



# 11º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal

Distr.: General  
24 de febrero de 2005

ESPAÑOL  
Original: inglés



Bangkok, 18 a 25 de abril de 2005

Tema 7) del programa provisional\*

**Puesta en práctica de la normativa: cincuenta años  
del establecimiento de normas en materia de prevención  
del delito y justicia penal**

## **Seminario 2: Potenciación de la reforma de la justicia penal, incluida la justicia restaurativa\*\***

### **Documento de antecedentes**

#### *Resumen*

Los sistemas de justicia penal enfrentan desafíos difíciles. Deben responder a diferentes demandas de justicia que plantean las personas acusadas, los reclusos, los testigos, las víctimas o grupos como las mujeres, los niños, los pueblos indígenas, las minorías y las comunidades locales, así como la comunidad internacional. El presente documento de antecedentes establece primero algunas prioridades generales para la reforma de la justicia penal, así como algunas de las “buenas prácticas” conocidas para la realización de esa reforma. Destaca ejemplos recientes de actividades que se realizaron con éxito y permitieron lograr esa reforma. A la luz de las recientes iniciativas en materia de justicia restaurativa y de los intentos de promover los derechos de las víctimas, se presta particular atención a esas cuestiones. Los ejemplos no son exhaustivos; sencillamente son puntos de partida para seguir mejorando la justicia penal. El documento también establece posibles programas basados en la acción, incluidas las oportunidades para compartir información y crear capacidades. Se proponen algunas orientaciones amplias en relación con los medios óptimos para lograr una mejor justicia penal, entre ellas:

- a) Iniciar reformas amplias e integradas en todo el sistema de justicia penal;

\* A/CONF.203/1.

\*\* El Secretario General desea expresar su reconocimiento al International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy por la organización del Seminario 2.



b) Coordinar la reforma en los planos regional e internacional, con asistencia técnica y financiera apropiada, para obtener la participación de la comunidad y la sociedad civil en esa reforma;

c) Utilizar de manera eficaz los limitados recursos, pero proporcionando también recursos adecuados a los países menos adelantados;

d) Asegurar que la reforma de la justicia penal sea objeto de vigilancia y evaluación y que esté basada en las pruebas.

El documento ofrece algunas conclusiones que quizá deseen utilizar los participantes en el seminario como base de sus recomendaciones para la futura reforma de la justicia penal.

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción . . . . .	1-8	4
A. Presiones que soportan los sistemas de justicia penal . . . . .	2	4
B. Acceso a la justicia . . . . .	3-5	5
C. Justicia restaurativa . . . . .	6-8	6
II. Prioridades de la reforma de la justicia penal . . . . .	9-24	7
A. Reconocimiento y respeto de la diversidad . . . . .	10-12	7
B. Protección de las personas vulnerables . . . . .	13-16	8
C. Evitar la utilización excesiva de la pena de prisión . . . . .	17-23	10
D. Incorporación de normas y recursos internacionales . . . . .	24	13
III. Oportunidades para la potenciación efectiva de la justicia penal . . . . .	25-43	14
A. Actividades de reforma amplias e integradas . . . . .	26	14
B. Coordinación regional e internacional de las actividades de reforma . . . . .	27	15
C. Participación de la comunidad, la sociedad civil y las instituciones no tradicionalmente asociadas con el sistema de justicia penal en las actividades de reforma . . . . .	28-30	16
D. Inversión efectiva de recursos suficientes para la reforma . . . . .	31-36	18
E. Seguimiento y evaluación de las prácticas de la justicia penal . . . . .	37-39	20
F. Fomento de la responsabilidad y del respeto de las normas pertinentes sobre derechos humanos y el Estado de derecho en las actividades de reforma . . . . .	40	20
G. Mayor atención a las víctimas de delitos y los grupos vulnerables como los niños, de conformidad con las normas y reglas internacionales . . . . .	41-42	21
H. Mayor uso de los principios y procesos de la justicia restaurativa, siempre que sea posible y de conformidad con las normas y reglas internacionales . . . . .	43	22
IV. Conclusiones y recomendaciones . . . . .	44-45	22

## I. Introducción

1. El seminario 2 sobre “Reforma de la justicia penal, incluida la justicia restaurativa”, ayudará a identificar algunos de los muchos desafíos que enfrenta la administración de justicia penal y estimulará un debate sobre la experiencia reciente en todo el mundo para mejorar esa administración. En las reuniones preparatorias regionales del 11º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal se sugirió que se prestara atención a los efectos de la justicia penal en las personas más vulnerables, en particular las mujeres, los niños, los pueblos indígenas y aquellos que pertenecen a las capas sociales más pobres<sup>1</sup>. Se sugirió también en las reuniones preparatorias regionales que los seminarios procuraran identificar las mejores prácticas en materia de reforma de la justicia penal, aplicar criterios de justicia restaurativa, desarrollar alternativas al encarcelamiento y soluciones al problema del hacinamiento en las cárceles, y la aplicación de las reglas y normas de las Naciones Unidas relativas a los niños en situaciones de conflicto con la ley y la justicia restaurativa<sup>2</sup>. Se sugirió también que los programas de justicia restaurativa fueran examinados y revisados por los responsables de aplicar esos programas teniendo en cuenta los problemas de las víctimas del delito<sup>3</sup>.

### A. Presiones que soportan los sistemas de justicia penal

2. Los sistemas de justicia penal están sujetos a presiones cada vez mayores para adaptarse a nuevas condiciones. Hay presiones nacionales e internacionales para que resuelvan las cuestiones más graves de la delincuencia transnacional, como el terrorismo, la delincuencia organizada, la trata de seres humanos, el tráfico de drogas y el tráfico de armas. Se necesita una cooperación internacional para luchar contra esos tipos de delitos y cada sistema nacional debe estar en consonancia con los compromisos internacionales asumidos por el país de que se trate. Los sistemas nacionales deberán establecer la seguridad y atender a las crecientes expectativas de la población. Además, muchos sistemas de justicia penal hacen frente a otros desafíos, como la corrupción, la insuficiencia de los recursos, la interferencia política y la ineficiencia. Otros retos que enfrentan los sistemas de justicia penal son:

a) *Crisis de confianza pública y aumento de las expectativas de la población.* En muchos casos, los sistemas de justicia penal inspiran menos confianza que otras instituciones públicas<sup>4</sup>. Esta falta de confianza alimenta las demandas de la población de mayor seguridad e instituciones más eficientes. En varias jurisdicciones se han establecido metas específicas que deben alcanzar estos sistemas<sup>5</sup>. Hay también mayores demandas en materia de seguridad pública que no siempre van acompañadas de un sentido realista de la función limitada que cumple la justicia penal cuando contribuye a la resolución de cuestiones más amplias de la seguridad pública;

b) *La percepción de que los sistemas de justicia penal no protegen a los grupos vulnerables.* Se reconoce cada vez más que las poblaciones indígenas, ciertas minorías raciales, étnicas y religiosas y las personas con discapacidades están expuestas a altas tasas de victimización delictiva y suelen estar sobrerrepresentadas en las poblaciones carcelarias. También se reconocen cada vez

más los problemas de la violencia basada en el género, la explotación y el abuso de los niños, y la victimización secundaria de las víctimas por el sistema de justicia penal;

c) *La mayor importancia que se otorga a la defensa de las víctimas.* Las víctimas, que tradicionalmente habían sido excluidas de muchas etapas de los procesos penales en algunos países, están asumiendo una función cada vez más importante. Muchas jurisdicciones proporcionan a las víctimas el derecho de hacer uso de la palabra en las audiencias de sentencia o libertad condicional. Además, el surgimiento de la justicia restaurativa ha contribuido al aumento del apoyo para la reforma de los sistemas mediante la ampliación de los derechos de las víctimas;

d) *La capacidad limitada de los sistemas existentes y la falta de recursos humanos y financieros.* La mayoría de los países en desarrollo tiene considerables restricciones sobre los recursos que puede dedicar a la justicia penal. Con frecuencia, deben realizar elecciones difíciles al establecer prioridades de inversión en la construcción o modernización de sus sistemas. Muchos países desarrollados están comenzando a reconocer que la realización de inversiones más sustanciales de recursos en actividades policiales y penitenciarias no necesariamente producirá una mayor satisfacción pública con los sistemas de justicia penal o un aumento del sentido de seguridad o de justicia. Al mismo tiempo, la relación entre la justicia penal y la prosperidad no se puede negar, como tampoco puede negarse la contribución que puede aportar la justicia penal a la justicia de transición en países que salen de situaciones de conflicto y en países con economías en transición.

