



Consejo Económico y Social

Distr. general
14 de febrero de 2008
Español
Original: inglés

Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal

17º período de sesiones

Viena, 14 a 18 de abril de 2008

Tema 6 del programa provisional*

**Utilización y aplicación de las reglas y normas de
las Naciones Unidas en materia de prevención del
delito y justicia penal**

Fortalecimiento de la justicia, la integridad y el estado de derecho mediante la prestación de asistencia técnica en sociedades en desarrollo, en transición o que han sufrido conflictos, con particular referencia a África

Informe del Secretario General

Resumen

En el presente informe se describe sucintamente el modo en que la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito ha aplicado las reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal para prestar asistencia técnica en los ámbitos de la reforma penal y la integridad de las instituciones de justicia penal. De esta manera se responde a las peticiones del Consejo Económico y Social de que se presentara un informe a la Comisión sobre la aplicación de las resoluciones 2006/22, 2006/25 y 2007/22. El informe muestra cómo la labor de la Oficina en las esferas del estado de derecho y la gestión pública guarda estrecha relación con el contexto de desarrollo más amplio y la reforma de las Naciones Unidas y responde a mandatos específicos de la Oficina que se exponen en su estrategia para el período 2008-2011, aprobada por la Comisión en 2007**.

* E/CN.15/2008/1.

** Resoluciones 2007/12 (anexo) y 2007/19 del Consejo Económico y Social.



Índice

| | <i>Párrafos</i> | <i>Página</i> |
|---|-----------------|---------------|
| I. Introducción | 1-15 | 3 |
| A. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito como parte integrante del enfoque “unidos en la acción” de las Naciones Unidas en materia de asistencia sobre el estado de derecho | 3-9 | 3 |
| B. La justicia y la integridad como piedras angulares del estado de derecho | 10-15 | 5 |
| II. Determinar las necesidades y aprender de la experiencia | 16-25 | 7 |
| III. Proporcionar los instrumentos | 26-34 | 10 |
| IV. Prestar asistencia técnica sostenida | 35-57 | 13 |
| A. Estrategias para las intervenciones de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en países en conflicto o que han sufrido conflictos | 36 | 14 |
| B. Sistemas de justicia penal accesibles y eficaces | 37-38 | 14 |
| C. Integridad y responsabilidad del sistema de justicia y confianza pública | 39 | 15 |
| D. Reforma penitenciaria y medidas sustitutivas del encarcelamiento viables | 40-52 | 16 |
| E. La justicia para los niños | 53-57 | 19 |
| V. Conclusiones y recomendaciones | 58-59 | 20 |

I. Introducción

1. En el presente informe se ofrece un panorama general de las actividades y programas ejecutados de conformidad con las resoluciones 2006/22, 2006/25, y 2007/22 del Consejo Económico y Social, tituladas respectivamente “Prestación de asistencia técnica para reformas penitenciarias en África y elaboración de alternativas viables a la privación de libertad”, “La consolidación del imperio de la ley y la reforma de las instituciones de justicia penal, incluso en la etapa de reconstrucción posterior a un conflicto”, y “Fortalecimiento de los principios básicos de la conducta judicial”. También se proporciona la base de un programa integrado de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) para el período 2008-2011 en el ámbito de la justicia y la integridad con arreglo a la estrategia de la ONUDD.

2. Durante el período examinado se otorgó suma importancia en el sistema de las Naciones Unidas a la asistencia a los países en desarrollo en la esfera del estado de derecho y la reforma penal, especialmente a los Estados que han sufrido conflictos, y se concedió asimismo mayor atención a la coordinación y cooperación en todo el sistema de las Naciones Unidas, en particular, con la aplicación experimental en ocho países¹ del criterio de la unidad de acción de las Naciones Unidas.

A. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito como parte integrante del enfoque “unidos en la acción” de las Naciones Unidas en materia de asistencia sobre el estado de derecho

3. La promoción del estado de derecho en los planos nacional e internacional forma parte de la esencia misma de la misión de las Naciones Unidas. El principio de que todos -desde las personas hasta los Estados- estén sujetos a leyes que se promulguen públicamente, se hagan cumplir en pie de igualdad y se apliquen de manera independiente, es una de las fuerzas que impulsan una buena parte de la labor de las Naciones Unidas. Para contribuir a la aplicación de un enfoque coordinado y estratégico, y en respuesta a los llamamientos hechos en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005², el Secretario General ha establecido un Grupo de Coordinación y Apoyo sobre el Estado de Derecho presidido por la Vicesecretaria General. El Grupo está integrado por los Secretarios Generales Adjuntos de los ocho principales departamentos y organismos de las Naciones Unidas que se ocupan de las actividades relativas al estado de derecho. Lo apoya la Dependencia de Asistencia sobre el Estado de Derecho, que es una pequeña instancia sustantiva directamente subordinada a la Oficina del Vicesecretario General.

4. Las entidades representadas en el Grupo llevan a cabo actividades relativas al estado de derecho en el contexto de sus respectivos mandatos y se encargan de aspectos y ámbitos específicos de esa esfera. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ha establecido recientemente la Oficina de Fomento del

¹ Albania, Cabo Verde, Mozambique, Pakistán, República Unida de Tanzania, Rwanda, Uruguay y Viet Nam.

² Véase la resolución 60/1 de la Asamblea General.

Estado de Derecho y de las Instituciones de Seguridad con objeto de fortalecer la asistencia sobre el estado de derecho, sobre todo para apoyar las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Toda esa capacidad existente complementa las funciones del Grupo y la Dependencia.

5. En el contexto de las Naciones Unidas, el concepto de estado de derecho se refiere a un principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas -incluido el propio Estado- están sometidas a leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir en pie de igualdad y se aplican de manera independiente, y que son compatibles con las reglas y normas internacionales de derechos humanos. Sabemos por experiencia que si hemos de consolidar la paz después de un conflicto, o mantener la paz a largo plazo, la población necesita estar segura de que podrá obtener una reparación por sus reclamaciones por conducto de estructuras legítimas para el arreglo pacífico de controversias y la administración imparcial de justicia. Pero también es sabido que si se impone desde el exterior, no hay reforma en la esfera del estado de derecho ni iniciativa de justicia de transición que resulte fructífera o sostenible. Por lo tanto, es necesario que las Naciones Unidas apoyen mejor a las partes interesadas nacionales en la formulación de sus propios criterios de reforma, sus propios programas y sus propios enfoques de una justicia de transición³.

6. La ONUDD desempeñó un papel activo en el Grupo de Coordinación y Apoyo sobre el Estado de Derecho ayudando a elaborar un plan de trabajo conjunto para 2008 y un proyecto de nota de orientación de las Naciones Unidas sobre un enfoque de las Naciones Unidas sobre la asistencia en la esfera del estado de derecho, así como un informe del Secretario General sobre el papel de las Naciones Unidas en apoyo de la reforma del sector de la seguridad (A/62/659-S/2008/39). A nivel operacional se formularon o ejecutaron, conjuntamente con otros organismos de las Naciones Unidas o a petición de esos organismos o sus misiones sobre el terreno, algunas iniciativas y programas, tales como misiones de evaluación y programación o instrumentos y manuales⁴. En particular, la ONUDD participará en la primera misión técnica conjunta sobre la respuesta en el ámbito del estado de derecho a la violencia sexual y de género, en la parte oriental de la República Democrática del Congo.

