penal. Cabe advertir también que el plazo desde que se lleva a cabo la primera evaluación hasta que el proyecto se desarrolla, se financia y se ejecuta, puede ser prolongado, pudiendo durar a veces entre seis meses y un año. Por esas razones, es importante llevar a cabo las misiones de evaluación de la ONUDD una vez que se haya conseguido cierto grado de estabilidad o cuando se hayan celebrado ya elecciones (enfoque que se está siguiendo en el caso de Guinea Bissau, Haití, Liberia y la República Democrática del Congo), identificando esferas esenciales para la prestación de atención a largo plazo en conjunción con el Gobierno y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz como contrapartes y desarrollando una actividad de asesoramiento normativo al principio.

V. Conclusión y recomendaciones

71. Las respuestas de los Estados Miembros indican que en muchos países se estaban desplegando importantes esfuerzos tanto en el plano nacional como en el internacional para fortalecer el imperio de la ley y las instituciones de justicia penal. Para la ONUDD, el hincapié que se hace acerca de las cuestiones del imperio de la ley y del creciente papel del sistema de las Naciones Unidas a ese respecto, constituye una importante oportunidad para aportar sus conocimientos especializados en la esfera de la justicia penal a todas las actividades generales de las Naciones Unidas. Durante el año pasado, el programa de justicia penal e imperio de la ley ha seguido ampliándose. Indispensable para su éxito futuro será que se concentre en sus áreas comparativas de conocimientos especializados, que establezca una cartera más amplia e innovadora de proyectos respecto de los cuales se pueden extraer lecciones, y que sea reconocido dentro del sistema de las Naciones Unidas como entidad líder en esa esfera.

72. En vista de todo lo dicho, la Comisión quizá desee tomar nota de los esfuerzos desplegados por la ONUDD para elaborar un programa consagrado al imperio de la ley y la justicia penal y para promover el desarrollo continuado del programa, incluso mediante la obtención de niveles adecuados de financiación regular y extrapresupuestaria. A ese respecto, la Comisión quizá desee también prestar atención específica a la aplicación de los aspectos conexos de justicia penal e imperio de la ley de la Declaración de Bangkok sobre sinergias y respuestas:

Alianzas estratégicas en materia de prevención del delito y justicia penal (A/CONF.203/18, cap. I, resolución 1) y del resultado de la Mesa Redonda para África que tuvo lugar en Abuja los días 5 y 6 de septiembre de 2005, titulada El delito y la droga, impedimentos para la seguridad y el desarrollo en África: Un Programa de Acción 2006-2010.

Notas

- ¹ Véase Rachel Kleinfeld, Carnegie Paper No. 55, “Competing definitions of the rule of law: implications for practitioners” (Washington D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 2005).
- ² Bahrein, El Salvador, Eslovenia, la ex República Yugoslava de Macedonia, Marruecos y Sudáfrica.
- ³ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1582, No. 27627.
- ⁴ Consejo de Europa, *European Treaty Series*, No. 141.
- ⁵ Organización de Desarrollo y Cooperación Económicos, documento DAFPE/IME/BR(97)20.
- ⁶ El Salvador, Guatemala, Maldivas, Omán y la ex República Yugoslava de Macedonia.
- ⁷ Eslovenia, Maldivas y la ex República Yugoslava de Macedonia.
- ⁸ Esos mandatos emanan de resoluciones de la Asamblea General, de las resoluciones 2004/25 y 2005/21 del Consejo Económico y Social, de la Declaración de Viena sobre la Delincuencia y la Justicia: frente a los retos del siglo XXI (resolución 55/59 de la Asamblea General, anexo) y de la Declaración de Bangkok sobre sinergias y respuestas: Alianzas estratégicas en materia de prevención del delito y justicia penal (A/CONF.203/18, cap. I, resolución 1).
- ⁹ Véase Academia Internacional de la Paz, “Challenges in police reform: promoting effectiveness and accountability” (Nueva York, 2006).
- ¹⁰ *Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Ginebra, 22 de agosto a 3 de septiembre de 1955: informe preparado por la Secretaría* (Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta 1956.IV.4), anexo I.A; y resolución 2076 (LXII) del Consejo Económico y Social; véase también la resolución 663 C (XXIV) del Consejo.
- ¹¹ <http://www.juvenilejusticepanel.org>.
- ¹² La aplicación de la resolución 2005/20 del Consejo Económico y Social se comunicará con detalle a la Comisión en su 16º período de sesiones.
- ¹³ http://www.unodc.org/unodc/en/criminal_justice.html.
- ¹⁴ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Independent Evaluation Report (Vienna, 2005)*, disponible en: http://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Juvenile_Justice_Lebanon.pdf.
- ¹⁵ Para más detalles, consúltese: <http://www.ohchr.org/english/bodies/crc/index.htm>.
- ¹⁶ El informe de la reunión se puede consultar en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/vaw-gp-2005/docs/FINALREPORT.goodpractices.pdf>.
- ¹⁷ Proyecto del Milenio, *Investing in Development: a Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals* (Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta 05.III.B.4) págs. 110 y 115.

¹⁸ Leslie Groves y Rachel Hinton, “The complexity of inclusive aid”, *Inclusive aid: Changing Power and Relationships in International Development*, Leslie Groves y Rachel Hinton, eds. (Londres, Earthscan, 2004).
