Naciones Unidas A/CONF.213/4

12º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal

Salvador (Brasil), 12 a 19 de abril de 2010

Distr. general
15 de febrero de 2010
Español
Original: inglés

Tema 3 del programa provisional*
Los niños, los jóvenes y la delincuencia

Los niños, los jóvenes y la delincuencia

Documento de trabajo preparado por la Secretaría

Índice

Página

I. Introducción . . . 2

II. Las normas internacionales relacionadas con los niños, los jóvenes y la delincuencia: un conjunto detallado de principios y directrices . . . 2

A. Los niños, los jóvenes y la delincuencia en los 11 anteriores congresos de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal . . . 2

B. La Convención sobre los Derechos del Niño y el Comité de los Derechos del Niño . . . 3

C. Reglas y normas de las Naciones Unidas relativa a los niños, los jóvenes y la delincuencia . . . 4

D. Otros documentos de política a nivel internacional y nacional . . . 5

III. Los niños, los jóvenes y la delincuencia: realidad y percepción en 2010 . . . 7

A. Percepción pública, datos estadísticos y papel de los medios de información . . . 7

B. Los niños en conflicto con la ley . . . 9

C. Niños víctimas y testigos de delitos . . . 17

IV. Asistencia técnica relacionada con los niños, los jóvenes y la delincuencia . . . 19

A. Coordinación de la asistencia técnica . . . 19

B. La experiencia de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en la prestación de asistencia técnica en materia de justicia de menores . . . 21

V. Conclusiones y recomendaciones . . . 22

* A/CONF.213/1.

V.10-51038 (S) 180310 190310

Se ruega reciclar

I. Introducción

1. Como se puso de relieve en la guía para las deliberaciones (A/CONF.213/PM.1), el 12º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal proporciona a la comunidad internacional una oportunidad ideal para hacer el balance de la labor realizada en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal y trazar el rumbo que habrá de seguirse. Asimismo, brinda la oportunidad de poner en marcha un análisis crítico del conjunto de reglas y normas formuladas en los últimos 60 años y de reflexionar sobre su utilidad efectiva y, al mismo tiempo, de examinar los desafíos concretos que presentan las nuevas amenazas de la delincuencia mundial y las formas sofisticadas del delito. Ese enfoque permitiría identificar las posibles deficiencias y obstáculos prácticos, así como explorar los medios para superarlos. Son esfuerzos que permitirían allanar el camino para adoptar un enfoque estratégico más coherente y completo para poder establecer, restablecer o fortalecer la prevención del delito y los sistemas de justicia penal. Serviría de marco básico y sentaría bases sólidas para la asistencia técnica y la educación en materia de justicia penal. Un enfoque de esa naturaleza podría estrechar el vínculo que existe entre la labor normativa y operacional, y contribuir a la aplicación eficaz y al disfrute de un orden nacional e internacional justos.

2. El tema 3 del programa provisional, Los niños, los jóvenes y la delincuencia, brinda a los delegados en el Congreso la oportunidad de examinar las novedades introducidas durante 2010 en el ámbito normativo a nivel internacional, así como su aplicación en los sistemas nacionales en un amplio número de esferas sustantivas. Ese tema del programa brinda también la oportunidad de establecer prioridades entre las principales cuestiones y las medidas que vayan a adoptar para garantizar a las generaciones venideras un desarrollo más saludable y seguro. Es cierto que, en 2010, muchos niños y jóvenes se ven inmersos en la delincuencia, incluso en delitos violentos o graves, ya sea directamente como autores, víctimas o testigos, o por los efectos que conlleva la participación de la familia o la comunidad en la delincuencia y la victimización. Con todo, si bien la mayor parte de los adultos son sensibles al padecimiento de los niños y jóvenes como víctimas, la respuesta ante los niños y jóvenes delincuentes frecuentemente no está a la altura de las normas internacionales en esa esfera.

II. Las normas internacionales relacionadas con los niños, los jóvenes y la delincuencia: un conjunto detallado de principios y directrices

A. Los niños, los jóvenes y la delincuencia en los 11 anteriores congresos de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal

3. La cuestión de los niños, los jóvenes y la delincuencia ha figurado al frente del Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal desde 1947. En efecto, en 1947 dieron comienzo las actividades de asistencia técnica en el marco del programa de la Secretaría en las esferas del bienestar infantil y los servicios de bienestar social. A fines de 1948, esas actividades se hicieron

extensivas a todas las demás esferas elegidas por la Comisión Social. Ello ocurrió incluso antes de que la Asamblea General aprobara las resoluciones en que dispuso la asistencia técnica para el desarrollo económico (resolución 200 (III), de 4 de diciembre de 1948), la formación profesional en materia de administración pública (resolución 246 (III), de 4 de diciembre de 1948) y las funciones de asesoramiento en materia de bienestar social (resolución 418 (V), de 1° de diciembre de 1950). En consecuencia, se puede decir que el programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito no solamente ha estado en la vanguardia de la asistencia técnica en general, sino que también ha sido pionero en la promoción del concepto de desarrollo sostenible, al reflejar el hecho de que el bienestar de los niños es esencial para preservar y ampliar los derechos de las generaciones futuras en materia de desarrollo.

4. Aunque parte de la terminología pueda haber cambiado desde 1955, los congresos de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal han examinado repetidamente las investigaciones y las respuestas a las causas y consecuencias de la participación de los niños y jóvenes en actividades ilegales (delictivas). Por ejemplo, el Primer Congreso en materia de Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente examinó la cuestión de la prevención de la delincuencia de menores; el Segundo Congreso examinó las nuevas formas de la delincuencia de menores: su origen, prevención y tratamiento; el Sexto Congreso examinó la justicia juvenil: antes y después del comienzo de la vida delictiva; y el Séptimo Congreso tuvo ante sí un documento de trabajo titulado “Juventud, delito y justicia” y examinó el proyecto de normas uniformes de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores. En el Octavo Congreso, en relación con el tema del programa relativo a la prevención de la delincuencia juvenil, justicia de menores y protección de la juventud: criterios normativos y orientaciones, la Secretaría presentó un informe sobre la aplicación de las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (resolución 40/33 de la Asamblea General, anexo) y en el Noveno Congreso, la Secretaría presentó un documento de trabajo sobre las estrategias para la prevención del delito, en particular en relación con la delincuencia en zonas urbanas y la delincuencia juvenil y de carácter violento.

B. La Convención sobre los Derechos del Niño y el Comité de los Derechos del Niño

5. En 2009, las organizaciones de defensa de los derechos del niño, los gobiernos y las organizaciones internacionales conmemoraron el vigésimo aniversario de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño[1]. La Convención, que ha conseguido una adhesión casi universal, representó un hito importante en el reconocimiento de los derechos y necesidades del niño, definido como toda persona menor de 18 años. Si bien en muchos países se han aprobado leyes y procedimientos nacionales para velar por el cumplimiento de muchos aspectos de la Convención, el Comité de los Derechos del Niño ha reconocido (CRC/C/GC/10, párr. 1) que:

[1] Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1577, Núm. 27531.

> "Muchos Estados Partes distan mucho de cumplir cabalmente la Convención, por ejemplo en materia de derechos procesales, elaboración y aplicación de medidas con respecto a los niños que tienen conflictos con la justicia sin recurrir a los procedimientos judiciales, y privación de libertad únicamente como medida de último recurso."

Por ello, el Comité aprobó en 2007, la observación general Núm. 10, titulada "Los derechos del niño en la justicia de menores", con el objetivo de alentar a los Estados Partes a elaborar y aplicar una política general de justicia de menores a fin prevenir y luchar contra la delincuencia juvenil sobre la base de la Convención y de conformidad con ella, y recabar a este respecto el asesoramiento y apoyo del Grupo Interinstitucional sobre Justicia Juvenil, que está integrado por representantes de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y organizaciones no gubernamentales (ONG) y fue establecido por el Consejo Económico y Social en su resolución 1997/30.