7. Todos los derechos humanos, el estado de derecho y la democracia están relacionados entre sí y se refuerzan mutuamente. A nivel nacional, la labor de la Organización sobre el estado de derecho se basa operacionalmente en la asistencia técnica y las actividades de creación de capacidad que se ofrecen a los Estados Miembros en conformidad con sus políticas, prioridades y planes nacionales. Ello permite a las Naciones Unidas responder a las necesidades de los países de manera

³ Tomado de las observaciones de la Vicesecretaria General en un debate de expertos sobre el Consejo de Seguridad y el estado de derecho, celebrado en Nueva York el 1º de noviembre de 2007.

⁴ Por ejemplo, se envió una misión de evaluación a Burundi a petición del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Burundi; se enviaron misiones a Guinea-Bissau a petición de la Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo a la Consolidación de la Paz en Guinea-Bissau, y se ejecutaron programas en el Sudán a petición de la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán y en cooperación con la misma.

flexible y basar el apoyo en las evaluaciones, la participación, las necesidades y las aspiraciones nacionales⁵.

8. De ese modo, la ONUDD procuró establecer asociaciones con otros organismos que trabajaban en el mismo ámbito, ya fuera a nivel de sedes para elaborar orientaciones e instrumentos comunes o, lo que es más importante, en la programación de la asistencia técnica. La Oficina ha elaborado así un programa sobre la capacitación de los sectores de la aplicación coercitiva de la ley y de la justicia legal para reaccionar ante la violencia doméstica en el marco del programa conjunto de la Naciones Unidas y Viet Nam sobre la igualdad de género. Se establecieron algunas asociaciones estratégicas con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), una de ellas con su programa sobre gobernanza en la región árabe, en particular en cuanto al apoyo para la aplicación en los países árabes de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. La labor en el marco de esa asociación ha incluido un proyecto para aumentar la capacidad del sistema judicial en el campo de los conflictos económicos, un proyecto sobre la ejecución de fallos, y un proyecto sobre la independencia y la integridad judiciales.

9. Se formuló un plan de trabajo conjunto con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en que se prevén la elaboración de instrumentos relativos a la justicia para los niños (niños en conflicto con la ley y niños víctimas y testigos), ensayos conjuntos de los indicadores en materia de justicia de menores, actividades conjuntas de capacitación sobre niños víctimas y testigos, y programas conjuntos sobre el terreno. Esto se realizó en el marco del Grupo Interinstitucional sobre Justicia Juvenil que, durante el período examinado, por intermedio de una secretaría a tiempo parcial, incrementó en modo considerable su labor de divulgación. Asimismo, la ONUDD ha participado activamente en la iniciativa encabezada por el UNICEF para adoptar un enfoque común de las Naciones Unidas sobre la justicia para los niños, dirigida a ayudar a las entidades de las Naciones Unidas a potenciar la asistencia por conducto de asociados que trabajan con temarios más amplios sobre el estado de derecho, la gobernanza y la reforma del sector de la seguridad y la justicia, en los que puede integrarse fácilmente la cuestión de la justicia para los niños. También está previsto aumentar aún más la eficacia en función de los costos y maximizar los resultados de las diversas actividades realizadas.

B. La justicia y la integridad como piedras angulares del estado de derecho

10. Desde 2000 la ONUDD ha venido apoyando el establecimiento y la aplicación de buenas prácticas en materia de reforma judicial mediante la prestación de asistencia a los países para hacer frente a algunas de las necesidades más apremiantes en ese ámbito. Su decisión inicial de abordar la reforma judicial se fundamentó en los crecientes informes sobre casos de corrupción generalizada en el poder judicial de muchas partes del mundo. Sin embargo, pronto se hizo evidente que la corrupción judicial sólo podría encararse con eficacia en el marco de un planteamiento más amplio, sistemático y sostenible dirigido a aumentar la integridad y la capacidad de la judicatura y los tribunales.

⁵ Tomado de la nota de orientación sobre un enfoque de las Naciones Unidas sobre la asistencia en la esfera del estado de derecho.

11. En particular en Nigeria, cuyos datos sobre la segunda fase del programa sobre integridad y capacidad judicial se facilitaron en 2007, se hizo evidente que el apoyo prestado por la ONUDD ha arrojado algunos resultados sumamente alentadores. Se registraron mejoras considerables en todas las esferas de reforma. Por ejemplo, el acceso a la justicia por los reclusos en espera de juicio había mejorado en forma significativa, con períodos de prisión preventiva por un promedio de 11 meses en el momento de la entrevista, frente a 30 meses en 2002. Los aplazamientos se habían reducido de un promedio de siete u ocho a cinco por caso. Además, en 2007 sólo el 7% de los jueces pensaba que la política había influido en los nombramientos judiciales, frente a 18% en 2002. La calidad del mantenimiento de registros había mejorado: sólo un 5% de los jueces consideraba que el mantenimiento de registros era ineficaz, o muy ineficaz, frente al 37% en 2002. Sin duda, el resultado más impresionante fue la reducción de la vulnerabilidad del sistema a la corrupción. En 2002, el 42% de los usuarios de tribunales entrevistados afirmaron que se les habían pedido pagos de soborno para agilizar el procedimiento judicial, mientras que en 2007 la cifra correspondiente fue de sólo el 8%. Según informe, esas mejoras se han traducido en una mayor confianza pública en el sistema judicial.

12. En el Líbano, donde se había ejecutado un proyecto sobre justicia de menores de 1999 a 2007, se estableció una estrategia amplia y apropiada para reforzar el sistema de análisis de los expedientes de menores en el departamento de asuntos de la juventud del Ministerio de Justicia (creado con el apoyo del proyecto). El análisis de datos se mejoró para dar cabida a la investigación, los estudios comparativos y el seguimiento y aplicación de la nueva ley 422/2002. Como resultado directo del análisis de datos, el Ministerio de Justicia produjo una publicación titulada “Efectos de la ley 422/2002” en que se indica un progreso considerable en el campo de la justicia de menores, en especial con respecto al número de menores detenidos desde que se aplica la ley (que disminuyó de aproximadamente 250 en 2002, a 120 en 2004, y a 100 por año de 2005 a 2007), así como a la menor duración de las detenciones, incluida la prisión preventiva.

13. Los efectos de estos proyectos demuestran la conexión existente entre un sistema de justicia penal eficaz y la integridad, los derechos humanos y el estado de derecho. La aplicación de todos los demás derechos humanos depende en última instancia de la administración adecuada de la justicia. Un sistema de justicia penal accesible y eficaz aplicado con integridad es, por lo tanto, la piedra angular del estado de derecho. La falta de integridad en el sector de la justicia amenaza su independencia y equidad, y socava el estado de derecho, que es un requisito previo fundamental del crecimiento económico y la erradicación de la pobreza. La protección eficaz de los derechos humanos y de la seguridad humana exige sistemas de justicia penal eficaces que funcionen con integridad y que sean capaces de interpretar y hacer cumplir la ley de modo equitativo, eficiente y previsible. Un juicio justo sólo es posible por intermedio de un tribunal imparcial y la igualdad procesal de las partes. Además, no se puede esperar que un sistema de justicia penal y sus profesionales combatan la corrupción y los delitos graves si no se mantienen los principios básicos del estado de derecho. Por esta razón, las disposiciones detalladas de los distintos convenios y convenciones de los que la ONUDD es depositaria, incluidos los relativos a la cooperación internacional, no pueden ser aplicados por los Estados Miembros si sus sistemas de justicia penal no cumplen ciertas normas.

