



Asamblea General

Distr. general
27 de febrero de 2009
Español
Original: inglés

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

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

Guía para las deliberaciones

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1-9	3
II. Temas sustantivos del 12º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal	10-78	5
Tema sustantivo 1. Los niños, los jóvenes y la delincuencia	10-22	5
Tema sustantivo 2. Prestación de asistencia técnica para facilitar la ratificación y aplicación de los instrumentos internacionales relacionados con la prevención y represión del terrorismo	23-29	9
Tema sustantivo 3. Aplicación eficaz de las directrices de las Naciones Unidas para la prevención del delito	30-41	13
Tema sustantivo 4. Respuestas de la justicia penal al tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas: vínculos con la delincuencia organizada transnacional	42-47	18
Tema sustantivo 5. Cooperación internacional para combatir el blanqueo de dinero sobre la base de los instrumentos pertinentes vigentes de las Naciones Unidas y otros instrumentos	48-51	22
Tema sustantivo 6. Novedades recientes en el uso de la ciencia y la tecnología por los delincuentes y por las autoridades competentes en la lucha contra la delincuencia, incluido el delito cibernético	52-60	26
Tema sustantivo 7. Fortalecimiento de la cooperación internacional para combatir los problemas relacionados con la delincuencia: enfoques prácticos	61-66	31



	Tema sustantivo 8. Prevención del delito y respuestas de la justicia penal a la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias.	67-78	35
III.	Seminarios que se organizarán en ocasión del 12º Congreso sobre Prevención del Delito y Justicia Penal	79-115	39
	Seminario 1. Educación en materia de justicia penal internacional para el estado de derecho.	79-87	39
	Seminario 2. Estudio de las prácticas más satisfactorias de las Naciones Unidas y de otras instituciones en cuanto al tratamiento de los reclusos en el sistema de justicia penal	88-92	43
	Seminario 3. Enfoques prácticos para prevenir la delincuencia urbana.	93-105	47
	Seminario 4. Vínculos existentes entre el tráfico de drogas y otras formas de delincuencia organizada: respuesta internacional coordinada	106-110	51
	Seminario 5. Estrategias y mejores prácticas para prevenir el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios.	111-115	54
IV.	Observaciones finales	116-127	57

I. Introducción

1. En su resolución 63/193 de 18 de diciembre de 2008, la Asamblea General decidió que el tema principal del 12º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal fuera “Estrategias amplias ante problemas globales: los sistemas de prevención del delito y justicia penal y su desarrollo en un mundo en evolución”.

2. En esa misma resolución, la Asamblea General aprobó además el siguiente programa provisional del 12º Congreso, ultimado por la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en su 17º período de sesiones:

1. Apertura del Congreso.
 2. Cuestiones de organización.
 3. Los niños, los jóvenes y la delincuencia.
 4. Prestación de asistencia técnica para facilitar la ratificación y aplicación de los instrumentos internacionales relacionados con la prevención y represión del terrorismo.
 5. Aplicación eficaz de las directrices de las Naciones Unidas para la prevención del delito.
 6. Respuestas de la justicia penal al tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas: vínculos con la delincuencia organizada transnacional.
 7. Cooperación internacional para combatir el blanqueo de dinero sobre la base de los instrumentos pertinentes vigentes de las Naciones Unidas y otros instrumentos.
 8. Novedades recientes en el uso de la ciencia y la tecnología por los delincuentes y por las autoridades competentes en la lucha contra la delincuencia, incluido el delito cibernético.
 9. Fortalecimiento de la cooperación internacional para combatir los problemas relacionados con la delincuencia: enfoques prácticos.
 10. Prevención del delito y respuestas de la justicia penal a la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias.
 11. Aprobación del informe del Congreso.
3. La Asamblea decidió además que en los seminarios previstos en el marco del 12º Congreso se examinaran los temas siguientes:
- a) Educación en materia de justicia penal internacional para el estado de derecho;
 - b) Estudio de las mejores prácticas de las Naciones Unidas y de otras instituciones en cuanto al tratamiento de los reclusos en el sistema de justicia penal;
 - c) Enfoques prácticos para prevenir la delincuencia urbana;
 - d) Vínculos entre el tráfico de drogas y otras formas de delincuencia organizada: respuesta internacional coordinada;

e) Estrategias y mejores prácticas para prevenir el hacinamiento en las instituciones penitenciarias.

4. La Asamblea decidió también que la serie de sesiones de alto nivel del 12º Congreso se celebrara durante los dos últimos días del Congreso de manera que los Jefes de Estado o de Gobierno o los ministros de gobierno pudieran concentrarse en los principales temas sustantivos del programa.

5. Con arreglo a los apartados h) e i) del párrafo 2, de la resolución 56/119 de la Asamblea General de 19 de diciembre de 2001, cada congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal aprobará una sola declaración que contenga las recomendaciones emanadas de las deliberaciones de la serie de sesiones de alto nivel, las mesas redondas y los seminarios, la cual se presentará a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, en su calidad de órgano preparatorio de los congresos, para que la examine.

6. En su resolución 63/193, la Asamblea General pidió además al Secretario General que, en colaboración con los institutos de la red del Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, preparase una guía para las deliberaciones de las reuniones preparatorias regionales del 12º Congreso, e invitó a los Estados Miembros a que participaran activamente en esa labor.

7. La Asamblea instó a los participantes en las reuniones preparatorias regionales a que examinaran los temas sustantivos del programa y los temas de los seminarios del 12º Congreso y formularan recomendaciones prácticas que se someterían a la consideración del 12º Congreso y de la Comisión en su 19º período de sesiones.

8. La presente guía para las deliberaciones, en la que se esbozan los temas sustantivos incluidos en el programa provisional, se ha preparado con objeto de estimular el debate de las cuestiones de mayor interés a fin de identificar las principales opciones de política para su examen por el 12º Congreso y para la adopción de medidas al respecto. También facilitará el debate de fondo de los temas concretos que se tratarán en los seminarios previstos en el marco del Congreso.

9. En ese contexto, debe recordarse que, de conformidad con la resolución 46/152 de la Asamblea General, de 18 de diciembre de 1991, los congresos de las Naciones Unidas, como órganos consultivos del Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, servirán de foro para:

a) El intercambio de opiniones entre los Estados, las organizaciones intergubernamentales, las organizaciones no gubernamentales y los expertos individuales que representen a diversas profesiones y disciplinas;

b) El intercambio de experiencias en materia de investigación, derecho y formulación de políticas;

c) La identificación de las nuevas tendencias y de las cuestiones que se planteen en materia de prevención del delito y justicia penal;

d) La prestación de asesoramiento y la presentación de observaciones a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal sobre asuntos determinados que les haya sometido la Comisión;

e) La presentación de sugerencias para ser examinadas por la Comisión, relacionadas con posibles temas para el programa de trabajo.