6. En su observación general, el Comité esboza los principios básicos: no discriminación (artículo 2 de la Convención); el interés superior del niño (artículo 3); el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (artículo 6); el respeto a la opinión del niño (artículo 12); y la dignidad (párrafo 1 del artículo 40); y los elementos básicos de una política general de justicia de menores. Entre estos últimos figuran la importancia de la prevención y la utilización de alternativas a la detención; la necesidad de establecer una edad mínima a efectos de responsabilidad penal no inferior a 12 años y aumentar paulatinamente esa edad para evitar que se aplique a las personas de 16 ó 17 años el sistema de justicia penal para adultos, a fin de que haya garantías de un juicio imparcial; la necesidad de adoptar medidas orientadas específicamente a los niños, incluidas alternativas a la privación de libertad, la prisión provisional a la espera de juicio y la prisión posterior a la sentencia; la organización del sistema de justicia de menores; la concienciación y formación, así como la necesidad de la recopilación de datos, la evaluación y la investigación. Los detalles de la orientación del Comité se desprenden de las disposiciones contenidas en las reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, y ofrecen una interpretación autorizada de los artículos pertinentes de la Convención.

7. Además, el Comité aprobó en 2009, la observación general Núm. 12, titulada "El derecho del niño a ser escuchado", que debe tenerse en cuenta en relación con el derecho de los niños que entra en contacto con el sistema de justicia penal a que se respete su opinión.

C. Reglas y normas de las Naciones Unidas relativas a los niños, los jóvenes y la delincuencia

8. Los 11 congresos anteriores y, desde 1992, la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, han logrado elaborar un conjunto detallado de normas relativas a la prevención de la delincuencia juvenil, la justicia de menores y los niños víctimas y testigos de delitos:

a) Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing), de 1985;

b) Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad), de 1990 (resolución 45/112 de la Asamblea General, anexo);

c) Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, de 1990 (resolución 45/113 de la Asamblea General, anexo);

d) Directrices de Acción del sistema de justicia penal aplicables a la infancia, de 1997 (resolución 1997/30 del Consejo Económico y Social, anexo);

e) Directrices sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos, de 2005 (resolución 2005/20 del Consejo Económico y Social, anexo).

9. Todas esas normas se basan en los principios contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, en particular en los artículos 37, 39 y 40, así como en los principios básicos mencionados en el párrafo 6 *supra*.

D. Otros documentos de política a nivel internacional y nacional

10. En septiembre de 2008, el Secretario General, reconociendo que aún no se consideraba a los niños entre los principales beneficiarios de las iniciativas orientadas a imponer el estado de derecho, dio a conocer una nota de orientación sobre el enfoque de las Naciones Unidas respecto de la justicia de menores que tenía por objeto garantizar que las disposiciones pertinentes de la Convención sobre los Derechos del Niño y demás instrumentos jurídicos internacionales relacionados con la justicia de menores se reflejaran en una reforma política más amplia y en los esfuerzos para su aplicación. Un enfoque conjunto ayudaría a las entidades de las Naciones Unidas a activar el apoyo de los socios que trabajaban en programas más amplios en torno al estado de derecho, la gobernanza, la seguridad y la reforma del sector judicial en el que la justicia de menores pudiera integrarse fácilmente. También se confiaba en que reduciría los costos y permitiría aprovechar en la mayor medida posible los resultados de las respectivas actividades. Serviría asimismo de base para la programación, incluso la programación conjunta, en la esfera de la justicia de menores.

11. Desde la celebración del 11° Congreso, la Asamblea General ha aprobado su resolución 62/158, titulada “Los derechos humanos en la administración de justicia”, y el Consejo Económico y Social ha aprobado dos resoluciones, 2007/23 y 2009/26, en la esfera de la reforma de la justicia de menores. En ambas resoluciones, el Consejo insta a los Estados a aplicar los instrumentos vinculantes y no vinculantes en esa esfera mediante la adopción de un enfoque integral de la justicia de menores y la aprobación de planes de acción nacionales.

12. La Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal ha aprobado también su resolución 16/2, sobre las respuestas eficaces en materia de prevención del delito y justicia penal para combatir la explotación sexual de los niños[2].

13. En 2008, se pidió a los Estados Miembros que informaran acerca de la aplicación de las Directrices sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos, aprobadas por el Consejo Económico y Social en su resolución 2005/20. El Secretario General, en el informe que presentó a la Comisión (E/CN.15/2008/11), puso de relieve que, atendiendo a las 27 respuestas recibidas, se podía llegar a la conclusión de que la mayoría de los países que habían presentado información habían adoptado medidas para hacer efectivos, al menos en cierta medida, los derechos consagrados en las Directrices. Algunos países habían establecido leyes especiales para los niños en consonancia con las Directrices, mientras que otros habían adoptado medidas concretas en favor de los niños en sus leyes y códigos de procedimiento generales. Además, algunos países habían establecido reglas especiales para los testigos, que se aplicaban a los niños. La mayoría de esos Estados había proporcionado información sobre medidas legislativas en vigor que eran acordes con las disposiciones contenidas en las Directrices, pero muy pocos habían presentado información sobre decisiones y fallos judiciales que pudieran proporcionar un panorama más completo de la aplicación efectiva de los derechos consagrados en las Directrices. De los 10 derechos enumerados en éstas, el derecho a recibir asistencia para la reinserción y la rehabilitación parecía ser el menos afianzado en los marcos jurídicos nacionales. Solo unos pocos países habían comunicado el establecimiento de programas de esa índole. La información recibida ponía de relieve el diferente grado de aplicación de las Directrices de un país a otro. Aunque algunos países habían elaborado conjuntos completos de medidas en relación con los niños víctimas y testigos, otros habían adoptado solo disposiciones básicas o generales respecto de los derechos del niño.

14. A nivel regional, ha habido también varias iniciativas, como la aprobación por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, el 5 de noviembre de 2008, de la recomendación CM/REC (2008) 11, sobre las Reglas europeas para delincuentes juveniles sujetos a sanciones o medidas y, en el marco del programa titulado "Construir una Europa para los niños y con ellos", la labor en curso de elaboración de directrices europeas sobre una justicia adaptada a los niños.

15. En 2009, el Secretario General designó a Marta Santos País como su Representante Especial sobre la violencia contra los niños. Esa decisión se basó en el informe del experto independiente para el estudio de la violencia contra los niños publicado en 2006 (A/61/299). En un documento complementario preparado también por el experto independiente, el *Informe mundial sobre la violencia contra los niños y niñas*, se había presentado un cuadro sombrío de la situación de los niños a cargo de las instituciones judiciales y de tutela, como lo muestran las siguientes frases contenidas en el capítulo 5:

---

[2] El informe del Director Ejecutivo al respecto (E/CN.15/2009/14) contiene información detallada sobre la aplicación de la resolución por los Estados Miembros y la UNODC.

> “Los niños y niñas privados de libertad están en riesgo extremo de sufrir violencia. Al igual que en la atención residencial, la violencia contra los niños y niñas privados de libertad a menudo procede de los funcionarios o de sus pares. Pueden ser víctimas de violencia por parte de detenidos o presos adultos, de la policía y de otras fuerzas de seguridad mientras están detenidos, pero además, pueden recibir sentencias violentas como condena[3].”

16. En los últimos cinco años también se han desplegado amplios esfuerzos en el plano internacional por combatir algunos delitos que afectan en particular a los niños. Así se ha hecho en el caso de la trata de niños, con la aprobación en 2000 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[4]; la prostitución y la explotación sexual de niños, que se contempla en el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía[5]; y, en Europa, la Convención sobre el delito cibernético[6] del Consejo de Europa en la que se contemplan medidas contra la pornografía infantil en la Internet, así como el Convenio para la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual[7].

17. En consecuencia, se puede afirmar que la base normativa internacional en materia de justicia de menores, delitos contra los niños y niños víctimas y testigos de delitos es bastante detallada. A pesar de ello, las instituciones internacionales reconocen que numerosos países distan aún mucho de incorporar esas normas y reglas en su legislación y su práctica nacionales.