## **B. Acceso a la justicia**

3. Todos los desafíos mencionados más arriba tienen efectos significativos en el acceso a la justicia. El acceso a la justicia es un concepto complejo, mucho más amplio que las simples demandas de más acceso a la policía, a la fiscalía, al ministerio público, o a los servicios judiciales o correccionales. Incluye demandas de responsabilidad por los delitos, protección de las víctimas y protección de los derechos de los acusados, así como el requisito de que los oficiales de la justicia penal respeten el Estado de derecho. Incluye también la protección de los derechos de los miembros de grupos desaventajados que pueden estar sujetos desproporcionadamente a la victimización y la penalización.

4. Estas demandas de acceso a la justicia se reflejan en diversas normas e instrumentos jurídicos internacionales. Instrumentos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, anexo), y otras normas conexas tratan de los derechos básicos de los acusados de delitos. La Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder (resolución 40/34 de la Asamblea, anexo) trata de los derechos básicos de las víctimas del delito. El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional<sup>6</sup> trata de las nuevas demandas de responsabilidad en relación con los delitos más graves cuando eso no se puede lograr en el seno de los sistemas judiciales nacionales. El tema general del acceso a la justicia puede estar relacionado con la creciente comprensión de la justicia y la injusticia en la comunidad, en el país o en el mundo, ya que tanto las comunidades como las

naciones, especialmente en situaciones de transición o posteriores a conflictos, deben hacer frente a injusticias pasadas y presentes.

5. Al nivel más básico, la delincuencia ataca a la seguridad que es necesaria para el desarrollo social y económico. La seguridad es fundamental para los medios de subsistencia de las personas, para reducir la pobreza y para realizar los objetivos de desarrollo del Milenio<sup>7</sup>. Guarda relación con la seguridad personal y del estado, el acceso a los servicios sociales y los procesos políticos. Es una responsabilidad básica del gobierno, necesaria para el desarrollo económico y social y vital para la protección de los derechos humanos<sup>8</sup>. También es necesario establecer sistemas de seguridad sostenibles que aporten una contribución positiva a los objetivos de desarrollo. El acceso a la justicia en muchos países en desarrollo y menos adelantados puede requerir una atención especial para el fomento de la capacidad y la protección de los derechos básicos.

### **C. Justicia restaurativa**

6. Los procesos restaurativos, definidos en los Principios básicos sobre la utilización de programas de justicia restaurativa en materia penal (resolución 2002/12 del Consejo Económico y Social, anexo), son aquellos en que los infractores, las víctimas y otras personas afectadas por un delito participan, a menudo con ayuda de un facilitador, en la solución de las cuestiones dimanantes de ese delito. En esos casos, se hace hincapié en las necesidades individuales y colectivas y en la reintegración de la víctima y el delincuente. Los procesos de justicia restaurativa han pasado a ser importantes alternativas a los procesos de enjuiciamiento en la justicia penal y alternativas a la utilización del encarcelamiento como medio de imputar la responsabilidad al delincuente. La justicia restaurativa puede considerarse también como complementaria de los procesos más formales.

7. La experiencia más reciente en materia de establecimiento de la paz, sociedades en conflicto y países en transición parece indicar que el restablecimiento del Estado de derecho y de un sistema de justicia penal creíble son fundamentos esenciales para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio de paz, seguridad, alivio de la pobreza, derechos humanos, democracia, buena gobernanza y protección de las personas vulnerables. Con respecto a los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y los problemas de la justicia de transición, actualmente se insiste más en el logro de la responsabilidad tanto mediante la iniciación de acciones penales, como mediante enfoques alternativos relacionados con las comisiones de la verdad y la reconciliación basadas en los principios de la justicia restaurativa.

8. La justicia restaurativa utiliza los medios tradicionales, indígenas y religiosos existentes para resolver controversias, pero las prácticas efectivas de justicia restaurativa suelen depender de la existencia de un sistema de justicia penal creíble y que funcione bien. El renovado interés en la justicia restaurativa con frecuencia se basa en la opinión de que el Estado ya no puede ser considerado como la única fuente de aplicación de una justicia efectiva y equitativa. La mayor importancia que se otorga a la búsqueda de alternativas se refleja en los principios básicos sobre la utilización de programas de justicia restaurativa en cuestiones penales y otras normas internacionales, como la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder. Esos instrumentos son

recursos importantes para los Estados Miembros que estudian formas de mejorar sus sistemas de justicia penal.

## **II. Prioridades de la reforma de la justicia penal**

9. En la presente sección se utilizan ejemplos de reformas que se realizaron con éxito en varias jurisdicciones para identificar algunas orientaciones prometedoras para el futuro mejoramiento de la justicia penal.

### **A. Reconocimiento y respeto de la diversidad**

10. Las reformas que pueden ser apropiadas y posibles en algunos países pueden no serlo en todas partes. Además, es necesario respetar la diversidad dentro de las poblaciones, incluida la interacción de los sistemas de justicia penal con las mujeres, los niños, las personas de edad, las minorías raciales, étnicas y culturales y las personas con discapacidades. Esos grupos pueden estar desproporcionadamente afectados por la delincuencia. El resultado puede ser tanto la desconexión como el alejamiento de algunos grupos respecto del sistema de justicia penal.

11. En una gran diversidad de países, algunos grupos minoritarios serán más propensos a entrar (y si han salido, a volver) al sistema de justicia penal. Estos grupos minoritarios pueden ser, por ejemplo, pueblos indígenas o residentes extranjeros. Esas poblaciones pueden estar sujetas a una atención desproporcionada de parte de las ramas del sistema de justicia (como la policía), y esto puede resultar en un tratamiento diferencial por los tribunales o los sistemas penitenciarios o de libertad condicional. En consecuencia, uno o más grupos minoritarios pueden estar sobrerrepresentados en las poblaciones carcelarias.

12. Se pueden considerar diversas iniciativas de reforma específicas, entre ellas las siguientes:

a) Creación de servicios de policía culturalmente apropiados, o intentos de aumentar la proporción de oficiales de policía de extracción minoritaria;

b) Desarrollo de programas de capacitación para sensibilizar a los profesionales del sistema de justicia penal, como los oficiales de policía, los fiscales y los jueces respecto de la importancia de la diversidad;

c) Con respecto a las poblaciones indígenas, desarrollo, mantenimiento y evaluación de la justicia indígena, los programas de remisión y asesoramiento y los tribunales especiales;

d) Información sobre la forma en que funcionan los procedimientos de sentencia culturalmente sensibles (como los círculos de sentencia) y las opciones de sentencia;

e) Incorporación de nuevas respuestas de justicia restaurativa a la delincuencia.

*Sentencias de delincuentes indígenas*

Australia, el Canadá y Nueva Zelandia hacen frente a una sobrerrepresentación significativa de personas indígenas en la población carcelaria. Una respuesta reciente a este problema ha sido instruir a los jueces para que procuren evitar las penas de prisión cuando se trata de acusados aborígenes.

En varios casos, la Suprema Corte del Canadá destacó la importancia de los principios restaurativos cuando se sentencia a delincuentes aborígenes. Ha codificado la indemnización y el reconocimiento del daño y la rehabilitación como objetivos de la sentencia. Además, ha codificado directrices para los jueces a fin de reducir el nivel de encarcelamiento respecto de todos los canadienses, y en particular los aborígenes. Los resultados han sido algo ambiguos: si bien se ha producido una declinación del número general de sentencias de privación de la libertad, la tasa correspondiente a los aborígenes todavía no se ha reducido. Por lo tanto, la sobrerrepresentación de aborígenes en las cárceles sigue siendo un problema. En algunas ciudades canadienses, se han establecido tribunales especiales para acusados aborígenes que desean ser juzgados en un entorno en que los encargados de la libertad vigilada, los fiscales, los abogados defensores y los jueces están familiarizados con los problemas que enfrentan los indígenas en ambientes urbanos.