II. Temas sustantivos del 12º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal

Tema sustantivo 1. Los niños, los jóvenes y la delincuencia

A. Antecedentes

1. ¿Por qué es importante la relación entre los niños, los jóvenes y la delincuencia?

10. La delincuencia puede influir negativamente en el desarrollo de los niños¹ y los jóvenes² por tres vías. Primero, la delincuencia influye en el desarrollo emocional, físico, psicológico e intelectual de los niños y jóvenes porque hay miembros de estos grupos de edad que están implicados en ella como delincuentes o como víctimas, o testigos de actos delictivos, sea en ocasiones concretas o por estar expuestos a estos actos de forma reiterada (violencia en el seno de la familia, por ejemplo). Segundo, el desarrollo de los niños y jóvenes resulta afectado por la participación de sus padres u otros parientes en actos delictivos, pues esta implicación puede repercutir en la seguridad y viabilidad del entorno que estos grupos de edad necesitan. Tercero, los niños y jóvenes resultan afectados además por la delincuencia en su localidad, ciudad o país porque ésta influye en las oportunidades económicas y sociales y en el desarrollo en general. A este respecto, el papel de las escuelas es fundamental: en algunos países, regiones o ciudades son ya incapaces de ofrecer a los niños y jóvenes un entorno educativo seguro pues la delincuencia y la violencia se han convertido en una característica lamentable de la sociedad.

11. En el reciente estudio de la violencia contra los niños, realizado por las Naciones Unidas (A/61/299), se subrayan los niveles inaceptables de violencia ejercida contra los niños en todas las esferas de su existencia, en particular en las escuelas, en sus familias y en las instituciones, incluidas las instituciones de la justicia penal.

12. Por otro lado, para prevenir eficazmente la delincuencia y la violencia y para promover el desarrollo económico y social de cualquier país se necesita que los niños y jóvenes tengan un desarrollo seguro y armonioso. Esta necesidad es todavía más acuciante en los países en desarrollo y en una situación posterior a un conflicto cuya población sea joven³.

13. Está claro pues que para conseguir una reforma de la prevención del delito y la justicia penal, en particular en los países en desarrollo y los países que salen de una

¹ La Convención sobre los Derechos del Niño establece que por niño se entiende toda persona menor de 18 años.

² En las Naciones Unidas se entiende por “jóvenes” las personas de 15 a 24 años.

³ Según el UNICEF, de los 6.500 millones de personas que formaban la población mundial en 2006, 2.200 millones tenían menos de 18 años (es decir, eran niños) y 1.200 millones tenían entre 15 y 24 años (jóvenes). En África, cerca del 43% de la población tiene menos de 15 años y otro 16% tiene entre 15 y 24 años.

situación de conflicto, es necesario prestar una gran atención a los niños y los jóvenes. Además, cuando se realicen reformas es necesario tener en cuenta las opiniones y experiencias de los niños y jóvenes en su relación con la delincuencia y las instituciones encargadas de prevenirla y controlarla. La adopción de este enfoque participativo sigue siendo una asignatura pendiente incluso para los organismos de las Naciones Unidas y otras agencias internacionales.

2. Leyes y normas internacionales: acontecimientos recientes

14. Con el paso de los años se ha ido desarrollando un amplio cuerpo de leyes y normas internacionales en materia de justicia para niños, que sirven de orientación a los Estados Miembros. Además de las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño⁴ y del Protocolo facultativo de esa Convención relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía⁵, las normas y reglas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal también sirven de orientación en las esferas de la prevención de la delincuencia juvenil, la justicia juvenil, los niños en situación de detención y los niños víctimas y testigos de delitos⁶.

15. En 2007 y 2008 se produjeron otros acontecimientos en la esfera de la actividad normativa, entre ellos, la adopción por el Comité de los Derechos del Niño de la Observación General N° 10, titulada “Los derechos del niño en la justicia juvenil”⁷, y la publicación por el Secretario General en septiembre de 2008 de una Nota de orientación relativa a la justicia para niños.

16. El objetivo de este enfoque es conseguir que los niños estén mejor atendidos y más protegidos por los sistemas de justicia, incluidos los ámbitos de la seguridad y el bienestar social. El enfoque ofrece orientaciones prácticas a los organismos de las Naciones Unidas sobre la forma de conseguir que se tengan en cuenta los derechos del niño en los programas más amplios de reforma del estado de derecho y del ámbito de la seguridad. En coincidencia con el estudio de la violencia contra los niños presentado por el Secretario General, se ha producido un movimiento favorable a la prohibición total de todas las formas de violencia contra los niños, incluidos los castigos corporales como forma de sanción judicial o dentro de las instituciones penales.

3. Necesidad de información

17. Para hacer frente a los retos y diseñar políticas adaptadas a la realidad es necesario disponer de información cualificada sobre el grado en que los niños y

⁴ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1577, N° 27531.

⁵ *Ibid.*, vol. 2171, N° 27531.

⁶ Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia juvenil (Reglas de Beijing); Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riyadh); Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad; Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para las sanciones no privativas de libertad (Reglas de Tokio); Directrices de Acción sobre el niño en el sistema de justicia penal; Directrices sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos; y Directrices para la prevención del delito.

⁷ Una política general en la esfera de la justicia juvenil debe centrarse en la prevención, la utilización de medidas alternativas y la reinserción de los niños que han entrado en conflicto con la justicia (CRC/C/GC/10).

jóvenes se relacionan en su experiencia cotidiana con la delincuencia, o incurren en actos delictivos. Recientemente se ha estimado que están detenidos en todo el mundo 1,1 millones de niños por lo menos⁸, pero no se dispone de datos comparables sobre los niños y jóvenes que entran en contacto con otros segmentos del sistema de justicia penal. La información puede ayudar a poner en perspectiva la sensación de que los niños y jóvenes constituyen una amenaza para la seguridad y la paz social, y a dar respuesta a la consiguiente demanda pública de políticas más severas, pues con frecuencia (y equivocadamente) se considera que los niños y jóvenes son la principal amenaza para la seguridad y la paz en la sociedad.

18. A este respecto, el UNICEF y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) han elaborado en 2006 un Manual para cuantificar los indicadores de la justicia de menores⁹. En este Manual se identifican 15 indicadores fundamentales y se definen estrategias para su medición. También se destaca que es importante preparar una ficha individual de cada niño que entre en contacto con el sistema de justicia. El análisis de estas fichas a escala central permitirá elaborar indicadores cuantitativos y comparar resultados con otros países.