III. Los niños, los jóvenes y la delincuencia: realidad y percepción en 2010

A. Percepción pública, datos estadísticos y papel de los medios de información

18. Como en el caso de muchos temas relacionados con la delincuencia, en bastantes países hay una marcada discrepancia entre la realidad (reflejada en los datos estadísticos, los estudios criminológicos y las investigaciones) y la percepción (del público en general, frecuentemente presentada en los medios de información) acerca de los niños y los jóvenes y su relación con la delincuencia. Se puede aducir que, los medios de información se hacen a menudo eco de creencias y temores sobre las nuevas generaciones que hacen surgir entre el público y los políticos una inclinación a la represión de cualquier comportamiento de los jóvenes que se aparta de la norma, aunque en muchos casos ese comportamiento sea simplemente un síntoma pasajero de la adolescencia y del paso a la vida adulta. A menudo, se acusa

---

[3] Paulo Sérgio Pinheiro, *Informe mundial sobre la violencia contra los niños y niñas* (Ginebra, Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños, 2006), pág. 196.

[4] Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2237, Núm. 39574.

[5] Ibíd., vol. 2171, Núm. 27531.

[6] Consejo de Europa, *European Treaty Series*, Núm. 185.

[7] Ibíd., Núm. 201.

injustamente a los niños y jóvenes de ser responsables, por ejemplo, del aumento de los delitos violentos, mientras que en realidad su participación en la delincuencia, aunque en aumento, sigue sin representar más que una pequeña proporción de la delincuencia en general.

19. En varios estudios se ha demostrado la inexactitud de los informes de los medios de información sobre los niños y jóvenes involucrados en delitos, especialmente como delincuentes, así como la inexactitud de la percepción que el público en general tiene de los niños y los jóvenes y del papel que desempeñan en la delincuencia. En general, el adulto medio, incluso si tiene un alto nivel de instrucción, tiene la percepción de que la mayor parte de los delitos violentos y no violentos se puede atribuir a los jóvenes pertenecientes de las capas sociales desfavorecidas (inmigrantes, miembros de minorías o poblaciones indígenas o que viven en un entorno de pobreza) y pocas veces se dan cuenta de que lo más habitual es que los niños y jóvenes sean las víctimas de esos delitos, y no sus autores. Sin embargo, esta observación no entraña que no haya países que sí tengan problemas importantes por que los jóvenes, en grupo o individualmente, cometan delitos muy graves, en algunos casos con un aumento del número de esos delitos y una disminución de la edad a la que los jóvenes cometen su primer delito. En el recuadro 1 se presenta un ejemplo de lo limitado de los conocimientos que el público en general tiene sobre la delincuencia. Otras investigaciones se han centrado en mostrar que las minorías aparecen con una frecuencia exagerada en los informes de los medios de información sobre la delincuencia[8].

Recuadro 1

Los conocimientos limitados del público en general sobre la participación de los jóvenes en la delincuencia

El público estaba mal informado sobre las tendencias de la delincuencia juvenil. Por ejemplo, el 75% de las personas encuestadas creía que el número de jóvenes delincuentes había aumentado en los últimos dos años, cuando en realidad las cifras de la policía mostraban una disminución.

La mayor parte de las personas sobreestima también la proporción de los delitos de que son responsables los jóvenes y la proporción de esos delitos en que se recurre a la violencia. También se sobreestima la proporción de los jóvenes delincuentes a los que se vuelve a condenar por cometer un delito penal.

Fuente: Mike Hough y Julian V. Roberts, *Youth Crime and Youth Justice: Public Opinion in England and Wales* (Bristol, Policy Press, 2004).

[8] Véase, por ejemplo, Lori Dorfman y Vincent Schiraldi, *Off Balance: Youth, Race and Crime in the News*. Disponible en www.buildingblocksforyouth.org/media/exec.html.

B. Los niños en conflicto con la ley

1. Los niños internados: observaciones del Relator Especial sobre la cuestión de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes

20. En septiembre de 2009, el Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre la cuestión de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Manfred Nowak, presentó, de conformidad con lo dispuesto en la resolución 63/166 de la Asamblea General, un informe provisional (A/64/215 y Corr.1) que contenía información concreta sobre los niños detenidos y en que ponía de relieve varios problemas confirmados por muchas fuentes (véanse los párrafos 63 a 76):

> “Veinte años después de aprobarse la Convención sobre los Derechos del Niño y a pesar de las numerosas voces que defienden los derechos de los niños, estos siguen siendo especialmente vulnerables en las situaciones de detención y, según estimaciones a la baja, actualmente hay más de 1 millón de niños privados de su libertad en comisarías, centros de prisión preventiva, cárceles, hogares infantiles cerrados y lugares de reclusión semejantes (véase A/61/299, párr. 61). La gran mayoría de estos niños están acusados o condenados por delitos leves y, contrariamente a la creencia popular, solo una pequeña parte de ellos están detenidos por delitos violentos. La mayoría de ellos son infractores sin antecedentes.
>
> Tras pasar revista a las experiencias de sus misiones de determinación de los hechos, el Relator Especial ha llegado a la lamentable conclusión de que demasiados niños se encuentran privados de su libertad, lo que contraviene las normas descritas anteriormente. En muchos países el sistema de justicia de menores, si lo hay, es rudimentario y no cumple las normas de derechos humanos. En la mayoría de los casos, las intervenciones extrajudiciales y las medidas no privativas de la libertad no están suficientemente desarrolladas o no se tienen seriamente en cuenta, lo que hace que la detención de niños sea un procedimiento habitual y no una medida de último recurso. Además, en muchos países el sistema de justicia penal funciona como sustituto inadecuado de un sistema de seguridad social inexistente o disfuncional, lo que se traduce en la detención de niños que no han cometido delitos, sino que realmente necesitan asistencia social (como los niños de la calle). En general, el Relator Especial considera alarmante que en muchos países la edad de responsabilidad penal sea muy temprana. Para muchos niños privados de su libertad, las normas anteriores y la protección y las condiciones que prevén no guardan relación alguna con la realidad. Demasiados de los niños que el Relator Especial conoció durante sus visitas estaban recluidos en celdas con gran hacinamiento, en condiciones sanitarias e higiénicas deplorables. La situación era especialmente grave en la etapa de detención preventiva, a pesar de que se pretende que esta sea una medida excepcional en el caso de los niños. En términos generales, el Relator Especial ha observado que los niños privados de su libertad corren un riesgo muy alto de ser objeto de malos tratos. Además de correr el riesgo de ser sometidos a torturas para obtener una confesión o información de otra índole, esos niños son particularmente propensos a convertirse en víctimas de castigos corporales y malos tratos de parte de otros detenidos.

> No obstante, en algunos países las leyes nacionales permiten explícitamente propinar palizas y golpes con varas a los delincuentes juveniles como medida disciplinaria. Incluso en los países donde los castigos corporales están prohibidos por la ley, a menudo se imparten a las personas privadas de libertad, en particular a los niños, y a menudo por faltas menores. En algunas de las instituciones de reclusión de menores visitadas, los castigos corporales parecían ser práctica habitual.
>
> Los métodos de castigo corporal de que se informó al Relator Especial … incluían posturas estresantes, como permanecer en cuclillas una hora o más con las rodillas dobladas y los brazos extendidos; mantener al detenido esposado a la cama durante períodos prolongados; bofetadas en la cabeza o la cara y palizas con las manos o instrumentos como cachiporras; aplicar un número determinado de golpes en la espalda o las nalgas con una vara; y suspender al recluso de las barras de la ventana. Muchas veces esas sanciones se aplicaban en presencia de otros niños para intimidarlos.
>
> Una gran parte de los malos tratos que sufren los niños detenidos es infligida por otros detenidos, mayormente adultos, pero también niños. El maltrato puede ser verbal y psicológico, aunque también físico, incluida la violación. Las causas de la violencia entre reclusos pueden ser la competencia por recursos escasos o la delegación de hecho del poder por las autoridades en ciertos reclusos privilegiados. La falta de separación era especialmente preocupante en relación con la custodia policial y la detención preventiva, etapas en que los niños se encontraban en un entorno caracterizado por la tensión, el miedo, los abusos y la violencia.”