La Real Comisión australiana sobre muertes de aborígenes en prisión<sup>9</sup> es un ejemplo de la forma en que el examen de un problema puede generar debates y recomendaciones sobre una amplia gama de cuestiones relativas a las poblaciones en riesgo.

Un estudio realizado en Nueva Zelandia mostró, en dos ejemplos separados, una disminución del número de personas reincidentes: una muestra que comprendía a delincuentes Maori que se habían reunido con representantes de su tribu y otra muestra relativa a delincuentes que se habían reunido con víctimas y miembros de grupos comunitarios<sup>10</sup>.

*Niños en conflicto con la ley*

Hay pruebas de que la delincuencia juvenil tiene que ver con la estructura familiar y con los conflictos en las familias<sup>11</sup>. Sobre la base de las experiencias de las conferencias familiares que se realizan en Nueva Zelandia y Australia, se han presentado propuestas para crear círculos de desarrollo de la juventud que ayuden a los niños en riesgo en una amplia variedad de esferas. Esas innovaciones pueden estar sujetas a una evaluación cuidadosa que mida no sólo los efectos de esas intervenciones sobre la participación en el sistema de justicia penal sino también sobre el éxito en la escuela y sobre la reducción del uso de drogas<sup>12</sup>.

**B. Protección de las personas vulnerables**

13. La protección de los miembros vulnerables de la sociedad es otra clara prioridad. Los ejemplos más comunes de poblaciones vulnerables incluyen a las mujeres, los niños y las personas de edad, grupos que constituyen una parte

desproporcionada de las víctimas de la violencia en el hogar. Incluiría también a los que han sido víctimas de delitos de odio y a los testigos, especialmente a los niños testigos, que pueden volver a ser víctimas como consecuencia de prestar testimonio en un entorno adverso. Entre los vulnerables pueden figurar también los considerados sospechosos de haber cometido un delito y los delincuentes. En la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder se reconoce explícitamente que entre las víctimas pueden figurar los que han sufrido abuso de poder, incluido el impedimento del ejercicio de derechos fundamentales. De igual modo, los principios básicos sobre el uso de programas de justicia restaurativa en cuestiones penales reconocen la necesidad de tener en cuenta las disparidades que dan lugar a desequilibrios de poder, así como las diferencias culturales entre las partes, y de reintegrar tanto al delincuente como a la víctima en la comunidad.

14. Parece haber un consenso en el sentido de que el derecho penal debe cumplir una función en la solución del problema de la violencia en el hogar. Al mismo tiempo, se reconoce también la necesidad de aplicar soluciones a más largo plazo al problema de la violencia en el hogar y, en particular, la violencia contra las mujeres y los niños. El problema de la violencia en el hogar y el tratamiento de las víctimas debe ser considerado en el contexto de la evolución de los derechos de las mujeres y los niños en el plano internacional. Por ejemplo, la restitución dictada por los tribunales que consiste en pagar una vivienda alternativa puede no ser una opción si no se dispone de viviendas básicas. De igual modo, las reformas aplicadas en el mundo desarrollado, como la publicación de prohibiciones y el empleo de pruebas registradas en vídeo puede también presuponer un nivel de desarrollo y un nivel de servicios de justicia penal que pueden no estar disponibles en todos los Estados Miembros.

#### *La violencia en el hogar*

Muchas jurisdicciones han adoptado un enfoque especializado al problema de la violencia en el hogar. Esta respuesta incluye varios elementos relacionados entre sí: políticas de acusación obligatoria; protocolos especializados para el ejercicio de discreción por la policía; equipos especializados de fiscales; tribunales especializados en la “violencia en el hogar”. En Colombia, una red de más de 32 “Casas de Justicia” presta una serie de servicios para resolver cuestiones de violencia en el hogar. Éstas comprenden a policías, fiscales y asesores jurídicos, así como a psicólogos, servicios para la familia y servicios médicos y para las víctimas. En 2002, se plantearon a las “Casas de Justicia” 300.000 casos, la mayoría presentados por mujeres. Un tercio de éstos se enviaron a los tribunales; el resto se resolvió mediante reuniones de las partes en conflicto<sup>13</sup>.

15. Un criterio aplicado a la cuestión de la violencia sexual contra mujeres y niños en muchas partes del mundo ha sido la reforma de los aspectos sustantivos y de procedimiento del derecho penal. Esa reforma se refirió al mejoramiento de la protección de la integridad física y sexual de las mujeres y los niños y la reducción al mínimo de la posibilidad de una nueva victimización durante los procesos de justicia penal. Un enfoque inspirado en el artículo 70 de las Reglas de procedimiento y prueba<sup>14</sup> de la Corte Penal Internacional consiste en no definir el

consentimiento a partir de inferencias sobre el silencio o la falta de resistencia de la víctima. La Corte Penal Internacional también dispone la inadmisibilidad como prueba de la conducta sexual anterior y subsiguiente de la víctima o el testigo. Respecto de estas y otras cuestiones es preciso lograr un delicado equilibrio entre los derechos del acusado a aducir pruebas pertinentes en su defensa y el problema de la privacidad de la víctima y los testigos y la posibilidad de una nueva victimización en el sistema de justicia penal. La reforma de las leyes sobre el asalto sexual puede haber influido en el mayor número de delitos de agresión sexual denunciados a la policía. En muchos países ha habido un aumento significativo de las denuncias de violencia sexual, y hay algunas pruebas de aumentos en el número de denuncias de ese tipo de violencia por personas conocidas de la víctima<sup>15</sup>.

*Protección de las víctimas de agresión sexual contra la victimización secundaria*

En los últimos años, varias jurisdicciones han creado legislación “contra la violación”, que protege a las víctimas de violación que prestan testimonio de la conainterrogación agresiva, que puede tener efectos psicológicos adversos. Leyes conexas protegen la privacidad de las víctimas de asalto sexual reglamentando el acceso a los prontuarios de terceros que solicita el abogado que representa a las personas acusadas en el juicio. Además, muchos países han aumentado los servicios para las víctimas de agresión sexual creando unidades de policía especializadas, así como centros de crisis para casos de violación y asalto sexual.

16. La protección de las personas vulnerables requiere cada vez más la cooperación internacional y regional y la utilización de instrumentos internacionales, además de la reforma del derecho penal. Por ejemplo, el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (resolución 55/25 de la Asamblea General, anexo II), además de disponer la penalización de ese tipo de trata en cada Estado parte, pide también la aplicación de medidas específicas para proteger a las víctimas.

### **C. Evitar la utilización excesiva de la pena de prisión**

17. Se reconoce sin reservas en los países desarrollados y en desarrollo que el encarcelamiento se debe utilizar sólo cuando ninguna otra sentencia permita lograr los objetivos de justicia. Esto se conoce como el principio de la moderación. Este principio ha sido codificado en muchas jurisdicciones, entre ellas el Canadá, Finlandia, Nueva Zelanda y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Este principio también está en consonancia con los objetivos de la justicia restaurativa; la reintegración del delincuente y la víctima en la comunidad es más difícil si el delincuente está detenido en un instituto correccional.

18. Una forma de conservar los escasos recursos de la justicia penal es asegurar que las personas acusadas permanezcan en libertad mientras esperan el juicio (a menos que planteen una amenaza a la comunidad o que haya riesgo de fuga). Pese a esto, en la mayoría de las jurisdicciones el alojamiento preventivo de los detenidos

constituye un problema. El artículo 140 del proyecto de código de procedimientos penales de transición<sup>16</sup> dispondría medidas alternativas a la prisión preventiva, incluidos el arresto domiciliario y otras formas de supervisión comunitaria del sospechoso. También dispondría que las restricciones al regreso del sospechoso al seno familiar podrían ser apropiadas en casos de violencia en el hogar. Siempre existe el peligro de que los programas de libertad bajo fianza funcionen de manera discriminatoria contra las personas acusadas que no pueden asumir la carga financiera de la liberación. En esta etapa, la consulta con la víctima es importante y puede dar lugar a alternativas creativas a la prisión preventiva. Al mismo tiempo, es necesario evaluar más los efectos de estas alternativas sobre diferentes grupos de víctimas, en particular las mujeres y los niños.