19. Además de información sobre los niños que han entrado en conflicto con la ley, también se necesita información de buena calidad sobre los niños víctimas y testigos de delitos. Un instrumento para reunir información sobre el carácter y la amplitud de la victimización de niños son los cuestionarios normalizados internacionales para las encuestas en los hogares sobre la victimización de niños, que se basan en la realización de entrevistas y el examen de víctimas durante los cinco años anteriores. Estas encuestas permiten captar las experiencias como víctimas de niños de 11 años en adelante. Además, el desglose por años de los encuestados de mayor edad permite reunir información sobre la experiencia “juvenil” del delito.

20. Los preparativos de las reuniones preparatorias regionales y del propio Congreso, así como la elaboración de los informes nacionales, constituyen una excelente ocasión para reunir información y realizar investigaciones que orienten las políticas de reforma. Sería extremadamente útil que los países cuantificaran los indicadores básicos antes mencionados, para poder comparar la experiencia de los distintos países y regiones, y los enfoques utilizados para abordar los problemas de los niños, los jóvenes y la delincuencia.

B. Prioridades sustantivas

21. Dada la amplitud de este tema se propone que el debate se centre en:

- a) Examinar las buenas prácticas y diseñar y realizar programas de reforma en esta esfera mediante un enfoque participativo;
- b) Definir las necesidades de examen y/o complemento de las normas internacionales vigentes en la esfera de la justicia para niños;

⁸ G. Cappelaere y A. Grandjean, “*Enfants Privés de liberté. Droits et Réalités* (Liège, Éditions Jeunesse et Droit, 2000).

⁹ Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.07.V.7.

- c) Definir las principales dificultades y las medidas prioritarias a escala regional con respecto a los niños, los jóvenes y la delincuencia;
- d) Debatar cómo influyen las nuevas formas de delincuencia en los niños y los jóvenes y cómo pueden tenerse en cuenta las necesidades especiales de los niños y los jóvenes en las medidas de prevención y control de estas formas de delincuencia;
- e) Debatar los mejores mecanismos de actuación para hacer frente a los problemas que plantean la gran vulnerabilidad y el elevado riesgo de los niños ante distintas formas de abuso y explotación, con inclusión de la explotación sexual y los trabajos forzados;
- f) Evaluar y explorar las mejores formas de reducir los riesgos crecientes de explotación de niños que derivan de la utilización de tecnologías de la información y la comunicación tanto por éstos como por los delincuentes;
- g) Presentar investigaciones y datos sobre los resultados y los costos comparados de las sentencias de reclusión frente a las medidas alternativas a la detención, como la revisión de casos y la justicia restaurativa;
- h) Estudiar medios para dar prioridad a la prevención de la violencia contra los niños, con inclusión de campañas de concienciación e información; programas educativos; encuestas para hacer un diagnóstico de algunas cuestiones conexas, centrándose en las cuestiones de género y edad; y la adopción y ejecución de políticas y programas que dediquen particular atención a los factores económicos y sociales que propician la delincuencia (desempleo, sobrepoblación urbana, etc.) y a los factores inmediatos de riesgo (rupturas familiares, falta de vivienda, abuso del alcohol o las drogas, acceso a armas de fuego, etc.).

C. Temas de debate

22. Los participantes en las reuniones preparatorias regionales y el 12º Congreso quizá deseen considerar las siguientes cuestiones:

- a) ¿Se conocen experiencias de diseño de programas y políticas de justicia juvenil y para niños a través de un enfoque participativo? ¿Qué papel tiene la sociedad civil a este respecto?
- b) ¿Cuáles son los principales factores que ponen a niños y jóvenes en conflicto con la justicia? ¿Existen políticas que hayan tenido éxito en la lucha contra la victimización de grupos vulnerables de niños y jóvenes, y contra su participación en actividades ilícitas?
- c) ¿Se dispone de datos sobre el trato recibido por niños y jóvenes en el sistema de justicia? ¿Han tenido éxito los órganos independientes de inspección o los defensores (ombudsmen) de los niños en la prevención del maltrato y la supervisión de las instituciones de justicia penal?
- d) ¿Se ha evaluado la adopción de enfoques multidisciplinarios y generales para los niños víctimas y testigos de delitos?
- e) ¿Se han elaborado planes nacionales de acción que hayan tenido éxito en la esfera de la justicia para niños y jóvenes?

f) Caso de que se hayan aplicado políticas de dureza contra la delincuencia, incluida la dureza contra las bandas juveniles, ¿se dispone de pruebas sobre su influencia en la participación de niños y jóvenes en crímenes violentos?

g) ¿Qué programas, políticas o reformas destinadas a reducir la utilización de la detención y el encarcelamiento de niños y jóvenes antes del juicio han tenido un éxito demostrado?

h) ¿Se ha aplicado algún programa de rehabilitación de niños y jóvenes delincuentes que haya tenido éxito?

i) ¿Cómo ha afectado a niños y jóvenes la utilización de nuevas tecnologías y el desarrollo de nuevas formas de delincuencia? ¿Qué medidas han sido eficaces en la lucha contra esos delitos, respetando al mismo tiempo las leyes que protegen la libertad de expresión y superando otros retos constitucionales?

j) ¿Se dispone de datos e investigaciones sobre las niñas y las jóvenes y su implicación en delitos como autoras o víctimas? ¿Qué medidas se han elaborado para hacer frente a la situación de las niñas y mujeres en contacto con la justicia, inclusive dentro de las instituciones, que hayan tenido éxito? ¿Existen estrategias generales de prevención de la violencia que tengan en cuenta también la dimensión de género que tiene la violencia contra los niños?

k) ¿Cómo se garantiza el acceso a la justicia de los niños en contacto con ella? ¿Tienen derecho los niños a un abogado y cómo se garantiza este derecho en la práctica? ¿Se reconoce a los niños capacidad para actuar como parte en los procedimientos civiles, penales y administrativos que les afecten?

l) ¿Existen buenas prácticas en la prestación de asistencia técnica en la esfera de la justicia para niños?

m) ¿Existen buenas prácticas en la movilización nacional e internacional de recursos financieros y humanos para realizar reformas generales?

Tema sustantivo 2. Prestación de asistencia técnica para facilitar la ratificación y aplicación de los instrumentos internacionales relacionados con la prevención y represión del terrorismo

A. Antecedentes

23. El terrorismo constituye una amenaza importante para la paz internacional y la seguridad y estabilidad de todos los países y de todas las personas, por lo que exige una respuesta global. La Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo, aprobada unánimemente por la Asamblea General en su resolución 60/288, de 8 de septiembre de 2006, reafirma la firme decisión de la comunidad internacional de reforzar la respuesta global al terrorismo a través de la adopción de una amplia gama de medidas para combatirlo basada en el compromiso de proteger el imperio de la ley y los derechos humanos.