21. Diversas fuentes confirman las observaciones del Relator Especial sobre el abuso de los detenidos. En 2010, la Oficina de Estadísticas de Justicia del Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América realizó el primer estudio a nivel nacional sobre los jóvenes encarcelados, 26.550 jóvenes que cumplían condena en centros de internamiento de jóvenes de todo el país administrados por los estados federales o en grandes centros administrados por autoridades locales o por empresas privadas, en el que se examinó, entre otros aspectos, la cuestión de la violencia sexual. La Oficina de Justicia de Menores y Prevención de la Delincuencia del Departamento de Justicia puso de relieve, entre otras cosas, el hecho de que aproximadamente el 12% de los jóvenes recluidos en centros de internamiento de jóvenes estatales y en grandes centros no estatales (3.220 jóvenes a nivel nacional) dijeron haber sido objeto de uno o más incidentes de violencia sexual en que había participado otro joven o el personal del centro en los últimos 12 meses o desde su ingreso en el centro, si se había producido hacía menos de 12 meses.

22. La encuesta, independientemente de sus resultados, representa una práctica idónea para hacer frente a las dificultades que plantea el internamiento de menores con un enfoque transparente basado en los hechos. Defensa de los Niños - Internacional, en un estudio que realizó en 2008 sobre la violencia que se ejerce

contra los niños en conflicto con la ley[9], intentó también reunir datos sobre la violencia de que eran víctimas los niños en conflicto con la ley.

2. Datos mundiales sobre los niños en conflicto con la ley: principales problemas y respuestas

23. El UNICEF realizó una estimación mundial del número de niños internados en el bienio 2007-2008 y calculó que, en cualquier momento, había más de 1,1 millones de niños recluidos en los sistemas judiciales a nivel mundial, aunque probablemente se trataba de una subestimación grosera, dadas las dificultades para obtener datos acerca de los muchos casos no declarados de niños internados. Los datos no solamente se reúnen de manera incoherente, sino que frecuentemente no incluyen a los niños aún no sometidos a juicio, los niños que se encuentran en prisión con sus padres o los niños detenidos temporalmente por la policía. En 44 países sobre los que se disponía de datos, aproximadamente el 59% de los niños internados no había sido sentenciado todavía. La UNODC reúne datos acerca de la justicia de menores en sus encuestas sobre las tendencias delictivas y acerca de la victimización en sus encuestas sobre esa cuestión. Cincuenta y dos países suministraron datos sobre la justicia de menores en el Décimo Estudio de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas y funcionamiento de los sistemas de justicia penal, realizado en el bienio 2005-2006.

24. A partir de los datos disponibles a nivel mundial es difícil determinar si en el mundo entero el número de niños en conflicto con la ley aumenta o disminuye. De acuerdo con el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, de un examen de la información obtenida de estadísticas oficiales, análisis internacionales comparados y encuestas nacionales o internacionales sobre la victimización se desprende que hay una tendencia mundial a la estabilización de la delincuencia. A pesar de que existen notables disparidades regionales, esa tendencia resulta obvia a nivel mundial en lo que se refiere a los delitos contra la propiedad y los delitos relacionados con las drogas. Sin embargo, hay también algunas importantes disparidades con respecto a los delitos violentos, como el homicidio y el robo con fuerza. El nivel de esos tipos de delito es aún muy alto en África y América Latina y el Caribe. El Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad informa también de que los varones de 15 a 24 años son el grupo de edad con la mayor tasa de delincuencia y victimización a nivel mundial.

---

[9] Sharon Detrick *et al.*, *Violence against Children in Conflict with the Law: A Study on Indicators and Data Collection in Belgium, England and Wales, France and the Netherlands* (Amsterdam, Defensa de los Niños - Internacional, 2008), pág. 144.

3. Las niñas y la delincuencia: ¿hay un aumento significativo en la participación de las niñas en la delincuencia?

25. En muchos países se han publicado informes sobre lo que se percibe como un aumento de los delitos violentos cometidos por niñas, incluso por pandillas de niñas[10]. Si bien hay pruebas de que en muchos países desarrollados y en algunos países en desarrollo aumentan las denuncias por delitos cometidos por niñas, ello no necesariamente significa un aumento en el número real de delitos cometidos por niñas, dado que también puede deberse a un aumento en la proporción de delitos que se denuncia y en la adopción de políticas por las que no se tolera en absoluto la violencia en las escuelas o la comunidad. Sería posible obtener datos más exactos mediante encuestas específicas sobre la comisión de delitos. En los Estados Unidos de América[11], el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte[12] y Dinamarca[13], los investigadores han mostrado que el aumento del número de denuncias de delitos violentos no se ha visto confirmado por un aumento del número de delitos violentos que las propias niñas declaran haber cometido. En los Estados Unidos, los datos de las encuestas nacionales sobre la victimización confirman que la participación de niñas en delitos violentos no aumentó significativamente entre 1980 y 2003[14]. Según los investigadores de Dinamarca, ello se debe a que antes se "excusaba" más la violencia de las niñas. Asimismo, en Suecia, de las encuestas específicas sobre la comisión del delito que se realizan todos los años desde 1995 entre los alumnos de noveno año se desprende que el número de niñas que declaran haber golpeado o lesionado a otra persona es pequeño y no ha variado (véase el recuadro 2).

---

[10] En un informe publicado en *Time* en 1972 se decía que la policía de Londres había detectado la existencia de unas 30 pandillas de "*bovver birds*" (pandilla de niñas), incluido un cuarteto que, en julio de ese año, había atacado a un panadero de 55 años que caminaba hacia su hogar en la zona meridional de Londres. "De pronto fue como si hubiera tenido a una jauría de espíritus malignos gritando en mi oído", dijo el panadero. "Gritaban todo el tiempo mientras dos de ellas me sujetaban de los brazos y una me clavó en la espalda lo que parecía la hoja de un cuchillo. Hicieron que me arrodillara y que pusiera la cara contra el suelo y se apropiaron de todo lo que tenía. Luego, una de ellas puso un pie sobre mi cabeza y la aplastó contra el suelo." "The girl gangs", *Time Magazine*, 16 de octubre de 1972. Disponible en www.time.com/time/magazine/article/0,9171,906576,00.html.

[11] Véase Darrell Steffensmeier *et al.*, "An assessment of recent trends in girls' violence using diverse longitudinal fuentes: is the gender gap closing?" *Criminology*, vol. 43, Núm. 2 (2005), págs. 355 a 406.

[12] Reino Unido, Junta de Justicia de Menores de Inglaterra y Gales, *Girls and Offending: Patterns, Perceptions and Interventions* (Londres, 2009). Disponible en www.yjb.gov.uk/Publications/Scripts/prodView.asp?idProduct=439&eP=.

[13] Véase Flemming Balvig y Britta Kyvsgaard, "An analysis of the increasing tendency to report violence to the police", *Scandinavian Journal of Criminal Law and Criminology*, vol. 96, Núm. 1 (abril de 2009).

[14] Véase una comparación de las tres fuentes de datos en, por ejemplo, Margaret A. Zahn *et al.*, *Violence by Teenage Girls: Trends and Context*, Estados Unidos, Departamento de Justicia, Oficina de Programas de Justicia, OJJDP Girls Study Group Series NCJ 218905 (Washington D.C., mayo de 2008). Disponible en http://ojjdp.ncjrs.gov/publications/PubAbstract.asp?pubi=240649&ti=6&si=&sei=91&kw=&PreviousPage=PubResults&strSortby=&p=&strPubSearch=Y.

Recuadro 2

Las niñas y la delincuencia en Suecia

A mediados del decenio de 1990, se había investigado por actos de agresión a alrededor del 13% de las personas de 15 a 17 años. En 2008, el porcentaje había aumentado al 18%.