19. Se han adoptado varias estrategias para asegurar que el encarcelamiento sea una sanción reservada para los casos más graves:

a) Instrucciones obligatorias para los jueces de usar el encarcelamiento como una “sanción de último recurso”, es decir, sólo cuando no haya alternativas apropiadas basadas en la comunidad;

b) Establecimiento de criterios de aplicación obligatoria que deben cumplirse antes de encarcelar a los infractores;

c) Ampliación de las sanciones comunitarias para proporcionar alternativas realistas a la privación de la libertad;

d) Creación de procesos de justicia restaurativa, como la mediación entre la víctima y el infractor, las conferencias y los círculos para alentar el desarrollo de recomendaciones sobre sentencias creativas;

e) Tratar de educar a la población sobre los méritos de las sanciones comunitarias, aliviando de esta forma la presión que se ejerce sobre los jueces para que envíen a los infractores a la cárcel.

20. El encarcelamiento interrumpe la educación de los niños y su desarrollo moral y los priva del apoyo familiar en un período crítico de sus vidas. Por consiguiente, es particularmente importante informar a los jueces acerca del empleo de la privación de la libertad en el caso de los menores. El reconocimiento de esta realidad ha dado lugar a la aplicación de medidas nacionales e internacionales para ampliar el número de alternativas al enjuiciamiento y castigo de menores, por ejemplo, la recomendación Rec(2003)20 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros, relativa a nuevas formas de hacer frente a la delincuencia juvenil y la función de la justicia de menores. Además, esa reforma está en consonancia con la Convención sobre los Derechos del Niño (resolución 44/25 de la Asamblea General, anexo) que ha sido ratificada por 192 Estados.

#### *La justicia de menores y la justicia restaurativa*

Con respecto a la justicia de menores, en 1989 se inició en países de América Latina la reforma de los sistemas con la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño (aunque las actividades se habían iniciado a comienzos del decenio de 1980 con la negociación de las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (las Reglas de Beijing), proceso en

que participó activamente el Instituto Latinoamericano de Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente) (Las Reglas de Beijing fueron aprobadas por la Asamblea General en su resolución 40/33, de 29 de noviembre de 1985).

La nueva legislación adoptada por varios países de América Latina estableció un sistema de responsabilidad conforme a los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño y los instrumentos que la complementan: las Reglas de Beijing, las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (resolución 45/113 de la Asamblea General, anexo) y las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riyadh) (resolución 45/112 de la Asamblea, anexo). El nuevo sistema procura evitar el enjuiciamiento de menores e incluye medidas para evitar que resulten lesionados prematuramente, el establecimiento de una gama de sanciones según las cuales el encarcelamiento reviste carácter excepcional y está reservado para los delitos más graves, siempre que no sea posible aplicar un tipo de castigo diferente, y la participación de la víctima en el proceso.

El Instituto Latinoamericano ejecutó un proyecto de cinco años para ayudar a los países de la región a armonizar su legislación con la Convención sobre los Derechos del Niño. El proyecto abarcó al Brasil (en 1990), el Perú (en 1994) y Honduras (en 1995), que han adoptado códigos generales, y a El Salvador (en 1994) y Costa Rica (en 1996), que tienen leyes de justicia penal específica para los menores. Otros países que han adoptado códigos o leyes en fecha más reciente son Nicaragua (en 1998), Venezuela (República Bolivariana de) (en 1999), Bolivia (en 2000) y Paraguay (en 2000). Se ha iniciado un seguimiento de los resultados de la reducción del uso de la privación de la libertad como sanción y del aumento del número de sanciones alternativas. Durante el seminario se presentarán algunas cifras comparativas.

21. Muchas jurisdicciones han establecido medios para promover el empleo de sentencias alternativas y han reducido simultáneamente la utilización de la privación de libertad como sanción. Una estrategia en ese sentido consiste en aumentar el número de sanciones alternativas de base comunitaria. Este enfoque ha sido adoptado en países desarrollados y en desarrollo. Muchas de esas nuevas sanciones incluyen un componente de justicia restaurativa, según el cual el delincuente debe devolver algo a la comunidad o a las víctimas.

22. Muchas jurisdicciones han adoptado alguna forma de sanción de arresto domiciliario. Esa sanción contiene algunas de las características del encarcelamiento pero permite al infractor permanecer en la comunidad, por lo general en su hogar. En los países desarrollados con frecuencia se impone la vigilancia electrónica como forma de asegurar que el delincuente permanece en su casa. En otros países, el mismo objetivo se logra mediante comprobaciones al azar a cargo de oficiales de libertad condicional. Si se debe utilizar el encarcelamiento para sancionar a los delincuentes, es preferible que la sentencia se cumpla en la comunidad, más que en una institución. Esto también está en consonancia con los principios de la justicia restaurativa. Es preciso realizar más investigaciones para determinar si el confinamiento domiciliario constituye una alternativa viable en los países en desarrollo.

23. Los programas y las políticas de justicia restaurativa no se limitan a las etapas previa al juicio y de sentencia del proceso de justicia penal. La justicia restaurativa puede también contribuir a mejorar los resultados de la justicia penal a nivel correccional. Un programa de justicia restaurativa aplicado en cárceles de Bélgica ha producido beneficios para las víctimas y los reclusos<sup>17</sup>.

#### **D. Incorporación de normas y recursos internacionales**

24. Como se ha sugerido más arriba, muchas de las presiones que soporta la justicia penal están impulsadas por demandas de mayor acceso a la justicia. Esas demandas encuentran expresión en una amplia gama de normas internacionales relativas a los derechos de los acusados, los reclusos, las víctimas, los niños, las mujeres y otros. Además, la comunidad internacional ha realizado muchas actividades para desarrollar, a partir de normas abstractas, políticas y directrices más detalladas para la reforma de la justicia penal. Asimismo, las normas internacionales se refieren a ciertos delitos prioritarios, como el terrorismo y el tráfico ilícito, y a la función de la justicia penal en países en conflicto y en diferentes etapas de desarrollo. Es preciso que los entes normativos nacionales se familiaricen más con las normas internacionales pertinentes y, cuando sea posible, aprovechen el apoyo y los recursos que puedan estar disponibles en el plano internacional para mejorar la situación nacional.

##### *Establecimiento de la justicia penal en sociedades que salen de un conflicto*

Los proyectos de códigos de transición aplicables a sociedades que salen de un conflicto pueden ser útiles como fuente de normas para orientar el mejoramiento de la justicia penal. Se han elaborado aprovechando la experiencia de los tribunales internacionales especiales y de la Corte Penal Internacional, así como las normas internacionales pertinentes. Los proyectos de códigos de transición constituyen una valiosa fuente de normas para los sistemas de justicia penal básicos que permiten variaciones locales con respecto a las normas internacionales, pero que no agotan el perfeccionamiento de la justicia penal aun en sociedades que han salido de un conflicto. En diversos países que han salido de conflictos se han establecido más de 30 comisiones de la verdad. Éstas pueden fomentar la responsabilidad y la participación de las víctimas, pero también deben ser independientes, contar con el apoyo de la sociedad civil y de la comunidad internacional y responder a los problemas de las víctimas, incluso mediante una indemnización (S/2004/616, párrs. 50 y 51 y 54 y 55). La mayoría de las comisiones no siguen el modelo de Sudáfrica de conceder amnistías; algunas hacen recomendaciones para futuros enjuiciamientos o la remisión del caso a procesos comunitarios y de derecho consuetudinario. Estos criterios híbridos se ajustan a los principios básicos de la utilización de programas de justicia restaurativa en cuestiones penales.