24. Para ser eficaz, esta respuesta global tiene que ser general, centrarse en la prevención y adoptar un enfoque basado en la justicia penal. Un aspecto fundamental de las medidas de la comunidad internacional para eliminar el terrorismo ha sido el establecimiento gradual de un marco jurídico internacional común para combatirlo y hacer frente a los graves delitos cometidos por los terroristas. Este marco se basa en el presupuesto de que debe negarse un refugio seguro a quienes cometan delitos de terrorismo, que deben ser sometidos a juicio por sus gobiernos nacionales o ser extraditados a un país que quiera hacerlo. El eje de este marco está constituido por un conjunto de convenciones y protocolos sectoriales (actualmente 16)¹⁰ referentes a la prevención y eliminación del terrorismo, que hacen referencia a diversos actos terroristas concretos. El marco está formado también por una serie de resoluciones del Consejo de Seguridad relativas al terrorismo, muchas de ellas aprobadas con arreglo al capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Entre ellas, la más destacada es la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, aprobada inmediatamente después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 y en la que se pide a los Estados Miembros que se adhieran a esos convenios y protocolos internacionales.

25. Aunque se han logrado avances considerables en la ratificación de estos instrumentos jurídicos internacionales¹¹, todavía no se ha logrado la ratificación universal. Pero aunque se hubiera logrado, seguirían necesitándose esfuerzos continuos a largo plazo para lograr la aplicación práctica efectiva de las disposiciones de dichos instrumentos. Para conseguir este objetivo, es necesario que los Estados dispongan de regímenes jurídicos nacionales de lucha contra el terrorismo que funcionen adecuadamente y que sus sistemas de justicia penal dispongan de la capacidad consiguiente de ejecución de una amplia gama de medidas destinadas a promover la cooperación internacional en asuntos penales relacionados con el terrorismo.

¹⁰ Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves (1963); Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves (1970); Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (1971); Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos (1973); Convención internacional contra la toma de rehenes (1979); Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares (1979); Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional de 1988, complementario del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil; Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima (1988); Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental (1988); Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección (1991); Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas (1997); Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo (1999); Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear (2005); Enmienda a la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares (2005); Protocolo de 2005 relativo al Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima; Protocolo de 2005 relativo al Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental.

¹¹ Cuando la UNODC empezó a prestar asistencia a los países para la ratificación de estos convenios y protocolos, en enero de 2003, sólo 26 países habían ratificado los instrumentos internacionales, que en aquel momento eran 12. Desde entonces se han hecho avances importantes en la situación de la ratificación de los mismos, y a finales de septiembre de 2008 había 101 países que habían ratificado la totalidad de los 12 primeros instrumentos.

26. Los países que no dispongan de la capacidad necesaria necesitan recibir, si lo solicitan, asistencia técnica especializada para la ratificación de los instrumentos jurídicos internacionales, su incorporación en la legislación nacional y la plena aplicación de las medidas previstas en ellos. El 12º Congreso constituye una oportunidad óptima, para hacer balance de la asistencia técnica prestada hasta el momento y definir qué puede hacerse para hacer más eficaz y eficiente en el futuro esa asistencia.

B. Prioridades sustantivas

27. Los participantes en las reuniones preparatorias regionales y el 12º Congreso quizá deseen considerar cómo se puede seguir reforzando la prestación de asistencia técnica para facilitar la ratificación y aplicación de los instrumentos internacionales relacionados con la prevención y eliminación del terrorismo.

28. El debate podría centrarse en el contenido sustantivo y el formato de la asistencia técnica que se preste, por lo que quizá los participantes deseen debatir cómo se puede adaptar más esa asistencia a las necesidades de los países receptores y cómo puede prestarse dicha asistencia de una forma sostenida. Quizá puedan abordarse también en el debate las modalidades de la prestación de asistencia y considerarse la participación de todos los interesados, incluidos los países receptores y donantes, así como los posibles procesos de consulta, facilitación, coordinación y cooperación entre los proveedores de asistencia, incluida la UNODC, en particular su Subdivisión de Prevención del Terrorismo.

C. Temas de debate

29. Los participantes en las reuniones regionales preparatorias y en el 12º Congreso quizá deseen considerar las siguientes cuestiones para ulterior debate:

a) ¿Cómo definen sus necesidades los Estados que solicitan asistencia y cómo se aseguran de que esas necesidades se comunican adecuadamente a los proveedores de asistencia y se reflejan en las evaluaciones de las necesidades?

b) ¿Qué tipo de actividades de asistencia técnica (actividades a escala nacional, talleres regionales y subregionales, desarrollo de instrumentos sustantivos y publicaciones) se consideran eficaces y eficientes para facilitar la aplicación de los instrumentos internacionales relacionados con la prevención y eliminación del terrorismo? ¿Qué sería preciso hacer para mejorar el sentimiento de implicación en el proceso de solicitud y prestación de asistencia técnica contra el terrorismo de los funcionarios de los países receptores? ¿En qué medida la creación y expansión posterior de redes de expertos sobre el terreno puede aumentar la eficacia de la asistencia técnica contra el terrorismo? ¿Cómo aprovechan los Estados Miembros la posibilidad de participar en actividades de asistencia técnica, en especial las organizadas a escala regional o subregional, para resolver problemas concretos que dificulten la cooperación internacional en asuntos penales?

c) ¿Cuáles son las distintas áreas temáticas que es necesario abarcar cuando se ofrece asistencia para la aplicación de los instrumentos jurídicos si se quiere dotar a los funcionarios del sistema de justicia penal de la capacidad que necesitan para enjuiciar y sentenciar de forma eficaz en casos de terrorismo a escala nacional e internacional?

i) ¿Hasta qué punto se han cumplido los objetivos fijados en los Planes de acción para la aplicación de la Declaración de Viena sobre la Delincuencia y la Justicia: frente a los retos del siglo XXI (resolución 56/261 de la Asamblea General, anexo), la Declaración de Bangkok: Sinergias y respuestas: alianzas estratégicas en materia de prevención del delito y justicia penal (resolución 60/177, anexo) y el plan de acción para aplicar la Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo (resolución 60/288, anexo)?

ii) ¿Qué se necesitaría para disponer de un sistema de justicia penal que funcione correctamente y se base en el imperio de la ley, y que sirva de disuasor eficaz de los delitos de terrorismo y permita responder adecuadamente a los actos terroristas? ¿Qué aspectos del sistema nacional de justicia penal, incluidos los relacionados con el procedimiento penal, sería necesario mejorar?

iii) ¿Qué cabe hacer para resolver las dificultades que encuentran los Estados Miembros para aplicar las resoluciones del Consejo de Seguridad relativas al terrorismo, en particular las resoluciones 1276 (1999) y 1373 (2001)?