14. En el presente informe se esboza la manera en que la asistencia técnica sostenible y basada en pruebas en las esferas de la justicia y la integridad puede establecerse sólo sobre la base de evaluaciones y la reunión de datos minuciosas, con instrumentos que se adapten a las necesidades y realidades de los países que reciben la asistencia, y mediante el fomento de la capacidad nacional a largo plazo. Los resultados de esa asistencia pueden verse ahora en algunos países a los que la ONUDD ha venido prestando asistencia durante varios años: los sistemas de justicia penal se han vuelto más humanos, eficientes y accesibles. En el informe se esbozan también los enfoques adoptados para responder a las necesidades de acceso a la justicia de los sectores de la población más vulnerables, como las mujeres, los niños, los pobres y las personas detenidas, por medio de un enfoque basado en los derechos. Finalmente, en cumplimiento del mandato asignado por la Comisión, en el informe se describen a grandes rasgos determinadas actividades relativas a la reforma penitenciaria y a las medidas sustitutorias de la prisión en África, incluidos el problema del VIH/SIDA en las cárceles y el programa cada vez más amplio sobre el fortalecimiento de la integridad de la judicatura y del sistema de justicia penal en su conjunto.

15. Durante el período que se examina la Oficina consolidó su cartera de asistencia técnica en los ámbitos mencionados anteriormente centrándose en programas integrados, enfoques innovadores y los grupos vulnerables. Así, en 2007 las actividades descritas en el presente informe representaron alrededor del 17% del programa de asistencia técnica de la ONUDD, o aproximadamente el 50% del total de la cartera relativa al delito⁶. En 2008 las asignaciones a las actividades de lucha contra la corrupción y reforma de la justicia penal superan actualmente el 56% del total de la cartera relativa al delito⁷. La asignación al programa de reforma de la justicia penal acusó un aumento del 56% de 2005 a 2008.

II. Determinar las necesidades y aprender de la experiencia

16. Para que resulte eficaz y sostenible, la asistencia técnica requiere un método para determinar las necesidades y prioridades. Desde hace más de un decenio los proveedores de asistencia técnica han venido elaborando y aplicando muy diversos enfoques, metodologías e instrumentos con objeto de evaluar los marcos jurídicos e institucionales y la capacidad de aplicación de los países. Según su índole y concepción, esos instrumentos se han utilizado con tres fines distintos: a) proporcionar una base para la elaboración de políticas y la planificación estratégica basadas en los conocimientos; b) indicar las lagunas en los recursos técnicos, humanos y financieros requeridos para aplicar esas políticas y estrategias; y c) fijar parámetros para determinar las repercusiones y los progresos.

⁶ Datos del sistema de información sobre programas y gestión financiera.

⁷ En este cálculo no se tiene en cuenta la esfera relativa al VIH/SIDA en las cárceles, ya que forma parte del programa sobre el VIH/SIDA, que es la cartera más amplia dentro del programa contra la droga.

17. Así, se han elaborado varios instrumentos de evaluación que se colocaron en el sitio web de la ONUDD, del que se pueden descargar⁸. En particular, durante el período que se examina, la ONUDD terminó y difundió un manual de evaluación en materia de justicia penal, titulado *Criminal Justice Assessment Toolkit*⁹, que pasó a ser un instrumento clave para todas las organizaciones y profesionales, pertenecientes o no al sistema de las Naciones Unidas, que trabajan en la esfera de la reforma de la justicia penal. Se trata de un conjunto de 16 instrumentos normalizados y con remisiones concebidos para que los organismos de las Naciones Unidas, los funcionarios de gobierno encargados de la reforma de la justicia penal y otras organizaciones y personas puedan realizar evaluaciones amplias de los sistemas de justicia penal, determinar las esferas en que se necesita asistencia técnica, prestar asistencia a los organismos para formular intervenciones que integren las reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal; y prestar ayuda para la capacitación en estas cuestiones. El manual, organizado en torno a cuatro sectores -mantenimiento del orden público, acceso a la justicia, medidas privativas y no privativas de libertad, y cuestiones multisectoriales-, puede utilizarse para llevar a cabo evaluaciones en uno, varios o todos los sectores del sistema de justicia penal. La versión impresa y el CD-ROM se difundieron ampliamente en 2007 y son utilizados en medios académicos y por otros interesados en el mundo entero. Durante el 17º período de sesiones de la Comisión se distribuirá una versión interactiva del manual. En 2008 se elaborarán otros tres, o quizá cuatro, nuevos instrumentos en los ámbitos de género, control fronterizo, medicina forense y prevención del delito.

18. En el contexto de su programa de reforma judicial, la ONUDD elaboró y aplicó en varios países una metodología amplia para la reunión de datos y las evaluaciones a fondo del sector de la justicia. Con las evaluaciones se procura obtener un panorama amplio y detallado de la situación del sector de la justicia de un país mediante diversas metodologías, entre ellas, la investigación documental, las encuestas y los grupos de discusión. Los instrumentos de encuesta se distribuyen a un amplio conjunto de interesados dentro y fuera del sector de la justicia, como los jueces, los fiscales, la policía, el personal de tribunales, los abogados, las personas de negocios, los usuarios de los tribunales (por ejemplo, los litigantes, los acusados, los testigos y los peritos) y a los reclusos en espera de juicio. Se formulan preguntas a los encuestados sobre el acceso a la justicia; la puntualidad en la administración de justicia; la calidad de la administración de justicia; la independencia, imparcialidad y equidad de los tribunales; los niveles y tipos de corrupción, así como su localización y costos, en el sector de la justicia; el funcionamiento de las salvaguardias de la rendición de cuentas y la integridad en el sector de la justicia; la coordinación y cooperación entre las distintas instituciones del sector de la justicia; y la confianza pública en el sector de la justicia.

19. Un aspecto clave de la metodología de evaluación es el importante papel otorgado a la participación local, alentada mediante el examen participativo y la adaptación de los instrumentos de encuesta, así como mediante el análisis de datos participativo a cargo de grupos de discusión. Se han llevado a cabo evaluaciones en Indonesia, Nigeria y Sudáfrica, y se están por realizar otras en Montenegro.

⁸ El instrumento sobre el sistema penitenciario, por ejemplo, se descargó 11.475 veces en 2007.

⁹ Disponible en <http://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/Criminal-Justice-Toolkit.html>.

20. En lo tocante al acceso a la justicia, las evaluaciones permiten estudiar, entre otros factores, la cobertura del territorio por parte de los tribunales, la capacidad de pago de los honorarios jurídicos y de abogados, la facilidad de acceso a la información sobre los derechos básicos, el funcionamiento del proceso de justicia y las leyes que afectan al propio caso, así como el acceso a los servicios jurídicos por los reclusos en espera de juicio, su conocimiento de la posibilidad de solicitar libertad provisional bajo fianza y el promedio del número de meses que pasan en prisión preventiva. Con respecto a la puntualidad, se estudian las percepciones generales de los interesados, así como la duración real de casos concretos, el número de aplazamientos por caso y las causas de las demoras.

21. Por lo que concierne a la calidad de la administración de la justicia, con la evaluación se trata de determinar indicadores objetivos que permitan obtener una medida indirecta de la calidad de la administración de la justicia. Las evaluaciones también se concentran en la frecuencia, la naturaleza, el costo y las causas de la corrupción en los tribunales. Con respecto a la independencia, la imparcialidad y la equidad, en la evaluación se estudian las opiniones generales de las partes interesadas, así como aspectos más concretos, como la influencia de la política en decisiones judiciales y nombramientos judiciales concretos. La confianza pública se estudia de distintas maneras, entre ellas, sobre la base de la tendencia de empresarios y otros a recurrir a los tribunales.