##### *Los niños víctimas y testigos*

Una consideración importante es que la aplicación de la justicia penal no perjudique a las personas vulnerables y, en particular, que no dé lugar a una nueva

victimización de las víctimas del delito que sean llamadas a declarar como testigos en procedimientos penales. Los múltiples desafíos que enfrenta esta tarea se reflejan en las directrices sobre justicia para niños víctimas y testigos de delitos preparadas por la Oficina Internacional de los Derechos del Niño (resolución 2004/27 del Consejo Económico y Social, anexo). Las directrices tienen por objeto ayudar a los Estados Miembros a elaborar sus leyes, procedimientos y prácticas de conformidad con las normas y reglas internacionales pertinentes. Se basan en los principios del respeto de la dignidad de los niños, la protección de los intereses de los niños, el derecho de los niños a participar y la no discriminación. Disponen que la interferencia en la vida privada de los niños se debe limitar al mínimo necesario para asegurar un resultado justo y equitativo del proceso de justicia y que todas las interacciones con el sistema de justicia se deben realizar de manera adecuada y sensible respecto de los niños. Los niños deben estar informados y deben poder participar en los procesos para expresar sus preocupaciones por su seguridad y la forma en que desean presentar su testimonio. Los derechos relativos a la no discriminación incluyen la discriminación sobre la base de castas, la condición socioeconómica y la inmigración y la condición de refugiado, así como las necesidades especiales de los niños. Las directrices contemplan el suministro de asistencia especial para los niños, no sólo con respecto a los procesos de justicia penal sino también con respecto a los servicios financieros, de salud y sociales y a los servicios de atención física, psicológica y de otro tipo necesarios para la reintegración de los niños.

### **III. Oportunidades para la potenciación efectiva de la justicia penal**

25. En la planificación, ejecución y evaluación de las iniciativas de reforma de la justicia penal se deben tener en cuenta varias consideraciones prácticas que se indican más adelante. Se destacan las oportunidades para la cooperación internacional, el uso de normas internacionales, la capacitación y la evaluación basada en las pruebas, como ideas para el suministro de asistencia técnica a los países en desarrollo.

#### **A. Actividades de reforma amplias e integradas**

26. A fin de lograr objetivos de política específicos, como la reducción del número de órdenes de privación de la libertad, y por consiguiente el hacinamiento en las cárceles, las reformas deben ser integrales y amplias más que especiales. La reducción del número de reclusos exige reformas en todas las etapas del sistema: más remisiones de casos antes de la acusación por parte de la policía; mayor uso de la remisión de las actuaciones; mayor uso de sentencias alternativas, basadas en la comunidad; y mayor uso de la libertad vigilada y otros mecanismos de liberación temprana. Los intentos de más éxito por reducir el número de casos de privación de la libertad han abordado el problema en todo el proceso penal. La necesidad de integración crea desafíos particulares para los países y para los estados geográficamente grandes dentro de los países. Entidades como la policía, el ministerio fiscal, los tribunales y el sistema correccional deben actuar en forma

coordinada para que los efectos de una intervención (como las políticas de acusación diferentes) sean reconocidos por otras instituciones. Se deben alentar las reuniones periódicas entre diferentes entidades de la justicia penal. Al mismo tiempo, hay que tener cuidado de asegurar que los protagonistas de la justicia penal actúen como un sistema de frenos y contrapesos. De esta forma, en algunas jurisdicciones los fiscales pueden examinar las decisiones de la policía y los jueces pueden examinar las decisiones de los oficiales de entidades correccionales.

*Reducción de los niveles de encarcelamiento de miembros de minorías raciales*

La reducción de los niveles de encarcelamiento de miembros de minorías raciales requerirá un enfoque amplio en el que participen todos los agentes del sistema de justicia, incluidos la policía, los fiscales, los abogados defensores, la judicatura y los oficiales de institutos correccionales. Además, el ámbito de la reforma amplia se puede extender más allá de la esfera del sistema de justicia penal para incluir cuestiones de desarrollo, como el suministro de oportunidades económicas y el diseño de vecindarios de manera que desalienten el delito (véanse también la Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia (resolución 55/59 de la Asamblea General, anexo) y los planes de actividades para la aplicación de la Declaración de Viena (resolución 56/261 de la Asamblea, anexo, párrs. 31 a 33).

## **B. Coordinación regional e internacional de las actividades de reforma**

27. Además de una mayor coordinación de la justicia penal en el plano nacional, se requiere también una mayor coordinación en los planos regional e internacional. Algunos tipos de delitos proliferan a través de las fronteras; como ejemplos de esos problemas se pueden citar la delincuencia organizada transnacional, el terrorismo, el tráfico de drogas y la trata de personas. Las actividades nacionales por sí solas no son suficientes para hacer frente a esos tipos de delitos. Al mismo tiempo, la necesidad de una mayor coordinación regional e internacional no se limita a la delincuencia transnacional. Se requiere asistencia bilateral y multilateral de forma que los países desarrollados con experiencia en materia de mejora de la justicia penal puedan ayudar a otros países en sus procesos de reforma. En esos procesos, se deben respetar la diversidad y las condiciones y costumbres locales. La asistencia internacional y bilateral puede ayudar a un Estado a mejorar su sistema de justicia penal y recuperar elementos de participación de la comunidad en cuestiones judiciales. Además, se deben dedicar recursos suficientes a esa asistencia técnica. Esos procesos pueden ayudar también a elaborar datos de base e indicadores de ejecución que permitan establecer la eficacia tanto de la asistencia como de la mejora de la justicia penal. Se necesita también un intercambio de información y buenas prácticas en materia de justicia penal, y una mejor comprensión de los profesionales de la justicia penal, la sociedad civil y la población en general acerca de las normas y reglas internacionales pertinentes sobre justicia penal. Se debe hacer más hincapié en las orientaciones prácticas que ofrecen esas normas y reglas a los Estados Miembros para mejorar sus sistemas de justicia penal.

*Protección, seguridad y justicia para los pobres en Nigeria*

Un buen ejemplo de programa de reforma de todo el sector basado en los derechos humanos es el programa de seguridad, justicia y crecimiento del Reino Unido y Nigeria, que apoya la realización de los objetivos establecidos en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. El programa quinquenal del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido tiene como objetivo general el aumento del acceso a la justicia, la seguridad y la protección para los pobres de Nigeria, y la calidad de estos servicios. Iniciado en marzo del 2002, este programa por valor de 30 millones de libras está administrado por el British Council junto con contrapartes nacionales. El programa apoya iniciativas como el fomento de la capacidad en tres esferas sustantivas: la seguridad y la protección, el acceso a la justicia y el crecimiento. Proporciona asistencia técnica, equipo y apoyo material. Los ministerios nigerianos y las entidades nacionales y estatales financian conjuntamente muchas actividades prestando apoyo en efectivo y en especie. Respecto de la seguridad y la protección, el programa procura mejorar la prestación de servicios mediante estructuras de vigilancia formales e informales y fortalecer mecanismos para prevenir, resolver y administrar conflictos. Uno de sus objetivos es apoyar una transformación de la cultura y la organización del Servicio de Policía de Nigeria mediante la introducción de servicios de vigilancia basados en la comunidad. El programa procura también aumentar el acceso a la justicia apoyando la creación de mejores sistemas de prestación de servicios de justicia eficaces para los pobres en los planos nacional y estatal. Los objetivos específicos en esta esfera incluyen el fortalecimiento de las políticas y los planes y la financiación del sector de la justicia en los planos nacional y estatal, haciendo conocer a los consumidores de servicios de justicia sus derechos y apoyándolos para que puedan acceder a esos servicios; y en el fortalecimiento de la observancia de los derechos humanos. En materia de crecimiento, el programa trata de apoyar la creación de un entorno favorable para un crecimiento económico que favorezca a los pobres. Los objetivos concretos incluyen el fortalecimiento del entorno jurídico y reglamentario para que el sector privado pueda facilitar un crecimiento real, y el fortalecimiento de las instituciones y los organismos que luchan contra la corrupción.