iv) ¿Qué cabe hacer para resolver los problemas y para promover unas prácticas positivas en los mecanismos de cooperación internacional en asuntos penales con objeto de poder luchar eficazmente contra el terrorismo? En particular, ¿cómo pueden superarse las dificultades encontradas en materia de extradiciones, asistencia judicial recíproca y enjuiciamiento de personas no extraditadas? ¿Utilizan los Estados Miembros las convenciones y protocolos internacionales relativos a la prevención y eliminación del terrorismo como base para la cooperación internacional en asuntos penales? ¿Puede ser útil el papel mediador de las Naciones Unidas, previsto en la Carta, para resolver cuestiones relacionadas con la aplicación de las convenciones y protocolos internacionales relativos al terrorismo por los Estados Miembros?

v) ¿Qué cabe hacer para mejorar la asistencia y aumentar a escala nacional, regional y subregional la capacidad para abordar medidas contra el terrorismo en áreas específicas y complejas, como la eliminación de la financiación del terrorismo (incluida la identificación de las posibles fuentes de tal financiación), la prevención del terrorismo nuclear o la represión del uso de Internet y de tecnologías de la información y las comunicaciones para fines terroristas?

vi) ¿Cómo abordar las relaciones entre el terrorismo y otras formas de delincuencia (como la delincuencia organizada transnacional – incluido el tráfico internacional de drogas y el blanqueo de dinero – y la corrupción), y qué repercusiones tienen esas relaciones en la cooperación internacional y la prestación de asistencia técnica? ¿Qué consecuencias tienen las relaciones entre el terrorismo y otras formas de delincuencia organizada en la asistencia técnica para mejorar la cooperación internacional? ¿Qué sinergias pueden obtenerse entre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las

Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional¹² y la de los instrumentos internacionales relativos a la prevención y eliminación del terrorismo internacional? ¿Qué repercusiones tienen las relaciones entre el terrorismo y otras formas de delincuencia organizada en la asistencia técnica destinada a mejorar la cooperación internacional?

d) ¿Cómo funcionan los mecanismos internacionales de facilitación de la prestación de asistencia técnica en las áreas de la lucha jurídica contra el terrorismo y otras áreas conexas, y cómo podrían optimizarse?

e) ¿Cómo podrían reforzarse y optimizarse los mecanismos de consulta, coordinación y cooperación entre los distintos interesados en la prestación de asistencia (a saber, los distintos proveedores de asistencia a escala internacional, regional, subregional y bilateral, así como los países receptores y la comunidad de donantes)? En particular, ¿cómo puede promoverse y utilizarse la coordinación entre la UNODC y otras entidades de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales?

f) ¿En qué medida ha podido responder la UNODC, y en particular su Subdivisión de Prevención del Terrorismo, a las necesidades de asistencia técnica de los Estados Miembros en la esfera de la lucha contra el terrorismo? ¿Debe revisarse el papel de la UNODC como proveedor de asistencia técnica en esta esfera? ¿Cómo puede conseguirse mejor que la asistencia técnica sea sostenible para garantizar su impacto a largo plazo? ¿Son útiles a tal efecto las actividades de seguimiento en profundidad? ¿Qué cabe hacer para seguir mejorando la utilidad y el impacto a largo plazo de la asistencia prestada por la UNODC en la esfera de la lucha contra el terrorismo?

Tema sustantivo 3. Aplicación eficaz de las directrices de las Naciones Unidas para la prevención del delito

A. Antecedentes

30. Las Directrices para la prevención del delito de 2002 (resolución 2002/13 del Consejo Económico y Social, anexo) ofrecen orientación a los Estados Miembros sobre los elementos principales de una prevención eficaz del delito. Las Directrices enumeran una serie de principios básicos que constituyen el eje de una estrategia eficaz y humana de prevención del delito: a) liderazgo del gobierno; b) desarrollo socioeconómico; c) cooperación y asociaciones; d) sostenibilidad y rendición de cuentas; e) base de conocimientos; f) derechos humanos/estado de derecho/cultura de la legalidad; g) interdependencia; y h) diferenciación.

31. Las Directrices también indican qué metodologías deben considerar los gobiernos para elaborar estrategias de prevención del delito y reducción de la victimización, por ejemplo, incluir la prevención del delito como elemento permanente en sus estructuras y programas de lucha contra la delincuencia; ofrecer capacitación y fomento de la capacidad para la prevención del delito; desarrollar

¹² Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2225, N° 39574.

alianzas con todos los segmentos de la sociedad civil y prestarles apoyo; garantizar la sostenibilidad de los programas de prevención del delito asignándoles fondos y recursos adecuados; y reforzar las medidas internacionales de prevención del delito mediante la aplicación de las reglas y normas vigentes, la prestación de asistencia técnica y la creación de redes.

32. Además, las Directrices reconocen que un elemento fundamental del éxito de las políticas y estrategias de prevención del delito es que se basen en hechos. Las encuestas y sondeos de opinión de las víctimas son un instrumento importante para obtener información y datos. Las encuestas y sondeos de la población en general pueden utilizarse como instrumento primario de investigación para valorar el carácter de los principales problemas que plantea la delincuencia, los principales grupos de población en situación de riesgo, las preocupaciones y temores de la población y los sentimientos y opiniones sobre las medidas de prevención del delito. Además de ofrecer información que pueden utilizar los responsables de las políticas, las encuestas y sondeos de la población en general promueven la participación de los ciudadanos en la prevención del delito al facilitar el debate abierto de los problemas que éste plantea, establecer criterios para fiscalizar los cambios y evaluar los resultados y ofrecer al público información transparente sobre los problemas y tendencias del delito, así como evaluar la actuación de las autoridades competentes en su prevención y control.

33. En 2007, la UNODC preparó un análisis de las respuestas recibidas de más de 40 Estados a un cuestionario sobre la utilización y aplicación de las reglas y normas de las Naciones Unidas relacionadas principalmente con la prevención del delito (E/CN.15/2007/11). El análisis indicó que había muchos países que disponían de planes específicos de prevención del delito, a través de los cuales aplicaban, en parte o en su totalidad, las Directrices, y permitió obtener una valiosa información acerca de las experiencias de los países que aprobaron políticas, estrategias y programas de prevención del delito. De las respuestas recibidas se podía concluir que los elementos principales de una política eficaz de prevención del delito se podían resumir del siguiente modo: a) la creación de un organismo, departamento o dependencia central responsable de aplicar los programas nacionales y coordinar las iniciativas del gobierno central, los gobiernos locales y otras organizaciones; b) la revisión periódica de las estrategias, a fin de detectar mejor las necesidades reales y las prácticas óptimas y adaptar los planes nacionales y locales en consecuencia; c) la institucionalización de programas centrados en los niños y los jóvenes y la elaboración de guías, instrumentos y manuales que divulguen conocimientos sobre la prevención del delito y ayuden a la aplicación coherente de los planes; d) la asunción de un compromiso auténtico por parte del gobierno central y los gobiernos locales para que los programas de prevención del delito, respaldados con financiación y recursos suficientes, se apliquen con eficacia; y e) la creación de alianzas y la cooperación con organizaciones no gubernamentales, y el fomento de la participación activa de la población en la prevención del delito.