22. Se debe dedicar particular atención a promover en los miembros de las instituciones de justicia un sentido de identificación con la evaluación. La ONUDD procura lograr ese fin de dos maneras: en primer lugar, los interesados participan en el examen de la metodología de evaluación y su adaptación a las condiciones institucionales y jurídicas específicas de su país; y, en segundo lugar, los interesados participan posteriormente en un proceso participativo de análisis de datos. Por último, la planificación basada en los datos es posible sólo cuando los datos tienen un alto nivel de credibilidad atendiendo al tamaño de las muestras, la metodología, la especificidad de la información obtenida y la independencia y profesionalidad de la entidad encargada de la reunión de datos, puesto que de otra manera los resultados podrían cuestionarse.

23. Independientemente de la metodología de evaluación, es importante que sus resultados sirvan de guía para elaborar, aplicar, vigilar y evaluar las políticas. Ello resulta menos problemático en el caso de instrumentos de evaluación que se basan en el cumplimiento, como la lista de verificación para la autoevaluación, el análisis de las deficiencias y el manual de evaluación en materia de justicia penal, ya que en esos casos los requisitos han sido establecidos de antemano por la convención, las reglas y normas internacionales o las prácticas de reconocida eficacia pertinentes. Por consiguiente, las esferas de acción y las medidas que han de adoptarse están determinadas en gran medida por las deficiencias que se hayan indicado. Es necesario actuar con mayor cuidado cuando la formulación de políticas se basa en datos cuantitativos. En esos casos un requisito previo consiste en analizar los datos para determinar las causas de ciertas deficiencias, a fin de determinar las políticas, medidas y actividades de asistencia técnica que pueden resultar necesarias para abordar las deficiencias de manera eficaz. Aparte del tipo de evaluación utilizada como base del ejercicio de planificación, es indispensable que el diagnóstico se utilice efectivamente para definir necesidades específicas y vincularlas con medidas

concretas y realistas, resultados mensurables, un presupuesto y un calendario realistas, y mecanismos de seguimiento y evaluación adecuados.

24. Para aumentar la capacidad del personal de sus oficinas extrasede en los ámbitos de la justicia y la integridad, la Oficina organizó dos sesiones de capacitación a fondo para el personal internacional y local de todas sus oficinas extrasede. La primera sesión, en que se incluyó también al personal del PNUD, se celebró en Viena en marzo de 2007 y abarcó toda la gama de cuestiones relativas a la reforma de la justicia penal y su programación, en tanto que la segunda, celebrada en enero de 2008, se centró en las esferas de la corrupción y la integridad. El manual de evaluación en materia de justicia penal fue un instrumento clave utilizado durante las dos sesiones de capacitación.

25. Habiendo fortalecido de esta manera la capacidad sobre el terreno, el número de evaluaciones detalladas y exhaustivas aumentó durante el período examinado. Los funcionarios y consultores realizaron un mayor número de misiones que, sin excepción, culminaron en la redacción de informes de evaluación detallados y propuestas de programas adaptadas a las necesidades específicas del país evaluado o el establecimiento de estudios de datos de referencia respecto de los cuales se pueden medir los progresos realizados en el marco de los programas en curso. Además de las mencionados anteriormente, de 2006 a 2008 se realizaron evaluaciones y misiones de programación en los siguientes países: Afganistán, Bangladesh, Bulgaria, Burundi, Camboya, Guinea-Bissau, Haití, India, Indonesia, Jamahiriya Árabe Libia, Jordania, Kenya, Líbano, Mauritania, Nepal, República Árabe Siria, República Democrática del Congo, República Democrática Popular Lao, Rumania, Rwanda, Sudán, Tailandia, Uruguay, Viet Nam y Yemen.

III. Proporcionar los instrumentos

26. Desde el punto de vista operacional, la experiencia ha indicado también que para organizar programas de asistencia técnica se necesitan instrumentos de capacitación autosostenibles y reutilizables, como el aprendizaje electrónico o los programas de capacitación informatizada, que se pueden utilizar en actividades de creación de capacidad a mediano y largo plazos. Las metodologías de capacitación de capacitadores también han dado buenos resultados; en otros campos pareció más adecuado un enfoque del “aprendizaje práctico” para garantizar la asistencia práctica para la creación de capacidad en períodos más prolongados, y el aprendizaje en el trabajo para que los profesionales puedan adaptar los principios enunciados en los convenios y convenciones o las normas internacionales a las situaciones concretas de cada país. En este contexto también ha resultado eficaz el recurso a mentores (es decir, profesionales que orienten y presten asesoramiento especializado a los servicios de investigación o de fiscalía para llevar adelante satisfactoriamente los casos complejos a través de las distintas instancias del sistema judicial).

27. Por ende, durante el período que se examina se hizo hincapié en proporcionar a los encargados de formular las políticas y los profesionales instrumentos operacionales que se ajustaran tanto a las necesidades de aplicar las reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal como a las dificultades afrontadas por muchos de los países solicitantes.

28. Se realizaron esfuerzos importantes, con el apoyo de los Estados Miembros, para traducir los instrumentos descritos a continuación al mayor número posible de idiomas oficiales y otros idiomas. Varios gobiernos han apoyado esa labor, en particular, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Europeos de Francia ha apoyado la traducción al francés del Manual de evaluación en materia de justicia penal y de algunos otros manuales. Existen asimismo versiones de uno o varios de los instrumentos mencionados a continuación en árabe, búlgaro, checo, coreano, español, portugués, ruso, turco y vietnamita, entre otros idiomas.

1. *Serie de manuales sobre justicia penal*

29. La serie de manuales sobre justicia penal está concebida como un conjunto de publicaciones prácticas, basadas en buenas prácticas internacionales y en las reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal y destinadas a los encargados de formular políticas y los profesionales que se ocupan de las actividades de reforma, así como a las entidades internacionales. Los manuales se han difundido ampliamente en todo el mundo y han suscitado gran interés, como lo indica el número de descargas realizadas del sitio web de la ONUDD¹⁰. Los manuales enumerados a continuación se han publicado o están en preparación:

- *Manual para cuantificar los indicadores de la justicia de menores* (junto con el UNICEF)
- *Handbook on Restorative Justice Programmes*
- *Handbook of Basic Principles and Promising Practices on Alternatives to Imprisonment*
- Handbook on prison file management (junto con Penal Reform International)
- Handbook on prisoners with special needs
- Handbook on women in prisons (junto con la Sociedad de Amigos)
- Handbook on paralegals in post-conflict countries (junto con Penal Reform International)
- Handbook on prison management (junto con el Centro Internacional de Reforma del Derecho Penal y de Política de la Justicia Penal)
- Handbook on lessons learned from initiatives to reform and strengthen criminal justice systems in transitional and post-conflict societies (junto con el United States Institute for Peace)
- Handbook on the key components of an effective rule-of-law-based criminal justice system to implement the universal legal framework against terrorism (una publicación conjunta con la Subdivisión de Prevención del Terrorismo de la ONUDD)
- Handbook on effective police responses to violence against women

¹⁰ En 2007 el *Handbook on Restorative Justice Programmes* se descargó 45.489 veces, y el *Handbook of Basic Principles and Promising Practices on Alternatives to Imprisonment*, 9.185 veces.

- Handbook on police accountability, oversight and integrity
- Handbook on diversion, restorative justice and alternatives to imprisonment for children in conflict with the law
- Implementation guide for professionals dealing with child victims and witnesses of crime (una publicación conjunta con el UNICEF y la Oficina Internacional de los Derechos del Niño)¹¹.