Entre 1995 y 2001, de un total de 468 jóvenes a los que se declaró culpables de agresión grave, el 5% eran niñas. Entre 2002 y 2008, esa proporción subió al 8% de los 752 jóvenes de 15 a 17 años a los que se declaró culpables de agresión grave.

Fuente: *Apropå*, Consejo Nacional de Prevención del Delito de Suecia, enero de 2010.

4. Las pandillas de niñas: ¿mito o realidad?

26. En los países afectados por la violencia de las bandas, ha habido varios informes sobre un aumento de la participación de las niñas, tanto en pandillas formadas exclusivamente por chicas como en pandillas predominantemente masculinas. En ambos casos, ha habido indicios de que la integración en las pandillas puede ser la única o la mejor estrategia a la que recurren para asegurarse protección contra la violencia, especialmente la violencia sexual, que los miembros de las pandillas ejercen en la comunidad. Las niñas se convierten en pareja de un varón de la pandilla, que las protege de los demás. En ese contexto, frecuentemente se usa a las niñas como correos de drogas. Sin embargo, aunque se habla de un aumento de la participación femenina en las pandillas, las pruebas y los datos al respecto son limitados, sobre todo porque se trata de una esfera en que es particularmente difícil reunir datos e información fiables.

5. Las pandillas juveniles

27. Como ha descrito el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad[15]:

> “El fenómeno de las pandillas juveniles ha sido una preocupación pública y ha movilizado a las autoridades en todo el mundo. Las ciudades, los gobiernos nacionales y los organismos internacionales han tratado de entender y responder a las pandillas juveniles de manera apropiada. Sin embargo, esto no ha sido nada fácil. El debate sobre las pandillas juveniles constituye un desafío debido a la inexistencia de una definición común, contextos específicos que limitan la transferencia de aprendizaje, y la falta de consenso en cuanto a la mejor manera de responder. A pesar de estos desafíos, se ha logrado llegar a algunos acuerdos sobre cómo debemos pensar las pandillas, donde operan y qué se puede hacer para abordar el fenómeno de la mejor manera. Establecer

[15] En el *Compendio internacional de prácticas sobre prevención de la criminalidad para fomentar la acción a través del mundo* se describen prácticas de prevención del delito y seguridad comunitaria observadas en África, América Central, el Caribe y América Latina, América del Norte, el Asia meridional, Europa y Oceanía. (Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, *Compendio internacional de prácticas sobre prevención de la criminalidad para fomentar la acción a través del mundo* (Montreal, 2008). Disponible en www.crime-prevention-intl.org/publications/pub_204_1.pdf.)

> una definición común del término “pandilla juvenil” ha demostrado ser un reto tanto para la comunidad científica, como para los políticos, precipitando una creciente colección de sinónimos aproximados y palabras que reflejan importantes diferencias regionales. En los países anglosajones, pandillas callejeras y pandillas juveniles se reemplazan con relativa facilidad. En Francia se utilizan, bandas de jóvenes y agrupaciones de jóvenes, mientras que en Quebec, el término pandillas de la calle es ampliamente utilizado. En algunas partes de África de habla francesa, se pueden encontrar grupos de justicieros, así como vigilantes. En países de habla hispana se utilizan términos que van desde los relativamente benignos grupos de jóvenes (grupos juveniles), hasta el uso de pandillas juveniles (en inglés gang), y maras de Centroamérica. La noción de niños de grupos de violencia armada organizada es un término más recientemente empleado por la organización no gubernamental brasilera Vivo Río para describir la situación de los jóvenes que participan en grupos de violencia armada en Brasil y en otros lugares.”

Está claro que algunos grupos descritos como pandillas forman parte de la delincuencia organizada, en algunos casos transnacional, mientras que otros son más bien agrupaciones de jóvenes con fines sociales y no necesariamente tienen intenciones delictivas. En varios países, la aprobación de legislación para hacer frente al primer grupo de pandillas ha conducido a lo que se denomina “ampliación de la red”, con lo que el objetivo han pasado a ser los jóvenes en general[16].

28. El Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad prosigue:

> “Una revisión reciente de la literatura de Australia e internacional sobre las pandillas juveniles documentó las estrategias más eficaces de lucha contra las pandillas. En el informe se señala que la mayoría de las intervenciones tienen un enfoque o coactivo o de desarrollo personal. Aunque por lo general los enfoques coactivos se centran principalmente en las sanciones y las respuestas a la aplicación de la ley sin abordar las causas del comportamiento, los enfoques de desarrollo se centran en la mejora de oportunidades para los jóvenes, a través de actividades que reflejen sus necesidades, y apoyo dentro de sus comunidades. Desde esta perspectiva, las mejores formas de intervención son las basadas en la participación y la inclusión social y que implican a los propios jóvenes. Muchos investigadores han manifestado la importancia de invitar a los jóvenes que están excluidos de los procesos sociales a participar en movimientos locales, con el fin de dejar la violencia.”

Entre las intervenciones eficaces figuran la colaboración en el seno de la comunidad; el fortalecimiento de las aptitudes individuales; la creación de un papel para que los jóvenes puedan participar en la prevención; y la integración social de los jóvenes que son miembros de pandillas.

---

[16] Prueba circunstancial de esto son, por ejemplo, los casos de niños y jóvenes largo tiempo en prisión provisional a la espera de juicio acusados de *association de malfaiteur* (conspiración para delinquir), por haberlos encontrado en la calle cerca de otro joven que fumaba cannabis o llevaba consigo una pequeña cantidad de esa droga.

6. El derecho de los niños a participar en la justicia de menores

29. En noviembre de 2009, Defensa de los Niños - Internacional organizó un simposio con ocasión del vigésimo aniversario de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño y del trigésimo aniversario del establecimiento de Defensa de los Niños - Internacional, titulado "Participación de los niños y justicia de menores"[17]. En esa ocasión, se compartieron experiencias sobre la participación de los niños y jóvenes en las actividades de difusión y defensa de sus intereses en relación con los derechos que les competen y con la justicia de menores, así como sobre la promoción del derecho de los niños a participar en el sistema de justicia de menores. El simposio también analizó de qué modo se podría crear una cultura de participación de los niños y compartir instrumentos y asesoramiento para las actividades de difusión y defensa de los intereses de los niños en relación con su participación en la justicia de menores. El simposio mostró que había prácticas idóneas relativas a la participación de los niños y jóvenes en las actividades de difusión y defensa de sus intereses y en las instituciones de justicia de menores, incluso en el caso de los niños procedentes de un entorno social extremadamente pobre y vulnerable y de los niños que anteriormente habían estado en conflicto con la ley.

30. Todo ello es especialmente importante porque la participación de los niños y jóvenes en la prevención del delito y la justicia de menores solamente puede considerarse significativa si también abarca a los niños y jóvenes que corren o han corrido un alto riesgo de entrar en contacto con el sistema de justicia de menores. Asimismo, se mencionaron algunos elementos de las condiciones necesarias para que esa participación fuera eficiente y significativa y se protegieran los derechos de los niños. En la esfera de la prevención del delito, se ha reconocido más ampliamente la participación de los jóvenes como un instrumento esencial para la eficacia de las políticas, por ejemplo en la Cumbre Internacional sobre las Ciudades y la Prevención de la Delincuencia Juvenil, del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, que se celebró en Durban (Sudáfrica) del 17 al 21 de junio de 2008[18].

7. La justicia restitutiva y los niños

31. Si bien se puede afirmar que el objetivo de todo sistema de justicia de menores y justicia penal establecido de conformidad con las normas internacionales debe ser la rehabilitación y la reintegración en la sociedad de los delincuentes y las víctimas, pocos sistemas de justicia penal pueden calificarse como programas de justicia restitutiva en que se utilice un proceso de restitución como el que se define en los principios básicos sobre la utilización de programas de justicia restitutiva en materia penal (resolución 2002/12 del Consejo Económico y Social, anexo)[19]. Sin embargo, en la mayor parte de las jurisdicciones, el más amplio desarrollo de los procesos de

---

[17] Defensa de los Niños - Internacional, "Defence for Children International: 30th Anniversary Symposium, 'Child Participation and Juvenile Justice'", informe del simposio celebrado en Ginebra los días 19 y 20 de noviembre de 2009.