34. El análisis mostró también que los países siguen teniendo que hacer frente a algunos retos para realizar una prevención eficaz del delito, entre los que cabe mencionar, en particular: a) el fortalecimiento de la prevención social del delito como política pública y la creación de órganos responsables de su aplicación; b) la lucha contra aspectos concretos de la delincuencia organizada como el tráfico de drogas, la trata de personas y la inmigración ilegal; c) la mejora de la coordinación

entre los diferentes órganos gubernamentales que participan en la prevención del delito; d) la difusión de información a los gobiernos locales y el fomento de la participación activa en la prevención del delito; e) la creación de programas de capacitación para resolver la falta de experiencia en prevención del delito y la creación de bases de datos de prácticas óptimas; f) el uso de tecnologías avanzadas para mejorar las estrategias de prevención del delito; y g) la creación de mecanismos de evaluación, en particular de análisis de la relación entre costos y beneficios.

B. Prioridades sustantivas

35. En general se reconoce que el imperio de la ley, y el estado de derecho como sinónimo, favorece el desarrollo. Por eso, la capacidad de establecer y garantizar el respeto del imperio de la ley se convierte en uno de los componentes fundamentales del desarrollo de un país, que se suma a los componentes económicos, sociales, políticos y culturales, siendo todos ellos interdependientes.

36. El papel central del estado de derecho en el desarrollo se ha reconocido y destacado también en el informe del Proyecto del Milenio¹³:

“Un incremento positivo de las estrategias de inversión para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio requiere un compromiso de buena gestión de los asuntos públicos. Esto significa mantener un estado de derecho mediante servicios administrativos y administración pública y mediante instituciones jurídicas y judiciales.”

“El estado de derecho, requisito previo de un buen gobierno, puede afectar la forma en que se formulan y se aplican las políticas.”

Tanto en su sexagésimo primero como en su sexagésimo segundo período de sesiones, la Asamblea General reafirmó que el avance del estado de derecho a escala nacional e internacional es fundamental para lograr un crecimiento económico sostenido, un desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza y el hambre y la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales. Además, el Secretario General subrayó en su informe sobre el fortalecimiento y la cooperación de las actividades de las Naciones Unidas orientadas a la promoción del estado de derecho (A/63/226, párr. 44) la necesidad de ampliar y armonizar las intervenciones de las Naciones Unidas en ese ámbito y consideró que lograr una participación temprana y adecuada en el estado de derecho en los países es la piedra angular de una intervención coherente y estratégica, que sea exitosa a largo plazo, especialmente en entornos en que se está produciendo o se haya producido un conflicto.

37. La prevención del delito, en particular mediante la elaboración de estrategias bien planificadas, debe constituir el pilar de la arquitectura del estado de derecho de un país así como de sus esfuerzos por conseguir un desarrollo sostenible. La prevención del delito promueve la seguridad de la comunidad y ofrece oportunidades para un enfoque humano, justo y más económico de los problemas

¹³ *Invirtiendo en el desarrollo: un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio* (Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2005), págs. 134 y 140.

del delito. También es fundamental para promover el desarrollo sostenible, como asimismo lo es la prevención de problemas vinculados con la pobreza, la salud, la educación y el desarrollo urbano¹⁴. A pesar del lugar central que ocupa la prevención del delito en el estado de derecho, si se traza una panorámica mundial de la prevención del delito se observan importantes diferencias: mientras que algunos países han hecho esfuerzos considerables y logrado metas importantes en el desarrollo de estrategias integradas de prevención, otros muchos han seguido dependiendo en gran medida del endurecimiento de las respuestas de la justicia penal.

38. La prevención del delito debe ser también uno de los pilares de la asistencia para la promoción del estado de derecho ofrecida por la comunidad internacional en todos los niveles. Debe también observarse que incluso los principales proveedores de asistencia técnica para la promoción del estado de derecho, incluido el sistema de las Naciones Unidas, han dedicado más esfuerzos a reforzar las instituciones de dicho estado de derecho a fin de permitirle cumplir sus obligaciones públicas, mientras que se ha prestado menor atención a explotar áreas con mucho potencial como la prevención del delito, la habilitación jurídica y el acceso a la justicia. Reconociendo los límites de este enfoque, el Secretario General ha indicado claramente su intención de pedir al sistema de las Naciones Unidas en general que estudie la forma de fortalecer su capacidad de promoción del estado de derecho en las esferas de la gobernanza, la gestión y supervisión; la prevención del delito; el acceso a la justicia, la habilitación jurídica y los sistemas de justicia informales; la violencia sexual y sexista; la vivienda, la tierra y la propiedad; y la redacción de textos constitucionales (A/63/226, párr. 77).

39. Igualmente en la Declaración de Bangkok se reconoce la importancia de unas estrategias generales y eficaces de prevención del delito para reducir considerablemente la delincuencia y la victimización, poniendo de relieve al mismo tiempo que estas estrategias deben centrarse en las causas radicales y en los factores de riesgo de delincuencia y victimización y que es necesario desarrollarlas y aplicarlas a escala local, nacional e internacional, teniendo en cuenta, entre otras cosas, las Directrices para la prevención del delito.

C. Temas de debate

40. El 12º Congreso representa una oportunidad destacada para examinar si las Directrices han resultado ser operativas y eficaces después de haber transcurrido casi un decenio desde su aprobación, con el objetivo de actualizarlas y adaptarlas a los últimos acontecimientos nacionales e internacionales en la esfera de la prevención del delito. El Congreso permitirá también a la comunidad internacional responder con mayor eficacia al reto que plantea la relación entre la prevención del delito, el estado de derecho y el desarrollo, profundizando y reforzando su capacidad y experiencia en la esfera de la prevención del delito.

41. Los participantes en las reuniones preparatorias regionales y en el 12º Congreso quizá deseen considerar los siguientes temas de debate:

¹⁴ *Crime Prevention and Community Safety: Trends and Perspectives* (Montreal, International Centre for the Prevention of Crime, 2008).