**C. Participación de la comunidad, la sociedad civil y las instituciones no tradicionalmente asociadas con el sistema de justicia penal en las actividades de reforma**

28. La mejora de la justicia penal requiere la participación de otras instituciones de la sociedad. Por ejemplo, los sistemas de inmigración participan activamente en las actividades para combatir el tráfico ilícito y el terrorismo. Los sistemas formales e informales de atención de la salud mental pueden ser esenciales para determinar el tratamiento de personas con desórdenes mentales dentro del sistema de justicia penal. En algunos países, las instituciones religiosas, las fuerzas armadas y las policías privadas pueden cumplir funciones normalmente asociadas con la justicia penal. Los medios de difusión, las organizaciones no gubernamentales, los sistemas de salud, los centros de investigación, los colegios de abogados, la legislatura y las comisiones de derechos humanos y reforma legislativa pueden también ser

protagonistas clave en la mejora de la justicia penal. Las instituciones, incluidas las del sector privado, que están fuera de la justicia penal tradicional pueden, sin embargo, actuar como importantes modelos para la creación y reforma de instituciones dentro del sistema de justicia penal.

29. La reforma de la justicia penal no puede realizarse sin la participación activa, o al menos la conformidad, de la comunidad. Éste es el caso particularmente cuando se trata de reformas progresivas, como el mayor uso de la remisión de casos, los mecanismos de solución de controversias alternativos y las iniciativas de justicia restaurativa en general. Para obtener la participación de la comunidad, los gobiernos deben hacer inversiones para informar al público mediante campañas de sensibilización. Esta situación fue reconocida en una conferencia sobre reforma penal en el Asia meridional, que se celebró en Katmandú en noviembre de 1999. Las intervenciones basadas en la comunidad tienen también un gran potencial para promover los objetivos de la justicia restaurativa.

30. Los esfuerzos por mejorar la justicia penal mediante la justicia restaurativa incluirán también a las instituciones que tradicionalmente no están relacionadas con la justicia penal y requerirán la participación de grupos de la sociedad civil y de la comunidad en general. En Tailandia, hay un buen ejemplo de la forma en que los medios de difusión pueden facilitar la participación de la comunidad en la justicia penal mediante un modelo de justicia restaurativa.

*Facilitación de la participación de la comunidad en la justicia penal en Tailandia*

Como parte de un proceso de intercambio de información y educación de la población que tuvo lugar entre 2000 y 2002 en Tailandia, se celebró una serie de seminarios nacionales en los que se examinaron los principios de la justicia restaurativa; algunas de las reuniones se transmitieron en vivo por la cadena de televisión pública. Se realizaron también visitas de estudio a Nueva Zelanda y el International Institute for Restorative Practices impartió capacitación a funcionarios pertinentes, con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Fundación de Promoción de la Salud de Tailandia. Se hizo referencia a la justicia restaurativa como “justicia para la armonía social”, a fin de destacar su conformidad con la tradición tailandesa de resolver las controversias de común acuerdo en la comunidad. Se establecieron proyectos piloto de redes de justicia comunitaria para colaborar en la prevención del delito y el tratamiento de los delincuentes, incluidos los casos relativos a la delincuencia juvenil o la violencia en el hogar. Se establecieron también comités multidisciplinarios de rehabilitación de toxicómanos con la participación de fiscales, oficiales de libertad vigilada, médicos, psicólogos y miembros de la comunidad. Los principios de la justicia restaurativa sirvieron de base para la reforma amplia a nivel de todo el sistema con miras a resolver problemas como el hacinamiento de las prisiones y la demora de los juicios y como medio de aplicar programas más formales de remisión de casos. Las leyes relativas a la suspensión del enjuiciamiento también facilitaron esos programas. Un programa de remisión de casos a conferencias de grupos familiares y comunitarios se utilizó con éxito en casos de delincuencia juvenil.

## D. Inversión efectiva de recursos suficientes para la reforma

31. La conservación de los recursos es una condición esencial de una gestión eficaz de la justicia penal. Un sistema de justicia que procure resolver todos los conflictos tramitando todas las denuncias de actos delictivos a través del sistema judicial probablemente estará sobrecargado y en definitiva fracasará. Dos principios generales que se han empleado en numerosos países son: a) la remisión de tantos casos fuera del sistema judicial como sea seguro y apropiado; y b) la reducción del costo de las actuaciones penales remitiendo los casos, cuando sea posible, fuera del sistema formal, lo cual también puede contribuir a reducir el costo de los casos evitando que los acusados sigan avanzando en el proceso penal. Los casos que consumen más recursos son aquellos en que el infractor es acusado, juzgado y eventualmente condenado a pena de reclusión. La sustitución de la pena de prisión con sanciones basadas en la comunidad es un importante objetivo de política que se persigue en muchas jurisdicciones.

32. Un desafío común para todos los sistemas de justicia, ya sean de países subdesarrollados o en desarrollo, y ya sea en países de tradición jurídica anglosajona o romanista, es determinar los casos que se han de excluir. No se trata de denegar justicia sino de remitir casos a entidades que apliquen los procedimientos más eficaces en función del costo y que muchas veces también ofrecen a las víctimas algo más que soluciones puramente jurídicas; en otras palabras, la remisión de los casos. Los casos ya no requieren la comparecencia oficial en tribunales. Además, cuando hay sentencia, los infractores reciben el trato más eficaz en función del costo que los hace responsables de sus actos y ofrece a las víctimas algunos beneficios restaurativos.

33. El encarcelamiento es una de las opciones de sentencia menos eficaces en función del costo. Si bien puede ser necesario para los casos más graves, normalmente ofrece a las víctimas beneficios tangibles muy pequeños aparte de la satisfacción de saber que se ha castigado al infractor<sup>18</sup>. Por consiguiente, se puede potenciar la reforma de la justicia penal promoviendo la utilización de:

a) Programas de remisión de casos previa al juicio basados en la policía: esos programas son particularmente eficaces en los casos relativos a jóvenes en conflicto con la ley;

b) Programas de remisión bajo la égida del ministerio público: el ejercicio de discreción por parte de los fiscales puede ahorrar a los tribunales recursos valiosos, que se pueden utilizar en favor de las víctimas, que reciben una disculpa y una reparación (cuando es apropiado);

c) El enfoque de moderación con respecto a la privación de libertad: la reglamentación de la privación de la libertad;

d) La vinculación del período de la sentencia con la capacidad de las cárceles<sup>19</sup>.

34. Otras jurisdicciones han intentado realizar el mismo objetivo ampliando la utilización de las respuestas comunitarias a la delincuencia (como las conferencias de grupos familiares)<sup>20</sup>. Muchas jurisdicciones han desarrollado respuestas de justicia restaurativa para los delincuentes juveniles. Por ejemplo, Tailandia ha

comenzado a remitir casos de delincuentes juveniles a conferencias de grupos familiares y comunitarios.

35. En los países en desarrollo, la falta de recursos puede en algunos casos ser la razón de que la justicia se aplique sólo en el plano informal dentro de la sociedad. Los medios informales de responder a la delincuencia pueden tener algunos beneficios en términos de solución práctica de problemas y evitación de los perjuicios y gastos relacionados con el sistema de justicia penal formal. Algunos tipos de justicia informal pueden tener algunas de las cualidades que muchos asignan a la justicia restaurativa. Al mismo tiempo, la justicia informal puede duplicar los desequilibrios de poder existentes en las sociedades y entre ellas. En algunos países del Caribe ha sido difícil aplicar procesos de justicia restaurativa a los delincuentes juveniles, en parte porque no hay una sistema de justicia de menores establecido. La justicia restaurativa por lo general se aplica como complemento de un sistema de justicia justo y eficiente.

36. Quizá los recursos no sean todo lo que se requiere para responder a las demandas de acceso a la justicia y a las siempre crecientes expectativas relacionadas con el sistema de justicia penal. Muchos países desarrollados que han dedicado recursos considerables al sistema de justicia penal existente están poniendo en tela de juicio la eficacia de esta política. Los recursos gastados en actividades de policía, enjuiciamiento, encarcelamiento y promulgación de nuevas leyes penales no parecen haber reducido las tasas de criminalidad ni aliviado la ansiedad de la población con respecto a la victimización. Muchas de esas sociedades están recurriendo a la justicia restaurativa como medio de remitir los casos apropiados fuera del sistema de justicia penal y como una idea para modificar la aplicación de justicia en el sistema de justicia penal, aumentando la utilización de dispositivos como la sentencia que no requiere encarcelamiento, la restitución y la reforma con objeto de reducir la victimización secundaria en el sistema de justicia penal.