[18] El informe de la Cumbre está disponible en http://yourcitysummit.co.za/.

[19] En los principios básicos se define un "proceso restitutivo" como "todo proceso en que la víctima, el delincuente y, cuando proceda, cualesquiera otras personas o miembros de la comunidad afectados por un delito, participen conjuntamente de forma activa en la resolución de cuestiones derivadas del delito, por lo general con la ayuda de un facilitador".

justicia restitutiva se relaciona con su utilización en el caso de los jóvenes en conflicto con la ley. Frecuentemente, esos programas han constituido la base de la elaboración ulterior de programas para los delincuentes adultos. Los programas de justicia restitutiva ofrecen algunas alternativas muy reales y eficaces a las medidas de justicia de menores más formales y que acarrean mayor estigma. En particular, debido a su valor educativo, son particularmente útiles para promover las medidas que evitan la aplicación del sistema penal y brindar alternativas a las medidas que privarían a los jóvenes de su libertad.

32. Muchos de esos programas ofrecen oportunidades únicas de establecer una comunidad que atienda a los jóvenes en conflicto con la ley. En general, es relativamente fácil lograr el apoyo público a los programas de justicia restitutiva para los jóvenes. En la legislación en materia de justicia de menores de muchos países se dispone específicamente el establecimiento de programas alternativos a la aplicación del sistema judicial para los jóvenes. Muchos de esos programas pueden elaborarse de conformidad con los principios de la justicia restitutiva y participativa. Además, muchos programas elaborados completamente al margen del sistema de justicia penal, en las escuelas o en la comunidad, pueden brindar a la comunidad una oportunidad de dar una respuesta educativa apropiada a los delitos leves y otros conflictos, sin tachar oficialmente de delictivo un determinado comportamiento o a una determinada persona. Existen ya en las escuelas varios programas (mediación de los compañeros o grupos encargados de resolver conflictos, entre otras cosas) que facilitan una respuesta a los delitos leves cometidos por los jóvenes (por ejemplo, peleas, actos de hostigamiento violento, robos de poca importancia, actos de vandalismo contra una escuela o extorsión de pequeñas sumas) que, de otra manera, podrían haber sido objeto de una intervención oficial de la justicia penal[20]. Por ello, la justicia restitutiva, cuando se aplica con el debido respeto a las salvaguardias, en particular las relativas al consentimiento, debería beneficiar a los niños y los jóvenes en conflicto con la ley.

33. Se ha prestado menos atención al recurso a la justicia restitutiva en los sistemas de justicia de menores o para adultos en los casos relativos a los niños víctimas y testigos de delitos[21]. Si bien se considera que la justicia restitutiva es una de las maneras más positivas de tener en cuenta las necesidades y los derechos de las víctimas en general en cuanto a reconocimiento y reparación, será necesario investigar más a fondo las cuestiones de la influencia indebida y el consentimiento en el caso de los niños víctimas en los procesos de justicia restitutiva. En las Directrices sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos se hace referencia a la posibilidad de aplicarlas en los procesos de justicia restitutiva.

34. En noviembre de 2009, la Federación Internacional Terre des Hommes, el Ministerio Público del Perú, la Pontificia Universidad Católica del Perú y la asociación Encuentros – Casa de la Juventud organizaron en Lima el Primer Congreso Mundial de Justicia Juvenil Restaurativa. Hubo casi 1.000 participantes, que representaron a 63 países, así como a diversas organizaciones no

---

[20] Véase el *Handbook on Restorative Justice Programmes* (publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta E.06. V.15).

[21] Excepto en una tesis de doctorado. Véase Tali Gal, “Victims to partners: child victims and restorative justice”, tesis de doctorado, Australian National University, 2006.

gubernamentales y distintos grupos de profesionales que trabajan con los niños. Las deliberaciones del Congreso se orientaron por los siguientes cinco objetivos:

a) Reflexionar sobre el concepto de justicia juvenil restitutiva y formular un análisis crítico de su viabilidad;

b) Profundizar la metodología y los instrumentos propios de la justicia juvenil restitutiva;

c) Valorar la situación de la víctima en la justicia juvenil restitutiva y la necesidad de su protección y reparación del daño;

d) Intercambiar experiencias, lecciones aprendidas y buenas prácticas de Justicia juvenil restitutiva en el mundo;

e) Elaborar una propuesta de directrices sobre el desarrollo y la aplicación de un modelo de justicia juvenil restitutiva.

35. En la Declaración de Lima sobre Justicia Juvenil Restaurativa, aprobada por el Congreso, se formularon recomendaciones a los Estados Miembros, el Comité de los Derechos del Niño, el Grupo Interinstitucional sobre Justicia Juvenil, el UNICEF y la UNODC.

C. Niños víctimas y testigos de delitos

36. Según estimaciones del UNICEF, anualmente de 500 millones a 1.500 millones de niños son víctimas de actos de violencia a nivel mundial y hasta 275 millones de niños son testigos de actos de violencia en el hogar. Aunque parte de la violencia ocurra de forma inesperada y aislada, los autores de la mayoría de los actos de violencia contra los niños son personas que estos conocen, en las que deberían poder confiar y de las que deberían poder esperar protección y apoyo, como sus progenitores, los cónyuges o las parejas de estos, sus familiares en general, sus cuidadores y sus novios, novias, compañeros de colegio, maestros, dirigentes religiosos o empleadores.

37. Aunque la familia debería ser el entorno natural de protección de los niños, el hogar también puede ser un lugar donde sufren la violencia en forma de disciplina. De los datos de 37 países se desprende que el 86% de los niños de 2 a 14 años son víctimas de castigos físicos o agresión psicológica. Dos de cada tres niños son objeto de castigos físicos.

38. En los últimos años ha aumentado la atención que se presta a los delitos contra los niños, incluidos los nuevos tipos de delitos que se cometen sobre todo contra los niños, como la trata de personas, la explotación sexual en la Internet y el hostigamiento cibernético.

39. Sin embargo, aunque en muchos países no siempre se considera que esos actos de violencia sean actos delictivos, está claro que la mayor parte de los que sí se considerarían actos delictivos no llegan a la esfera de la justicia penal. Incluso cuando los niños están dispuestos a denunciar los delitos de que han sido víctimas o testigos, muchos sistemas nacionales no están preparados para tener en cuenta las necesidades especiales de esos niños, que son especialmente vulnerables. Las Directrices sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos

de delitos se aprobaron sabiendo que millones de niños de todo el mundo sufren daños como resultado del delito y el abuso de poder, que sus derechos no se han reconocido de forma adecuada y que pueden sufrir otros perjuicios en el transcurso del proceso de justicia. Con las Directrices, el primer conjunto de normas basadas en los derechos que las Naciones Unidas hayan aprobado en esa esfera, se ha logrado cerrar la brecha entre las normas de derechos humanos y las normas de justicia penal. En las Directrices, en las que se basa el Comité de los Derechos del Niño cuando examina los informes de los Estados partes, se reconocen a los niños víctimas y testigos de delitos los siguientes derechos:

a) El derecho a un trato digno y comprensivo;

b) El derecho a la protección contra la discriminación;

c) El derecho a ser informado;

d) El derecho a ser oído y a expresar opiniones y preocupaciones;

e) El derecho a una asistencia eficaz;

f) El derecho a la intimidad;

g) El derecho a ser protegido de sufrimientos durante el proceso de justicia;

h) El derecho a la seguridad;

i) El derecho a la reparación;

j) El derecho a medidas preventivas especiales.