- a) ¿Cuáles son las principales tendencias emergentes en la esfera de la prevención del delito?
- b) ¿Qué medidas pueden adoptarse para integrar las estrategias de prevención del delito en el desarrollo económico, político y social?
- c) ¿Qué medidas pueden adoptarse para reforzar el papel de la prevención del delito en la agenda de promoción del estado de derecho a escala local, nacional, regional e internacional?
- d) ¿Qué medidas e iniciativas debe promover el sistema de las Naciones Unidas para reforzar su capacidad de promoción del estado de derecho en la esfera de la prevención del delito? ¿Qué cabe hacer para integrar plenamente en esas medidas las reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal?
- e) A la vista de los acontecimientos y de las investigaciones realizadas desde la aprobación de las Directrices para la prevención del delito, ¿han progresado los Estados Miembros en la aplicación práctica de las mismas? ¿Es necesario evaluar de forma más sistemática la aplicación de las Directrices? ¿Qué mecanismos permitirían a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal evaluar el impacto de esas normas y principios en la reforma de la justicia penal? ¿Qué principios y políticas de prevención del delito que se mencionen en las Directrices han demostrado tener más éxito, y cuáles han resultado ser menos eficaces? ¿Qué nuevos enfoques se pueden presentar para mejorar la aplicación práctica de las Directrices?
- f) Considerando los acontecimientos de los últimos años, ¿qué nuevos elementos e ideas deben tenerse en cuenta?
- g) ¿Se conocen buenas prácticas en el desarrollo y aplicación de programas de prevención del delito a escala local, nacional, regional e internacional?
- h) ¿Cuáles son los principales obstáculos para el desarrollo y aplicación de programas de prevención del delito, tanto a escala central como a escala local?
- i) ¿Cómo puede aumentar la eficacia de las estrategias de prevención del delito la capacitación de los profesionales del sistema de justicia penal y del personal de las comunidades? ¿Cuáles deben ser los elementos principales de una capacitación adecuada a este respecto?
- j) ¿Qué estrategias y medidas han demostrado tener éxito en la prevención de formas específicas de delito, como la delincuencia urbana, la delincuencia organizada, la corrupción y otras? ¿Qué medidas es necesario adoptar para hacer más consciente al público de las causas de esa delincuencia y de las amenazas que supone?
- k) ¿Qué medidas cabe adoptar para mejorar la difusión del conocimiento sobre la prevención del delito entre las autoridades locales y los gobiernos nacionales?
- l) ¿Qué tipo de estrategias han demostrado eficacia en el logro de la participación de ciudadanos individuales, colegios, organizaciones unitarias, organizaciones no gubernamentales y el sector privado, así como otros componentes de la sociedad civil, en la prevención del delito? ¿Cómo pueden fomentarse las

sinergias entre estos interesados a fin de aumentar la eficiencia y eficacia de los programas y políticas de prevención del delito?

m) Considerando que es un hecho reconocido que para prevenir el delito se necesita hacer diagnósticos y auditorías, establecer criterios, realizar actividades de fiscalización y evaluación, ¿existen buenas prácticas a este respecto?

n) La coordinación de los diferentes órganos gubernamentales que intervienen en la prevención del delito se considera un elemento fundamental. Basándose en la experiencia nacional, ¿cuáles son las formas más eficaces y exitosas de asegurar y mejorar esa coordinación?

o) ¿Cómo pueden las tecnologías modernas avanzadas mejorar las estrategias de prevención del delito?

p) ¿Qué medidas e iniciativas pueden estudiarse para hacer operativas las Directrices? ¿Cuáles son las necesidades prioritarias de asistencia técnica en la esfera de la prevención del delito?

q) ¿Qué herramientas e instrumentos garantizarían una aplicación más eficaz de las estrategias de prevención del delito?

r) ¿Cómo pueden transmitirse mejor los países información y experiencias en la aplicación de estrategias eficaces de prevención del delito, así como sobre los esfuerzos más viables y prometedores para aplicar las Directrices a escala nacional?

Tema sustantivo 4. Respuestas de la justicia penal al tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas: vínculos con la delincuencia organizada transnacional

A. Antecedentes

42. La trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes representan graves manifestaciones de la delincuencia organizada (transnacional). La participación en su comisión de grupos delictivos organizados y la necesidad de elaborar respuestas adecuadas y eficaces a escala nacional e internacional han dado paso a la aprobación y entrada en vigor del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños¹⁵, y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire¹⁶, que complementan ambos la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Los dos Protocolos, junto con la Convención matriz, demuestran que es necesario adoptar y aplicar eficazmente una amplia gama de disposiciones para abordar el problema en toda su dimensión y desde la perspectiva adecuada. A su vez, esto último pone de manifiesto la importancia de los programas de capacitación y formación, que constituyen un requisito para mejorar la coherencia, solidez y eficiencia de la justicia penal y de las políticas y estrategias de represión de estos delitos.

¹⁵ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2237, N° 39574.

¹⁶ *Ibid.*, vol. 2241, N° 39574.

43. La trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes son delitos que con frecuencia se superponen. Las definiciones legales de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes tienen algunos elementos comunes y los casos reales muestran a veces componentes de ambos delitos. Además, se ha constatado que los tratantes y traficantes utilizan frecuentemente las mismas rutas y los mismos puntos fundamentales de tránsito y destino.

44. A pesar de los elementos comunes, sin embargo, hay diferencias entre estas actividades delictivas que son fundamentales para elaborar una respuesta nacional, regional e internacional adecuada. En el caso de la trata de personas, tienen que confluír dos circunstancias que no tienen que darse en el tráfico ilícito de migrantes: en primer lugar, tiene que haber una práctica de contratación irregular, como la coerción, el engaño o alguna forma de abuso de autoridad o situación de vulnerabilidad, que haga insustancial el consentimiento de la víctima; y, en segundo lugar, la obtención de un beneficio como resultado de la explotación de la víctima. En la trata de personas, la principal fuente de ingresos de los delincuentes y el motor económico del delito es el beneficio que se obtiene de la explotación de las víctimas. En el tráfico ilícito de migrantes, la mayor fuente de ingresos son las cantidades que pagan los migrantes clandestinos y normalmente las relaciones entre el delincuente y el migrante se interrumpen una vez que éste ha llegado a su destino. La otra diferencia importante entre la trata y el tráfico ilícito es que este último tiene siempre un carácter transnacional, mientras que la trata puede tenerlo, o no. Los términos en que están redactados los requisitos del tráfico ilícito de migrantes en el Protocolo (apartado a) del artículo 3) dejan claro que sólo debe penalizarse el tráfico ilícito cuando implique la entrada ilegal de migrantes en un Estado parte, lo que hace intervenir un elemento de transnacionalidad. En las disposiciones relativas a la trata de personas no se exige este requisito: la trata ha de ser penalizada con independencia de que las víctimas sean traficadas dentro de un país o de un país a otro.

B. Prioridades sustantivas

45. Casi desde su creación, un componente indispensable de la labor de la Conferencia de las Partes de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional ha sido examinar la aplicación de los dos protocolos. En este contexto, se ha reunido una información sobre las medidas nacionales de aplicación que indica que la mayoría de los Estados partes que respondieron a los cuestionarios había adoptado marcos legislativos e institucionales para garantizar la aplicación de los dos protocolos. Sin embargo, resulta inevitable que, a la vista de los distintos niveles de capacidad de los Estados Miembros para aplicar plenamente medidas en las esferas consideradas, sea necesario hacer esfuerzos más concertados para prestar asistencia a los países que necesitan elaborar estrategias eficaces y multidisciplinarias para combatir la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes y reunir recursos específicos y sostenibles para aplicar esas estrategias.