#### *Reforma de la justicia penal en el Líbano*

A mediados del decenio de 1990, el marco institucional y legislativo del Líbano no estaba en condiciones de hacer frente al aumento de la delincuencia juvenil. La administración eficaz de la justicia de menores se veía obstaculizada por la falta de un órgano coordinador y de un sistema eficaz para reunir información. En el período 1996-1997, se puso en práctica un programa de reforma de la justicia de menores que incluía el establecimiento de un departamento de menores dentro del Ministerio de Justicia. El departamento coordina la labor que realizan los oficiales de la policía judicial, los jueces, los fiscales, los trabajadores sociales, los educadores y el personal de los establecimientos de detención y correccionales. Normaliza las buenas prácticas y vigila las repercusiones de las actividades que realizan los principales interesados directos asignados a las cuestiones de los niños y los adolescentes. Aunque trabaja en estrecha cooperación con otros ministerios gubernamentales pertinentes, el departamento es responsable de la elaboración de políticas y de la iniciación de nuevos programas de educación y reintegración. Fomenta también la preparación de planes de acción para prevenir la delincuencia juvenil y proteger a los niños víctimas. Dentro del departamento de menores del Ministerio de Justicia se ha establecido un sistema de datos computadorizados para reunir información pertinente sobre jóvenes en conflicto con la ley.

## **E. Seguimiento y evaluación de las prácticas de la justicia penal**

37. Diversos agentes locales e internacionales han obtenido experiencia en el seguimiento de la justicia penal en situaciones de crisis. Uno de los ejemplos más obvios es la función que cumple el Comité Internacional de la Cruz Roja en sus visitas a las cárceles y otros lugares de detención. El seguimiento está incorporado en el mandato de las Naciones Unidas en algunas partes del mundo. El concepto del seguimiento, sin embargo, tiene un gran potencial en muchas otras partes del mundo. El principio del seguimiento estratégico y fundamentado de las prácticas de la justicia penal tiene potencial para fomentar la rendición de cuentas y la corrección dentro de los sistemas de justicia y para producir las evaluaciones necesarias para asegurar que las reformas sean eficaces y se basen en las pruebas.

38. La reforma y las prácticas eficaces de justicia penal deben, cuando sea posible, estar basadas en las pruebas<sup>21</sup>. Para los nuevos programas, esto significa utilizar evaluaciones sistemáticas, siempre que sea posible, y proporcionar capacitación en gestión de datos y capacidades estadísticas. Se necesitan datos de base para evaluar tanto las tendencias como la eficacia de una intervención determinada. La literatura sobre la evaluación de las intervenciones de justicia restaurativa, aunque se encuentra en su infancia, está creciendo rápidamente. Esas investigaciones deben continuar y sus resultados se deben difundir a fin de que los interesados comprendan exactamente la forma en que la justicia restaurativa puede complementar, y en algunos casos sustituir, a la respuesta tradicional de la justicia penal.

39. Un paso significativo hacia la promoción de programas y políticas de justicia penal basados en las pruebas ha sido la creación de la Campbell Collaboration ([www.campbellcollaboration.org](http://www.campbellcollaboration.org)), una organización sin fines de lucro con una red internacional de expertos que examina las actividades de investigación en una esfera particular o respecto de una cuestión determinada. Una vez que el examen se ha realizado y publicado, se lo actualiza para asegurar que sus conclusiones estén en consonancia con las de investigaciones más recientes.

## **F. Fomento de la responsabilidad y del respeto de las normas pertinentes sobre derechos humanos y el Estado de derecho en las actividades de reforma**

40. Como parte de un compromiso con el Estado de derecho (y como reconocimiento de la importancia de la confianza pública en los sistemas de justicia penal), se debe prestar especial atención a los casos de mala conducta por parte de la policía, los fiscales, los jueces y los oficiales de institutos correccionales. Es fundamental que la corrupción y el abuso del poder se traten de manera de afirmar el compromiso del sistema con la equidad y el Estado de derecho. La capacitación y otras formas de intervención deberán estar dedicadas a hacer frente y eliminar los problemas de la corrupción y la violencia por parte de oficiales estatales. Los procesos de justicia restaurativa se pueden utilizar con eficacia en la preparación de modelos que traten seriamente la mala conducta pero que procuren reintegrar a los infractores. Esos procesos brindan una oportunidad para la participación de la comunidad y de las víctimas civiles.

## **G. Mayor atención a las víctimas de delitos y los grupos vulnerables como los niños, de conformidad con las normas y reglas internacionales**

41. Una estrategia prometedora para mejorar la justicia penal es conferir prioridad al tratamiento de las víctimas. Ese tratamiento prioritario no sólo ayudaría a promover el respeto de las normas para el tratamiento de las víctimas, prestando particular atención a las mujeres, los niños y las minorías como víctimas del delito, sino que podría ayudar también a establecer un vínculo con un programa de desarrollo más amplio de conformidad con los objetivos de desarrollo del Milenio<sup>22</sup>. La atención centrada en las necesidades y las aportaciones de las víctimas serviría también como guía valiosa para establecer prioridades en las actividades de reforma de la justicia penal y para evaluar la eficacia de esas reformas. En la medida de lo posible, toda reforma eficaz de la justicia penal debería tener en cuenta los intereses de las víctimas durante todo el proceso penal, de conformidad con los principios de la justicia. Esto implica informar a las víctimas de la evolución de sus casos, permitiéndoles que aporten contribuciones al proceso (cuando sea posible y apropiado) y que procuren responder a sus necesidades; por ejemplo, alentando a los infractores a ofrecer reparaciones cuando sea posible. Esto evidentemente se conforma a la filosofía de la justicia restaurativa, que hace hincapié en las necesidades de las víctimas sobre la necesidad de imponer un castigo retributivo.

### *La indemnización en el África meridional*

La indemnización ha surgido como una consideración importante en los países desarrollados y en desarrollo y tiene consecuencias para los procedimientos de justicia penal, tanto en el fuero interno como internacional. En el África meridional, se han desarrollado programas de indemnización para responder a las necesidades de las víctimas de violaciones de los derechos humanos<sup>23</sup>.

42. Si se concentra la atención en las víctimas, como se sugiere más arriba, también puede tener sentido centrar la atención en grupos que son vulnerables tanto a la victimización criminal como al tratamiento en calidad de infractores por el sistema de justicia penal. Por ejemplo, los niños prostituidos son víctimas de abuso sexual, violencia y explotación pero también son vulnerables en calidad de infractores sujetos a castigo. Las mujeres y las personas indígenas en conflicto con la ley suelen tener también altas tasas de victimización penal. Quizá sea mejor dedicar recursos limitados a las víctimas del delito, que son las que imponen los mayores costos a la sociedad y los sistemas de justicia penal, y hacer hincapié en las reformas que ayuden a limitar los ciclos de victimización y reincidencia. De manera más general, los principios de las Naciones Unidas relativos tanto a las víctimas del delito como a la justicia restaurativa reconocen la necesidad de responder a los abusos tanto de las víctimas de delitos como de los infractores. Ese criterio debería reconocer también que tanto las víctimas como los infractores suelen estar en situaciones de desventaja económica.

## **H. Mayor uso de los principios y procesos de la justicia restaurativa, siempre que sea posible y de conformidad con las normas y reglas internacionales**

43. Los principios básicos del uso de programas de justicia restaurativa en cuestiones penales proporcionan un valioso instrumento que los Estados Miembros pueden usar para incorporar procesos restaurativos, cuando sea apropiado, en sus sistemas de justicia penal existentes. Aun respecto de los delitos más graves, incluidos los que se cometen en sociedades en conflicto, puede que sea conveniente tratar de lograr resultados restaurativos que respondan a las necesidades de las víctimas, los infractores y la comunidad y faciliten la reintegración. La mayoría de los expertos en justicia restaurativa opinan que este tipo de justicia no debe ser considerado como un sistema de justicia paralelo, sino como un complemento de las medidas tradicionales de la justicia penal. Los Estados Miembros deben aprovechar las oportunidades de aumentar el intercambio de información sobre la justicia restaurativa y la cooperación entre ellos en materia de investigación, capacitación y asistencia técnica respecto de cuestiones relativas, en particular, a la situación de los países en desarrollo y los países con economías en transición<sup>24</sup>.