40. Con el apoyo de los Gobiernos del Canadá y Suecia, la UNODC, el UNICEF y la Oficina Internacional de los Derechos del Niño han ejecutado un proyecto de ámbito mundial, que ha suscitado un interés notable en los foros internacionales, para elaborar instrumentos e impartir capacitación en relación con las Directrices. El proyecto se basa en las mejores prácticas a nivel internacional y, desde 2006, ha producido los siguientes resultados: a) una versión de las Directrices adaptada a los niños, disponible en los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas; b) un conjunto de disposiciones legislativas modelo y un comentario al respecto, que se encuentran en español, francés e inglés[22]; y c) un Manual sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos para uso de profesionales y encargados de la formulación de políticas[23], disponible en los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas. El instrumento más reciente está previsto para la capacitación en línea y abarca 12 módulos generales y siete módulos especiales destinados a los siguientes grupos de profesionales: asistentes sociales, profesionales de la salud, miembros de las fuerzas del orden, fiscales, jueces y encargados de impartir justicia en forma oficiosa. Todos los instrumentos se han elaborado en el marco de un amplio proceso de consulta en que se han aprovechado conocimientos especializados y prácticas idóneas de la totalidad de las regiones y los sistemas jurídicos. Se prevé celebrar en el bienio 2010-2011, en las principales regiones del mundo, 10 reuniones regionales de capacitación de instructores,

---

[22] Véase UNODC, *La justicia en asuntos concernientes a menores víctimas y testigos de delitos Ley modelo y comentario* (Nueva York, 2009). Disponible en www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Justice_in_matters_ES.pdf.

[23] Publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta S.10.IV.1.

basadas en los instrumentos mencionados. Además, el UNICEF y la UNODC prestan asistencia técnica a los Estados Miembros para que adapten su legislación y sus procedimientos de manera que se tengan en cuenta en ellos los derechos de los niños víctimas y testigos de delitos.

IV. Asistencia técnica relacionada con los niños, los jóvenes y la delincuencia

A. Coordinación de la asistencia técnica

41. Como lo había solicitado el Consejo Económico y Social en su resolución 1997/30, la UNODC, el UNICEF y otros órganos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales internacionales establecieron en 2000 un Grupo de coordinación de las Naciones Unidas sobre asesoramiento y asistencia técnica en materia de justicia de menores (denominado actualmente Grupo Interinstitucional sobre Justicia Juvenil) para coordinar los esfuerzos en materia de asistencia técnica. En 2007, el Grupo estableció una secretaría en las oficinas de la secretaría de la organización Defensa de los Niños - Internacional en Ginebra. Con el apoyo de la UNODC, el UNICEF, la secretaría de Defensa de los Niños - Internacional y la Federación Internacional Terre des Hommes, el Grupo Interinstitucional contrató a una coordinadora de la secretaría permanente, que asumió sus funciones a finales de mayo de 2007.

42. Entre mayo de 2007 y marzo de 2009, el objetivo de la secretaría del Grupo Interinstitucional fue desarrollar, fortalecer y apoyar la labor del Grupo. Como se había decidido en las reuniones anuales del Grupo Interinstitucional celebradas en Nueva York en junio de 2007 y Ginebra en 2008, se realizaron las siguientes actividades: realzar la notoriedad del Grupo; aumentar la disponibilidad de información, instrumentos y recursos sobre justicia de menores; elaborar instrumentos comunes, incluida una lista de expertos en justicia de menores; coordinar la representación del Grupo en actos importantes y organizar actividades y declaraciones en común del Grupo; e informar a los miembros del Grupo acerca de las solicitudes de asistencia y asesoramiento técnico. El establecimiento de la secretaría ha influido apreciablemente en la eficiencia del Grupo y su proyección exterior.

43. En diciembre de 2007 se concluyó la primera versión de la lista de expertos en justicia de menores preparada por el Grupo Interinstitucional y, en 2008, se elaboró una versión revisada, que se publicó en línea a comienzos de 2009. El sitio web del Grupo (www.juvenilejusticepanel.org), que se presenta en español, francés e inglés, contiene información sobre los miembros del Grupo y sus actividades a nivel mundial, normas internacionales de justicia de menores, un calendario de actividades, prácticas idóneas, un boletín, enlaces, un mapa del sitio y una base de datos especializada con más de 5.000 documentos. El número de visitas al sitio web aumentó de 2.854 en noviembre de 2007 a 5.233 en octubre de 2008. En 2006, el Grupo dio a conocer la publicación titulada *Protegiendo los derechos del niño en conflicto con la ley*, en la que se presentan ejemplos de la experiencia de sus

miembros con la ejecución de programas y las actividades de difusión[24]. Asimismo, la UNODC y el UNICEF publicaron en 2006 el *Manual for the Measurement of Juvenile Justice Indicators*[25] y, desde 2008, imparten en el África septentrional, el Asia meridional y el Oriente Medio cursos regionales de capacitación en la utilización de los indicadores.

44. En 2009, el Grupo, consciente de que no había ninguna definición común de las prácticas idóneas en materia de justicia de menores y que solía ser difícil evaluar el impacto de los esfuerzos de reforma, empezó a establecer un conjunto de criterios comunes para evaluar los programas de justicia de menores y programar las actividades de asistencia técnica. Cabe esperar que esos criterios permitan que el proceso de programación y la evaluación del impacto sean más precisos. En efecto, si bien los 14 miembros del Grupo y otras organizaciones internacionales prestan asistencia técnica para la reforma de justicia de menores de muchas y muy variadas formas, sorprenden la escasez de esfuerzos globales de reforma que sean compatibles en todos sus elementos con la Convención sobre los Derechos del Niño y las reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de justicia de menores. La tensión subyacente entre las normas internacionales por una parte y la tendencia hacia un enfoque más punitivo por otra se observa, por ejemplo, en Europa y América Latina, donde en muchos países se ha debatido sobre la disminución de la edad de responsabilidad penal o la decisión de permitir que los tribunales para adultos juzguen a los niños.

45. En su reunión anual, celebrada en mayo de 2009, el Grupo decidió centrarse en la programación conjunta sobre el terreno, de conformidad con diversas políticas de las Naciones Unidas y los donantes respecto de la iniciativa Unidos en la acción y la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, así como el Programa de acción de Accra (A/63/539, anexo). En cumplimiento de esa decisión, diversos miembros del Grupo han empezado a realizar actividades conjuntas y coordinar la asistencia técnica en determinados países y regiones.

46. Como resultado de la nota de orientación del Secretario General sobre el enfoque de la justicia de menores en las Naciones Unidas, publicada en septiembre de 2008 (véase también el párrafo 10 *supra*), las entidades de la Organización deben ahora tener en cuenta a los menores en sus iniciativas referentes al estado de derecho. Por impulso y bajo la conducción del UNICEF, las entidades de las Naciones Unidas que son miembros del Grupo de Coordinación y Apoyo sobre el Estado de Derecho elaboraron el enfoque de las Naciones Unidas con respecto a la justicia de menores. En 2009, el UNICEF dirigió la preparación de una guía operacional interinstitucional para traducir el enfoque de las Naciones Unidas en políticas y programas a nivel nacional.

47. En la Federación de Rusia, sobre la base de las conversaciones entre el ACNUDH y el personal interesado, en particular, jueces y expertos en justicia de menores en la zona de Rostov, donde se han hecho importantes progresos con un programa piloto, el ACNUDH, el UNICEF y la UNODC empezaron a ejecutar

---

[24] Grupo Interinstitucional sobre Justicia Juvenil, *Protegiendo los derechos del niño en conflicto con la ley: Panel de Coordinación de Entidades Relacionadas con la Justicia de Menores: programa y experiencias promocionadas por las organizaciones miembros* (2006). Disponible en www.juvenilejusticepanel.org/resource/items/I/P/IPJJProtectRightsChildConflictLaw06EN.pdf.

[25] Publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta E.07.V.7.

proyectos conjuntos en 2009. Se prevé traducir al ruso e imprimir en ese idioma el *Manual for the Measurement of Juvenile Justice Indicators* y promover su uso en la Federación de Rusia y la subregión; se hará un estudio de las consecuencias financieras del establecimiento de un sistema de justicia de menores; asimismo, se seguirán ejecutando los proyectos piloto existentes en la esfera de la justicia de menores.