2. Instrumentos sobre integridad y capacidad judiciales

30. En la esfera de la integridad y capacidad judiciales, en junio de 2007 se publicó el comentario acerca de los principios de Bangalore sobre la conducta judicial, y actualmente se está redactando la guía técnica sobre el fortalecimiento de la integridad y capacidad judiciales. Atendiendo a la petición hecha por el Consejo Económico y Social en su resolución 2007/22, una vez finalizada, la guía se distribuirá a los Estados Miembros. Se elaboraron también algunos instrumentos destinados a países específicos en el marco de programas de asistencia técnica en ejecución.

3. Instrumentos para el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas

31. En 1994 la ONUDD elaboró el manual *Reglas de justicia penal de las Naciones Unidas para la policía de mantenimiento de la paz* (el llamado “Libro Azul”) con objeto de ofrecer una sinopsis de las reglas y normas internacionales pertinentes, de fácil consulta para quienes cumplen funciones de supervisión en la esfera de la justicia penal. El manual, que se publicó en los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas, se ha utilizado con buenos resultados en varios cursos de capacitación para componentes civiles de misiones de las Naciones Unidas, como los de Mozambique y la ex Yugoslavia.

32. En estos momentos la Oficina está revisando y actualizando el manual a fin de incorporar nuevas esferas no comprendidas en la edición de 1994, como la integridad, las faltas de conducta sexual y la asistencia a los niños víctimas y testigos. Otro motivo para la citada actualización es el hecho de que en los últimos 12 años se elaboraron nuevas reglas de justicia penal y sería necesario tomarlas en consideración. La versión revisada del manual se titulará *Reglas de justicia penal de las Naciones Unidas para la policía de las Naciones Unidas*. Como parte de una creciente labor conjunta, la ONUDD ha colaborado estrechamente en la revisión del manual con la dependencia de policía del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. El manual de evaluación en materia de justicia penal mencionado anteriormente se usará para la capacitación previa al despliegue del personal de ese Departamento.

4. Instrumentos sobre el VIH/SIDA en los lugares de detención

33. En colaboración con otros asociados del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), la ONUDD publicó dos documentos técnicos de orientación. El primero, titulado *VIH/SIDA: Prevención, Atención, Tratamiento y Apoyo en el Medio Carcelario - Marco de acción para una respuesta*

¹¹ Puede encontrarse más información en el documento E/CN.15/2008/11.

nacional eficaz, se presentó en Toronto en 2006, durante la Conferencia Internacional sobre el SIDA, y desde entonces se ha traducido a todos los idiomas oficiales de las Naciones Unidas y al portugués. El texto anticipado del segundo documento, titulado “*HIV/AIDS in Places of Detention: a Toolkit for Policymakers, Managers and Staff*”, se puso a disposición de los países en diciembre de 2007 para ayudarlos a fortalecer su capacidad relativa a la prevención, la atención y el tratamiento del VIH en el medio carcelario¹².

5. La capacitación ofrecida como apoyo directo o en asociación con organizaciones no gubernamentales o institutos

34. Aunque se ha probado que la creación de capacidad sólo puede tener buenos resultados cuando forma parte de un programa de reforma más amplio y se realiza mediante escuelas vocacionales, universidades o enfoques de capacitación de instructores, en algunos casos también se ha observado que las sesiones de capacitación iniciales pueden servir de catalizadores para la reforma o para atender a necesidades apremiantes (en ausencia de todo tipo de formación profesional). Esto ocurre en particular en sociedades que han sufrido conflictos. Por esa razón, durante el período que se examina se realizaron tanto sesiones de capacitación en el marco de programas de asistencia técnica más amplios, como intervenciones a corto plazo para resolver necesidades urgentes. Así, se efectuaron sesiones de capacitación sobre gestión penitenciaria en Juba (Sudán) y de capacitación sobre libertad bajo palabra y libertad vigilada en Kenya, Uganda y Zambia. En Malawi se impartió capacitación en entornos en situación posterior a un conflicto para asistentes jurídicos de Kenya, Malawi y Uganda. La mayoría de esas sesiones de capacitación se llevaron a cabo por conducto de organizaciones no gubernamentales o institutos de la red del Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal. El mismo tipo de capacitación para fomentar la capacidad y programas locales se efectuó también en Nigeria en los ámbitos de métodos alternativos de solución de controversias y justicia restaurativa, sobre la base de los manuales antes citados. En Rajastán (India) se capacitó a más de 1.500 agentes de policía en las denominadas aptitudes interpersonales, y el Gobierno federal ha decidido ahora financiar allí más capacitación de ese tipo. En Turquía se impartió capacitación en medidas sustitutorias de la prisión y justicia restaurativa. La mayoría de esas actividades de capacitación se basó en los instrumentos antes citados y tenía previsto efecto multiplicador.

IV. Prestar asistencia técnica sostenida

35. Si bien diversos proyectos y programas, ejecutados recientemente o de carácter permanente, se limitaron a un solo ámbito sustantivo, en varios programas nuevos organizados durante el período que se examina se integraron algunas de las esferas esenciales para el establecimiento del estado de derecho y de las instituciones de justicia penal. Eso ocurrió particularmente en los países en transición o que habían sufrido conflictos. Por ejemplo, en un programa en la Jamahiriya Árabe Libia se incorporaron componentes relativos a la reforma penitenciaria, la justicia de menores, el fortalecimiento de la capacidad judicial y la

¹² Consúltese el sitio <http://www.unodc.org/unodc/en/hiv-aids/publications.html>.

gestión de expedientes de casos. En países como Guinea-Bissau y Haití, la situación concreta de conflicto o posterior al conflicto hizo que se concibieran programas que integraron la reforma de las instituciones de justicia penal y el acceso a la justicia con la creación de capacidad especializada para combatir la delincuencia organizada o el tráfico de drogas. En todos los casos se realizaron esfuerzos en materia de programación y ejecución para abordar problemas concretos relativos al género¹³ y a la situación de los niños. A petición del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y en coordinación con él se prestó también mucha atención a las sociedades en conflicto, las sociedades en etapas posteriores a conflictos y las sociedades en transición.

A. Estrategias para las intervenciones de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en países en conflicto o que han sufrido conflictos

36. Durante el período examinado, además de colaborar activamente con el Grupo de Coordinación y Apoyo sobre el Estado de Derecho, la ONUDD respondió a un número creciente de solicitudes de prestación de asistencia técnica en países que han sufrido conflictos. La Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití asignó un puesto a la ONUDD con miras a ejecutar el programa de acción conjunto para fortalecer el estado de derecho. En el Sudán meridional se está ejecutando, en plena coordinación con la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán, un proyecto de la primera fase sobre el fortalecimiento de la capacidad directiva en el servicio penitenciario y la atención a los reclusos con necesidades específicas; se proyecta iniciar la segunda fase en 2008. En Guinea-Bissau, en el marco de un programa denominado Combatir y prevenir el tráfico de drogas hacia y desde Guinea Bissau: promoción del estado de derecho y una eficaz administración de la justicia, 2007-2010, se combina la prestación de servicios de expertos especializados en investigación, enjuiciamiento e imposición de penas en casos de tráfico de drogas, con un enfoque por etapas para reformar la administración penitenciaria y las medidas de promoción del acceso a la justicia.