## **IV. Conclusiones y recomendaciones**

44. En el presente documento se han examinado algunas de las presiones que soportan los sistemas de justicia penal. Las más importantes tienen que ver con la demanda de mayor acceso a la justicia para los acusados y los infractores, para las víctimas y para las comunidades. Se han determinado algunas prácticas prometedoras en varias esferas de la reforma de la justicia penal, así como algunas estrategias orientadas hacia la acción para facilitar el mejoramiento efectivo de la justicia penal. Los participantes en el Seminario 2 quizá deseen reconocer la importancia de las siguientes consideraciones generales:

- a) La necesidad de reconocer la diversidad entre los Estados Miembros y dentro de ellos cuando se procura potenciar el sistema de justicia penal existente;
- b) La necesidad de proteger a los miembros vulnerables de la sociedad cuando se procura potenciar el sistema de justicia penal existente;
- c) La necesidad de aplicar la pena de encarcelamiento sólo cuando sea necesario;
- d) La necesidad de tomar como guía las normas internacionales sobre derechos humanos y otras normas de justicia.

45. Los participantes quizá deseen considerar las siguientes recomendaciones específicas:

- a) La reforma de la justicia penal debe incluir a todas las partes pertinentes del sistema de justicia penal nacional y debe ser tan integral y amplia como sea posible;

- b) Se debe reconocer que la cooperación internacional es esencial para el éxito de las iniciativas de reforma penal y se debe ofrecer asistencia técnica siempre que sea posible;
- c) La reforma se debe basar en la participación activa de la sociedad civil, los grupos comunitarios y las instituciones no tradicionalmente asociadas al sistema de justicia penal;
- d) Los Estados deben utilizar lo más posible y de manera eficaz los recursos limitados y proporcionar recursos adecuados, haciendo especial hincapié en ayudar a los países en desarrollo y en la función que puede cumplir la justicia penal en la realización de los objetivos de desarrollo del Milenio;
- e) Los Estados deben reconocer la necesidad del seguimiento y la evaluación de la reforma de la justicia penal para asegurar que sea efectiva y se base en las pruebas;
- f) Se deben desarrollar mecanismos para asegurar la rendición de cuentas y el respeto del Estado de derecho;
- g) Los Estados deben hacer más hincapié en las víctimas del delito y los grupos vulnerables, como los niños, de conformidad con las normas y reglas internacionales;
- h) Los Estados deben aumentar el uso de los principios y procesos de la justicia restaurativa cuando sea apropiado y de conformidad con las normas y reglas internacionales.

#### Notas

- <sup>1</sup> Véase, por ejemplo, el informe de la Reunión Preparatoria Regional del Asia Occidental para el 11º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, celebrada en Beirut del 28 al 30 de abril de 2004 (A/CONF.203/RPM.4/1, párr. 38).
- <sup>2</sup> Véase, por ejemplo, el informe de la Reunión Preparatoria Regional de Asia y el Pacífico para el 11º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, celebrada en Bangkok del 29 al 31 de marzo de 2004 (A/CONF.203/RPM.1/1, párr. 41).
- <sup>3</sup> Véase, por ejemplo, el informe de la Reunión Preparatoria Regional de América Latina y el Caribe para el 11º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, celebrada en San José del 19 al 21 de abril de 2004 (A/CONF.203/RPM.2/1, párr. 68).
- <sup>4</sup> M. Hough y J. V. Roberts, "Confidence in justice: an international review", *Findings*, No. 243 (Londres, Home Office Research, Development and Statistics Directorate, 2004).
- <sup>5</sup> Por ejemplo, en Inglaterra y Gales, el Ministerio del Interior ha establecido metas nacionales como el logro de un aumento de por lo menos el 1% en la satisfacción pública con la justicia en el período 2002-2005 (véase Reino Unido, Ministerio del Interior, Departamento de Asuntos Constitucionales, *Improving Public Satisfaction and Confidence in the Criminal Justice System* (Londres, 2003)).
- <sup>6</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2187, No. 38544.
- <sup>7</sup> A/56/326, anexo.
- <sup>8</sup> Declaración de Política adoptada por la Reunión anual de Ministros de Asistencia y Jefes de Organismos de Asistencia organizada por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, París, 15 y 16 de abril de 2004.

- <sup>9</sup> Royal Commission on Aboriginal Deaths in Custody, *Reports of the Royal Commission on Aboriginal Deaths in Custody* (se puede consultar en [www.austlii.edu.au/au/special/rsjproject/rsjlibrary/rciadic/index.html](http://www.austlii.edu.au/au/special/rsjproject/rsjlibrary/rciadic/index.html)).
- <sup>10</sup> Gabrielle Maxwell y Allison Morris, "Restorative justice and reconviction", *Contemporary Justice Review*, vol. 5, No. 2 (2002), págs. 133 a 146.
- <sup>11</sup> Henriette Haas y colaboradores, "The impact of different family configurations on delinquency", *British Journal of Criminology*, vol. 44, No. 4 (2004), págs. 520 a 532.
- <sup>12</sup> John Braithwaite, *Restorative Justice and Responsive Regulation* (Nueva York, Oxford University Press, 2002), págs. 221 a 223.
- <sup>13</sup> Lynette Parker, "Colombia's Houses of Justice" (2003) (se puede consultar en [www.restorativejustice.org/rj3/Feature/2003/July/housesofjustice.htm](http://www.restorativejustice.org/rj3/Feature/2003/July/housesofjustice.htm)).
- <sup>14</sup> *Documentos Oficiales de la Asamblea de los Estados Partes en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, primer período de sesiones, Nueva York, 3 a 10 de septiembre de 2002* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.03.V.2 y corrección, parte II.A).
- <sup>15</sup> Eric P. Baumer, Richard B. Felson y Steven F. Messner, "Changes in police notification for rape, 1973-2000", *Criminology*, vol. 41, No. 3 (2003), págs. 841 a 872.
- <sup>16</sup> El proyecto de código fue preparado por el Irish Centre for Human Rights, el United States Institute for Peace y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- <sup>17</sup> I. Aertsen y T. Peters, "Mediation and restorative justice in Belgium", *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 6, No. 4 (1998), págs. 507 a 524.
- <sup>18</sup> En un país desarrollado como el Canadá, el encarcelamiento cuesta aproximadamente 50.000 dólares de los Estados Unidos por recluso por año.
- <sup>19</sup> M. Tonry, *Thinking about Crime: Sense and Sensibility in American Penal Culture* (Oxford University Press, 2004), pág. 220.
- <sup>20</sup> Para un examen de esas reformas en todo el mundo, véase M. Tonry y A. Doob, eds., "Youth crime and youth justice: comparative and cross-national perspectives", *Crime and Justice*, vol. 31 (Chicago, University of Chicago Press, 2004).
- <sup>21</sup> Para un examen útil sobre los esfuerzos por aplicar este principio a la práctica de la libertad vigilada, véase T. Chapman y M. Hough, *Evidence-Based Practice: a Guide to Effective Practice*, J. Furniss, ed. (Londres, Ministerio del Interior, Dirección de Libertad Vigilada de Su Majestad, 1998).
- <sup>22</sup> Naciones Unidas, Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito, *Handbook on Justice for Victims* (Nueva York, 1999).
- <sup>23</sup> Véase Warren Buford y Hugo van der Merwe, "Les reparations en Afrique australe", *Cahiers d'études africaines*, vol. 44, Nos. 1-2 (2004), págs. 263 a 322.
- <sup>24</sup> Véase el informe de la reunión del Grupo de Expertos sobre Justicia Restaurativa (E/CN.15/2002/5/Add.1), celebrada en Ottawa del 29 de octubre al 1 de noviembre de 2001.