48. En Indonesia, el ACNUDH brinda asesoramiento, junto con el UNICEF, en relación con un proyecto de legislación sobre asuntos de justicia de menores. En Panamá, organizaron un seminario regional de alto nivel en San José y han dado apoyo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para organizar consultas subregionales en preparación de un estudio regional sobre la justicia de menores. Desde 2006, el componente de derechos humanos de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití colabora con el UNICEF para capacitar a agentes de la policía de ese país en la protección de los menores en conflicto con la ley. El programa tiene también como fin establecer unidades especializadas de la policía fuera de la capital.

B. La experiencia de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en la prestación de asistencia técnica en materia de justicia de menores

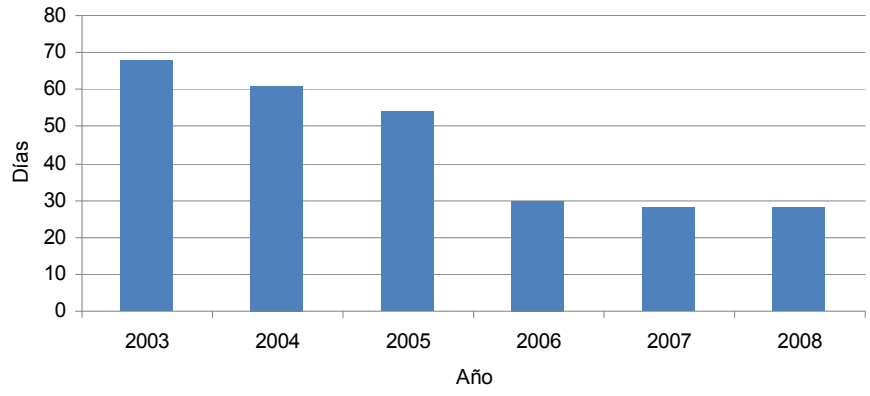
49. La UNODC ha venido prestando asistencia técnica a los Estados Miembros en la esfera de la justicia de menores desde 1999. Todos sus proyectos han sido de carácter general y se han evaluado de manera independiente. De las experiencias adquiridas por la UNODC después de prestar asistencia técnica en materia de justicia de menores y niños víctimas durante más de un decenio se desprende que se necesita una cantidad de tiempo y recursos considerable para que una reforma de esa índole dé resultados y se pueda establecer un sentido de la propiedad a nivel nacional mediante los mecanismos de aplicación cotidianos. En el recuadro 3 figuran algunos ejemplos del impacto a largo plazo de la reforma de ciertos aspectos importantes de la justicia de menores en el Líbano. Los datos provienen de cifras oficiales del Ministerio de Justicia de ese país, compiladas mediante un sistema de reunión de datos establecido como parte de los proyectos. Además del *Manual for the Measurement of Juvenile Justice Indicators*, la UNODC trabaja actualmente en la actualización de la ley modelo sobre justicia de menores redactada en 1993.

Recuadro 3

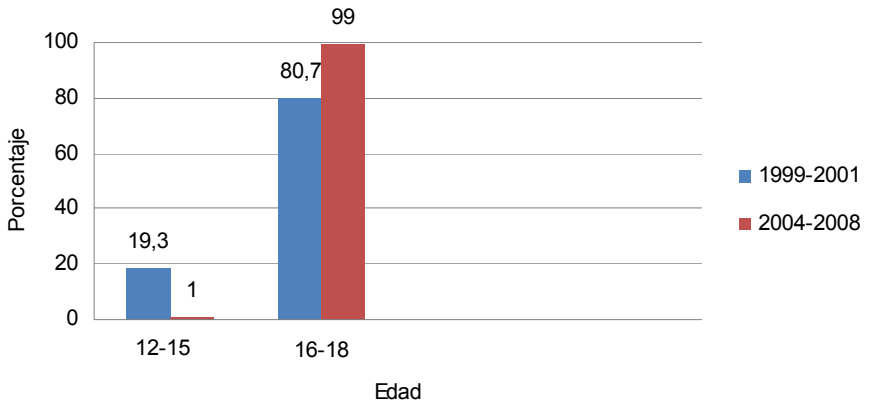
Impacto de la reforma de la justicia de menores – Líbano

Las cifras que figuran a continuación muestran: a) una reducción de la duración del internamiento de menores en el Líbano en el período 2003-2008; y b) la mediana de la edad de los niños internados en 2004 en comparación con 1999.

A. *Promedio de duración del internamiento en días*, *2003-2008*



B. *Mediana de la edad de los niños internados, 1999 y 2004* (*porcentaje*)



V. Conclusiones y recomendaciones

50. El 12° Congreso tal vez desee examinar las siguientes conclusiones y recomendaciones:

a) **En 2010 todavía son muchos los sistemas nacionales de justicia en los que no se respetan los derechos de los niños y los jóvenes. Con ocasión del vigésimo aniversario de la aprobación de la Convención sobre los**

Derechos del Niño, el Congreso tal vez desee recordar que la Convención contiene palabras claras respecto del internamiento de los niños. Ningún niño será privado de su libertad, salvo como medida de último recurso. La detención se llevará a cabo solamente durante el período más breve que proceda y se impondrá únicamente si no hay ninguna otra medida alternativa que pueda contribuir a la reintegración y rehabilitación del niño;

b) **El Congreso tal vez desee también instar a los Estados Miembros a poner el interés superior del niño en el centro de su sistema de justicia de menores. Además, tal vez desee recordar a los Estados Miembros el estudio elaborado por expertos de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños y las recomendaciones que contiene ese documento y exhortarlos a que las apliquen plenamente;**

c) **Asimismo, el Congreso tal vez desee recordar que los castigos corporales son incompatibles con la prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Los Estados están obligados a aplicar plenamente esa prohibición, adoptar medidas contra quienes la infrinjan y brindar reparación a las víctimas. Ninguna ley nacional en la que se contemplen castigos corporales podrá considerarse compatible con la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes[26];**

d) **El Congreso tal vez desee recomendar a los Estados Miembros que intensifiquen sus esfuerzos por adoptar un enfoque global de la justicia de menores y de los niños víctimas y testigos de delitos y que dispongan las medidas necesarias para integrar en su legislación los procesos de justicia restitutiva como medio de tratar con los niños en conflicto con la ley en todas las etapas de la administración de justicia de menores;**

e) **El Congreso tal vez desee también recomendar a los Estados Miembros que adopten un enfoque participativo de todos los esfuerzos de reforma en la esfera de los niños, los jóvenes y la delincuencia, y que respeten el derecho a ser escuchados que tienen todos los niños que llegan al sistema de justicia penal, independientemente de su participación en un delito o un acto de victimización;**

f) **El Congreso tal vez desee asimismo acoger con beneplácito la labor del Grupo Interinstitucional sobre Justicia Juvenil y recomendar que el Grupo siga fortaleciendo la asistencia técnica que preste a los gobiernos, en apoyo de los esfuerzos de éstos por elaborar y aplicar un enfoque restitutivo de la justicia de menores, así como hacer referencia a la resolución 2009/26 del Consejo Económico y Social, en la que el Consejo alentó a los Estados Miembros a que asignaran recursos suficientes al Grupo e intensificaran aún más su cooperación;**

g) **El Congreso tal vez desee pedir a la UNODC que aumente su capacidad y su programación en materia de asistencia técnica en la esfera de los niños y los jóvenes en los sistemas de justicia penal, incluso con actividades**

---

[26] Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1465, Núm. 24841.

tendientes a promover la adopción de enfoques de justicia restitutiva en el caso de los delitos cometidos por o contra los niños y con medidas especiales en que se tengan en cuenta las necesidades de los niños víctimas y testigos de delitos;

h) **El Congreso tal vez desee también recomendar a los Estados Miembros que establezcan o fortalezcan la reunión sistemática de datos sobre la naturaleza de la delincuencia de menores y las respuestas al respecto, a fin de aprovechar esa información en sus políticas pertinentes para ajustarlas cuando sea necesario y realizar o apoyar investigaciones sobre la naturaleza y el impacto de las diversas respuestas a la delincuencia de menores.**