B. Sistemas de justicia penal accesibles y eficaces

1. Acceso a la justicia

37. Atendiendo a los problemas detectados en las evaluaciones, los proyectos en este ámbito se dirigieron en gran medida a mejorar el acceso a la justicia mediante el perfeccionamiento de la formación jurídica y la facilitación del acceso a la información sobre el propio caso, a reducir las demoras y a mejorar los mecanismos de reclamación. Los proyectos se centran en proporcionar más información a los usuarios de los tribunales por medio de afiches, volantes, etiquetas adhesivas y programas de televisión y de radio que instruyan al público sobre sus derechos constitucionales (por ejemplo, el derecho a la petición de libertad provisional bajo fianza, el derecho a ver a un juez dentro de un plazo dado después de la detención, el derecho a guardar silencio, el derecho a la asistencia letrada, y el derecho a

¹³ Se puede obtener más información sobre la labor de la Oficina relativa a la violencia contra la mujer en el documento E/CN.15/2008/2.

contratar un abogado), así como en los códigos de procedimiento y los códigos de conducta para los jueces, los fiscales y la policía. En Nigeria se redujo notablemente el número de casos de no comparecencia ante los tribunales debidos a la idea equivocada de que para la libertad provisional bajo fianza ha de exigirse efectivo u otra forma de pago. En Indonesia y Nigeria, la ONUDD organizó debates públicos que ofrecieron a miles de ciudadanos la oportunidad de interactuar con los representantes locales del sector de la justicia. En Indonesia se consideró que las declaraciones públicas de intención de las principales personalidades del sector de la justicia y del personal judicial superior en el sentido de hacer frente a la corrupción judicial en el marco del proyecto, sumadas a las reuniones sobre integridad y la dimensión subsiguiente, habían favorecido el establecimiento de un grupo de activistas contra la corrupción en Sumatra meridional.

2. Rapidez y calidad

38. Entre las medidas para mejorar la rapidez y la calidad de la administración de justicia se incluyeron reformas procesales, el suministro a los tribunales de equipo básico de tecnología de la información, y la capacitación de los jueces, la fiscalía y el personal de los tribunales respecto de la gestión de expedientes, las técnicas alternativas de desviación y de solución de controversias y la tramitación de delitos económicos complejos. En una evaluación independiente del proyecto nigeriano se encontraron pruebas significativas de que las iniciativas alternativas de solución de controversias, la gestión de expedientes y los cambios en los procedimientos civiles dieron lugar a reducciones en el número de causas pendientes, la duración de los procesos, el número de expedientes llevados a juicio y, lo que es aún más significativo, en el número de acusados detenidos en espera de juicio. La ONUDD también proporcionó equipo esencial para aumentar la transparencia y la eficiencia en los tribunales, como fotocopadoras, computadoras y dispositivos para el registro electrónico de los autos procesales. Si bien esto fue bien acogido por los interesados, particularmente en Nigeria, el mantenimiento sostenible constituía un verdadero problema. No se adoptaron disposiciones con respecto a suministros y reparaciones, a pesar de que la ONUDD hizo hincapié en que eran necesarias.

C. Integridad y responsabilidad del sistema de justicia y confianza pública

39. La labor en esta esfera tiene dos aspectos principales. El primero se relaciona con la necesidad de aumentar la transparencia y la integridad en el sistema de justicia y reducir su vulnerabilidad a la corrupción. Para este fin puede considerarse la posibilidad de iniciar las siguientes actividades, cuya eficacia podría aumentar si se recurre a de mentores in situ: a) servicios de asesoramiento para elaborar o revisar las políticas de recursos humanos, los mandatos y los códigos de conducta de la judicatura; b) capacitación en normas de ética e integridad; y c) apoyo a las políticas y medidas nacionales encaminadas a crear un entorno propicio para el ejercicio eficaz e independiente de las funciones judiciales. El segundo aspecto se relaciona con la necesidad de aumentar la capacidad general del sistema de justicia penal así como su capacidad específica para detectar, investigar, procesar y juzgar los casos de corrupción. Ese objetivo puede lograrse mediante a) la capacitación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en técnicas especializadas de

investigación y en la cooperación transfronteriza para detectar e investigar casos de corrupción, y b) la capacitación de fiscales y jueces con respecto a las disposiciones de la Convención contra la Corrupción y a la aplicación de la legislación nacional para garantizar el procesamiento eficiente y eficaz de los casos de corrupción. En este ámbito, las actividades pueden basarse en la *Guía legislativa para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, los principios de Bangalore sobre la conducta judicial y el comentario sobre éstos, el manual de capacitación sobre ética judicial y el proyecto de manual de las Naciones Unidas para fiscales e investigadores sobre medidas prácticas de lucha contra la corrupción. A fin de contribuir a la consecución de estos objetivos, la ONUDD está elaborando un instrumento informatizado de capacitación en ética judicial. Cabe observar que, a largo plazo, el fortalecimiento de los sistemas de justicia penal será una tarea compartida con la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. La asistencia en esta esfera debe recibir una adecuada atención urgente, dado que requerirá una inversión considerable y sostenida durante largos períodos. Esta cuestión está directamente vinculada con la necesidad de consolidar y ampliar el reconocimiento y la aceptación de la importancia del sistema de justicia penal como pilar del estado de derecho y, por lo tanto, como elemento clave del desarrollo.

D. Reforma penitenciaria y medidas sustitutivas del encarcelamiento viables

1. Hincapié en África

40. En su resolución 2006/22, el Consejo Económico y Social invitó a la ONUDD a que elaborara otros instrumentos y manuales de capacitación, basados en las normas y buenas prácticas internacionales en materia de reforma penal y medidas sustitutivas del encarcelamiento, en particular en las esferas de la administración penitenciaria, del asesoramiento y la asistencia letrados, y de las necesidades especiales de mujeres y niños en las prisiones, así como de las personas con enfermedades mentales o físicamente impedidas, y le pidió que siguiera prestando servicios de asesoramiento y asistencia técnica a los Estados Miembros, si lo solicitaran, en materia de reforma penal, incluida la justicia restaurativa, las medidas sustitutivas del encarcelamiento, el VIH/SIDA en las prisiones, y las necesidades especiales de las mujeres y las niñas en las prisiones, y que elaborara un programa de asistencia técnica para África en materia de reforma penal y medidas sustitutivas del encarcelamiento, basado en los compromisos contraídos en la Mesa Redonda para África y en su Programa de Acción, 2006-2010.

41. La atención prestada por los Estados de África a esas cuestiones quedó demostrada nuevamente con la aprobación en diciembre de 2007 del plan de acción revisado de la Unión Africana sobre fiscalización de drogas y prevención del delito (2007-2012). En el plan de acción se pidió especialmente a los Estados Miembros que establecieran instituciones y fortalecieran las existentes y que examinaran posibles medidas no privativas de la libertad, cuando correspondiese, encaminadas a la rehabilitación de los delincuentes, en particular de los que cometían delitos relacionados con drogas, los jóvenes delincuentes, y los niños en conflicto con la ley, así como que prestaran particular atención a las medidas sustitutivas del encarcelamiento basadas en las mejores prácticas.

42. En 2006 y 2007 se concibieron algunos programas destinados a resolver las dificultades a que hacían frente muchos sistemas penitenciarios en África, en particular el hacinamiento, el uso excesivo de la prisión preventiva, la falta de separación y los problemas de salud, sobre todo el VIH/SIDA. Con frecuencia se adoptó un enfoque regional para elaborar programas e intercambiar experiencias. Los proyectos normalmente tuvieron por objeto mejorar los sistemas de gestión expedientes y archivos en el sistema de justicia penal para reducir la duración de la prisión preventiva y la frecuencia de su utilización, incorporar medidas sustitutivas del encarcelamiento eficaces en función de los costos y basadas en buenas prácticas regionales, mejorar la calidad de la gestión penitenciaria y del personal de los servicios carcelarios y de libertad vigilada mediante medidas de creación de capacidad, como la capacitación, e implantar planes de asesoramiento letrado adaptados a la situación imperante, en África mediante, por ejemplo, la presencia de asistentes jurídicos en las cárceles y en las comisarías de policía. Los asistentes jurídicos han demostrado favorecer una mayor rendición de cuentas en los sistemas penitenciarios y una mejor gestión de expedientes, así como la oportunidad del sistema de justicia penal. En consecuencia, los derechos humanos de los grupos más vulnerables gozan de creciente protección.

43. Se preparó un proyecto regional para mejorar la administración de las prisiones y las condiciones penitenciarias en África y generar medidas sustitutivas del encarcelamiento viables; aunque Nigeria ha prometido apoyar el proyecto, siguen existiendo deficiencias considerables. Durante el período que se examina se inició la ejecución de dos importantes proyectos para países concretos y se elaboraron otros, y en algunos casos se formularon promesas de contribuciones.

44. El proyecto del Sudán meridional entraña un enfoque de tres vertientes para apoyar el proceso de reforma penitenciaria y facilita el cumplimiento de tres de los principales requisitos de una reforma sostenible: a) crear capacidad para la gestión de datos sobre los reclusos; b) garantizar que los recursos humanos y la dirección del servicio penitenciario tengan la capacidad técnica y los conocimientos necesarios para gestionar el proceso de cambio; y c) apoyar la elaboración de un sólido y amplio marco normativo y legislativo que sea aceptado como propio por el sistema de justicia local. Se pondrá en práctica un conjunto inicial de actividades durante siete meses, período en el cual se determinará un conjunto de objetivos a más largo plazo para la fase siguiente.

45. En la Jamahiriya Árabe Libia, en un proyecto para apoyar el proceso de reforma de la justicia penal se incluye un componente sobre el mejoramiento de la gestión de expedientes y la reducción del número de reclusos no condenados mediante el mejoramiento del acceso a la representación legal.

46. Como parte del programa conjunto de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos y la justicia en Burundi se preparó un proyecto sobre el mejoramiento de la administración de las cárceles y las condiciones penitenciarias en Burundi y la creación de alternativas al encarcelamiento, cuya ejecución se previó que correría a cargo de la Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Burundi. El proyecto incluye los siguientes componentes: un programa en cuyo marco los asistentes jurídicos proporcionan asistencia jurídica en las cárceles y en las celdas de detención de las comisarías; un sistema nacional adecuado de gestión de datos y expedientes penitenciarios; el fomento de la capacidad de la dirección y el personal penitenciarios, la prestación de asistencia en la elaboración y aplicación de una

estrategia nacional de reforma penal, incluida la aplicación de nuevas disposiciones del código penal relativas a alternativas y con especial hincapié en los grupos vulnerables, como las mujeres y las mujeres con niños; y actividades de prevención, atención, tratamiento y apoyo en relación con el VIH/SIDA en el medio carcelario.

47. Se han preparado proyectos similares para Liberia, sobre el acceso a la justicia y la asistencia letrada, y para Guinea-Bissau, como se esboza en el párrafo 36 *supra*. En Nigeria se preparó un proyecto para modernizar el sistema de gestión de expedientes de los detenidos en las prisiones como plataforma para la modernización del sector penitenciario.

48. En el programa de la ONUDD sobre prevención, atención y tratamiento del VIH en el medio carcelario en África se registró una evolución impresionante en 2006 y 2007. En 2007 se creó en Sudáfrica el puesto de asesor regional para toda África sobre el VIH en el medio carcelario con miras a establecer una red de administradores de cárceles y personal directivo de programas nacionales sobre el SIDA en todo el continente. En lo concerniente al apoyo para mejorar la información sobre la situación con respecto al VIH en el medio carcelario, en diciembre de 2007 la ONUDD, junto con la Organización Mundial de la Salud y el ONUSIDA, publicó un estudio sobre las oportunidades de acción en relación con el VIH y las cárceles en el África subsahariana. Se han realizado encuestas sobre conocimientos, actitudes y prácticas en el medio carcelario en Cabo Verde, Egipto, Kenya, Marruecos, Sudáfrica y Zambia. En noviembre de 2007 se realizó en Kenya una consulta regional de países del África oriental y meridional. Setenta y tres representantes de ministerios de justicia, administraciones penitenciarias, ministerios de salud, la sociedad civil y los consejos nacionales sobre el SIDA de doce países trazaron sus hojas de ruta para elaborar y ejecutar en cada país programas amplios sobre el VIH en el medio carcelario y en los consumidores de drogas por inyección. Las estrategias nacionales relativas al VIH en el medio carcelario están en fase de aprobación en Sudáfrica y Zambia.

49. En 2007 se pusieron en marcha dos importantes proyectos regionales. El primero, sobre el aumento del acceso a servicios de atención y prevención del consumo de drogas y el VIH/SIDA en el medio carcelario, abarca países del Oriente Medio, así como Egipto y Marruecos, del África septentrional. El segundo, sobre prevención, atención, tratamiento y apoyo en relación con el VIH en el medio carcelario, comprende cuatro países del África meridional, a saber, Mozambique, Namibia, Zambia y Swazilandia. A menor escala, en Cabo Verde y Kenya, la ONUDD está ejecutando proyectos de prevención y tratamiento del VIH que tienen un componente relativo a las prisiones.

2. La reforma penal en otras regiones

50. En 2006 y 2007 la ONUDD ejecutó proyectos sobre prevención y tratamiento del VIH en Azerbaiyán, Estonia, la Federación de Rusia, la India, Kenya, Kirguistán, Letonia, Lituania, Rumania, Tayiquistán, Turkmenistán y Uzbekistán, e inició nuevos proyectos en el Oriente Medio (Egipto, Jordania, el Líbano y Marruecos).

51. En América Latina y África se emprendió la organización de dos redes, cada una de las cuales abarca a la vez autoridades penitenciarias y autoridades encargadas de la cuestión del VIH. En Kazajstán está en proceso de aprobación una estrategia nacional sobre el VIH en el medio carcelario.

52. En el Líbano se ejecuta un proyecto de reforma penitenciaria sobre la base de los resultados de los proyectos sobre justicia de menores. El proyecto tiene por objeto ampliar la asistencia técnica de la ONUDD en la esfera de la reforma penal en el Líbano, y facilita la prestación de asistencia al Ministerio de Justicia para mejorar su sistema penal. La asistencia incluirá la formulación de medidas sustitutivas del encarcelamiento, como la libertad anticipada y la libertad bajo palabra; la prestación de asistencia a la administración penitenciaria y el fomento de su capacidad; la facilitación de la preparación de programas para reclusos; y la capacitación de la administración y el personal penitenciarios. Ya está en preparación un proyecto de mayor envergadura para la fase siguiente. Durante el período que se examina, en la República Islámica del Irán se siguieron ejecutando proyectos en la esfera penitenciaria. En el Afganistán, como resultado de la evaluación de tres importantes proyectos sobre reforma de la justicia penal, reforma penal y reforma de la justicia de menores, se prepararon proyectos de seguimiento. Se ejecutaron proyectos para hacer extensiva la reforma del sistema penitenciario a las provincias y para crear oportunidades posteriores a la liberación para las mujeres y niñas reclusas. En la fase siguiente de este último proyecto, se amplió la ejecución a las provincias¹⁴. En el Uruguay, la ONUDD está prestando asistencia al Gobierno para reformar su sistema penitenciario, entre otras cosas, mediante el establecimiento de sanciones no privativas de la libertad.

E. La justicia para los niños

53. En 2006 y 2007 se llevaron a cabo tres evaluaciones sustantivas independientes de los programas de la ONUDD sobre justicia de menores, en el Afganistán, Jordania y el Líbano. Ya se ha informado sobre los resultados de la evaluación del programa en el Líbano, en particular las enseñanzas extraídas en materia de sostenibilidad y participación nacional. En Jordania, la evaluación arrojó que el programa era necesario y oportuno dado que el Gobierno estaba listo para concentrar su atención en la esfera de la justicia de menores y ya estaban en marcha iniciativas para poner en armonía la legislación con las normas internacionales. El proyecto reunió a las diversas instancias gubernamentales, los organismos competentes y las organizaciones no gubernamentales, puso de relieve los obstáculos para la cooperación y puso de relieve la necesidad de establecer una red de comunicación para mantener los vínculos forjados provisionalmente. Asimismo, hizo que se tomara conciencia de que todos los organismos debían trabajar juntos en favor de los niños. El programa destacó la importancia de la justicia de menores y propició el reconocimiento de la necesidad de contar con tribunales especializados y especialistas en las diversas disciplinas (jueces, trabajadores sociales, agentes de libertad bajo palabra, agentes de policía). En la evaluación también se llegó a la conclusión de que el programa había beneficiado directamente a los jóvenes en conflicto con la ley gracias a la calidad de los programas de rehabilitación

¹⁴ Se pueden obtener más detalles en el documento E/CN.15/2008/2.

establecidos y la labor de construcción realizada en los diversos centros, la automatización de ciertos elementos del tribunal de menores de Ammán y la instalación de equipo audiovisual en el tribunal de primera instancia de Zarqa, que brindará protección no solo a los menores en conflicto con la ley sino también a los niños en situación de riesgo. Entre las enseñanzas extraídas de esa experiencia está el hecho de que en los casos de demoras prolongadas entre la formulación del proyecto y su ejecución, cualquier reevaluación de las necesidades debería ser exhaustiva y detallada e incluir consultas plenas con todas las partes interesadas. Se debería hacer todo lo posible para cerciorarse de que todos los interesados hayan aceptado al proyecto como propio y estén empeñados en su materialización. En la documentación del proyecto se deberían definir claramente las funciones y responsabilidades de todas las partes interesadas.

54. En el Afganistán la evaluación puso de relieve el destacado papel desempeñado por la ONUDD en la coordinación con otras partes interesadas del país, en particular el UNICEF. De la evaluación se desprende además que el establecimiento y funcionamiento del departamento de administración de justicia de menores y la asignación de un local adecuado al tribunal de la infancia de Kabul para la preparación y celebración de audiencias redundarían en beneficios duraderos para el sistema afgano de justicia de menores.

55. En el Líbano, los resultados del proyecto sobre justicia de menores y niños víctimas incluyeron la creación de un sitio web sobre justicia de menores¹⁵ atendido por el Ministerio de Justicia, que aseguró mayor divulgación en lo que respecta a la prevención, los procedimientos, los programas y el proceso de rehabilitación. Se ha ejecutado un programa de servicio comunitario con la participación activa de los padres en el proceso de rehabilitación de menores por medio de un “contrato educativo” en que se indica el papel de cada parte (el tribunal, los niños y los padres). El proyecto también arrojó resultados positivos, logrados por varios medios, en lo que respecta a la reducción del estigma de la detención.

56. Habida cuenta de la masa crítica de conocimientos y competencia técnica en la esfera de la justicia para niños adquirida durante la ejecución de los proyectos descritos anteriormente (así como de otro proyecto en ejecución en Egipto), en junio de 2007 se celebró, bajo los auspicios de los Ministerios de Justicia de Egipto y el Líbano, un foro regional al que asistieron 14 países. Éstos elaboraron planes de trabajo nacionales centrándose en cinco objetivos principales, a saber, reforma legislativa, reforma institucional, capacitación, sensibilización, protección de los niños en peligro o de los niños víctimas de delitos penales, y tomaron nota de las actividades y los asociados pertinentes. Como consecuencia del foro, se llevó a cabo una misión de evaluación en el Yemen a petición del Ministerio de Justicia de ese país.

57. Se prepararon otros proyectos para Burundi y la República Árabe Siria, y se están formulando proyectos conjuntos con el UNICEF para Indonesia y Uzbekistán. Como se indicó en el párrafo 35 *supra*, los programas más amplios de justicia penal suelen incluir un componente relativo a la justicia de menores o los niños víctimas.

¹⁵ <http://ahdath.justice.gov.lb>.

V. Conclusiones y recomendaciones

58. En el período que se examina se registró un fuerte crecimiento de la cartera de asistencia técnica de la ONUDD en la esfera de la integridad judicial y la reforma de la justicia penal. La ejecución de diversos proyectos y programas dio nuevas pruebas de que:

a) La asistencia técnica relativa a la reforma en materia de justicia e integridad depende de la participación nacional en los proyectos por medio de intervenciones a largo plazo;

b) No basta con fortalecer sólo un aspecto del sistema o sólo una de sus instituciones, y las iniciativas de reforma dirigidas a un aspecto han demostrado que no son sostenibles;

c) En la esfera de la integridad y la rendición de cuentas, también es necesario ocuparse de los servicios de fiscalía y de aplicación coercitiva de la ley para apoyar el fortalecimiento de la integridad del poder judicial;

d) Las intervenciones relativas a aspectos técnicos o administrativos como la gestión de expedientes pueden incidir significativamente en la eficiencia de los sistemas de justicia y los derechos humanos de los reclusos;

e) Las evaluaciones y la reunión de datos son componentes según los mandatos a ella asignados, esenciales de los programas de esta índole;

f) Los Estados Miembros y otros organismos solicitan cada vez más los conocimientos especializados y la intervención de la ONUDD sobre todo en lo que respecta a situaciones posteriores a conflictos; por esta razón la cartera de asistencia técnica seguirá ampliándose.

59. En vista de las conclusiones expuestas anteriormente, tal vez la Comisión desee recomendar que:

a) La ONUDD siga formulando y ejecutando proyectos de asistencia técnica en los ámbitos de i) acceso a la justicia y reforma penal, incluso en lo que respecta a la justicia restaurativa, los métodos alternativos de solución de controversias y los procesos de justicia oficiosos, la justicia para los niños, el género en el sistema de justicia penal, las medidas sustitutivas del encarcelamiento y el apoyo a las víctimas; ii) la integridad del sector de la justicia, incluida la integridad judicial, la integridad de la fiscalía y la supervisión y responsabilidad de la policía; y iii) la seguridad urbana y la prevención de la delincuencia juvenil, incluidas las estrategias contra las pandillas, la vigilancia a cargo de la comunidad y el fortalecimiento de las autoridades y las estrategias centrales de prevención del delito;

b) Los Estados Miembros presten su apoyo a este tipo de programas integrados sobre justicia e integridad, en particular los esbozados en el presente informe, en los Estados que han sufrido conflictos y los Estados en transición;

c) La ONUDD prosiga su labor en favor de la integración en las misiones de mantenimiento de la paz y otras misiones conjuntas de las Naciones Unidas mediante diversas estrategias, entre ellas, la asignación de puestos a la ONUDD con cargo a otros recursos presupuestarios.