46. Teniendo todo esto en cuenta, las reuniones regionales preparatorias y el propio 12º Congreso pueden servir de foro adecuado para seguir considerando y definiendo áreas específicas en las que pueden diseñarse formas individualizadas de responder a las necesidades de asistencia técnica. En particular, las actividades de

capacitación son un componente sustancial del proceso de mejora de la capacidad técnica y práctica de los profesionales de la justicia penal, las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, los funcionarios de inmigración y otros funcionarios competentes, incluidos los proveedores de servicios y apoyo a las víctimas de esos delitos, en especial en lo que respecta a la aplicación efectiva de las disposiciones de los instrumentos internacionales y la identificación de la implicación de grupos delictivos organizados.

C. Temas de debate

47. Los participantes en las reuniones preparatorias regionales y el 12º Congreso quizá deseen considerar más a fondo las siguientes cuestiones:

a) ¿En qué medida las leyes nacionales de los Estados Miembros sobre la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes respetan plenamente las definiciones y las disposiciones penalizadoras de los correspondientes protocolos? ¿En qué medida tienen en cuenta estas leyes las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional que penalizan la participación en grupos delictivos organizados, el blanqueo de dinero, la obstrucción de la justicia y la corrupción?

b) ¿En qué medida están reflejadas todas las disposiciones de la Convención en las leyes nacionales relativas a la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, por ejemplo, las referentes a la protección de las víctimas y testigos, la incautación y el decomiso del producto del delito, las técnicas especiales de investigación, la extradición y la asistencia judicial recíproca?

c) ¿En qué medida están equipadas las autoridades nacionales para detectar, investigar, enjuiciar y sentenciar delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes? ¿Han establecido los Estados Miembros organismos especializados en la lucha contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes? ¿Han prestado atención los Estados Miembros a las capacidades y conocimientos especializados de las fiscalías para combatir estos delitos? ¿En qué medida los profesionales de la justicia penal, cuando investigan casos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, pueden y quieren identificar e investigar los elementos de delincuencia organizada que se encuentren? ¿Cuál es la mejor forma de obtener la cooperación de las víctimas en la investigación y enjuiciamiento de tratantes y traficantes? ¿En qué medida están equipados los investigadores y fiscales para decomisar y/o proceder a la incautación del producto del delito de los condenados por trata de personas y tráfico ilícito de migrantes? ¿Tienen las autoridades nacionales competentes capacidad para identificar a las víctimas de la trata de personas con prontitud y qué tipo de indicadores es necesario considerar a ese efecto? Cuando se investigan delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes y otras formas conexas de delincuencia organizada, ¿utilizan efectivamente los Estados Miembros mecanismos de cooperación internacional en asuntos penales como la extradición, la asistencia judicial recíproca y la cooperación internacional para fines de incautación? ¿Cómo seguir promoviendo una mayor coordinación entre las autoridades nacionales responsables de la investigación de los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes y otros organismos encargados de investigar delitos de blanqueo de dinero y corrupción?

d) ¿Qué características tienen las operaciones de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes en los territorios de los Estados Miembros? ¿Han identificado los Estados Miembros la implicación de traficantes y/o tratantes de personas en otros tipos de delincuencia organizada transnacional? ¿Qué métodos han utilizado los Estados Miembros para eliminar o combatir las actividades de estos delincuentes?

e) ¿Qué progresos se han logrado a escala nacional en la elaboración y mantenimiento de sistemas de recopilación, sistematización y análisis de información para adoptar medidas contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, con inclusión de respuestas de justicia penal y asistencia y protección a las víctimas, así como en la compilación de prácticas óptimas para combatir estos delitos?

f) ¿Existe una infraestructura adecuada para reunir y analizar información operativa para realizar investigaciones y colaborar en ellas? ¿Qué cabe hacer para mejorar la relación entre la policía, los fiscales y otras dependencias competentes, como las unidades de investigación financiera, a fin de garantizar el enjuiciamiento con éxito de los delitos conexos y la congelación, decomiso e incautación de los beneficios obtenidos de ellos?

g) En lo que respecta a la trata de personas, ¿qué tipo de medidas están previstas para proteger y prestar apoyo a las víctimas durante el procedimiento judicial, por ejemplo, conferencias por vídeo y teléfono, declaraciones escritas de las víctimas y testimonios en audiencia, así como en los procedimientos anteriores y posteriores al juicio? ¿Existen medidas concretas de protección de las personas discapacitadas que son víctimas de la trata de personas?

h) En lo que respecta al tráfico ilícito de migrantes, ¿existen medidas en vigor para resolver la situación de los migrantes indocumentados?

i) ¿Qué progresos se han hecho en la esfera de la cooperación entre Estados partes en los dos protocolos con respecto a la repatriación/retorno de víctimas de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes? ¿Qué medidas es necesario adoptar para promover una mayor cooperación?

j) ¿Qué estrategias han demostrado ser eficaces y tener éxito en la prevención de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes y en la protección de las víctimas frente a la doble victimización? ¿Qué es necesario hacer para resolver las causas radicales de estos delitos?

k) ¿Qué tipo de asistencia técnica se necesita para combatir la implicación de la delincuencia organizada en el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas? ¿Cómo puede utilizar plenamente su mandato la UNODC para aumentar la capacidad de los Estados Miembros de identificar los vínculos entre la delincuencia organizada y la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, y sobre esa base adoptar medidas adecuadas de prevención del delito y justicia penal? ¿Cómo puede promover la UNODC una coordinación más estrecha entre los países de origen, de tránsito y de destino y las organizaciones internacionales y regionales pertinentes? ¿Cómo puede integrar la UNODC su labor al respecto con la de las entidades de las Naciones Unidas que cumplen la función de organismos coordinadores en crisis humanitarias o situaciones de emergencia?

Tema sustantivo 5. Cooperación internacional para combatir el blanqueo de dinero sobre la base de los instrumentos pertinentes vigentes de las Naciones Unidas y otros instrumentos

A. Antecedentes

48. En algunos instrumentos jurídicos internacionales como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción¹⁷ se pide a los Estados que se presten mutuamente la máxima cooperación en la investigación, encausamiento y enjuiciamiento de delitos de blanqueo de dinero. Estos instrumentos obligan también a los Estados Miembros a sancionar penalmente el blanqueo de dinero derivado de la gama más amplia posible de delitos determinantes, incluidos los delitos cometidos tanto dentro como fuera de la jurisdicción del Estado parte interesado. En muchos casos, el delito de blanqueo de dinero y el delito determinante no se cometen en el mismo país, por lo que la cooperación entre los Estados Miembros es fundamental para procesar a los culpables de delitos de blanqueo de dinero y proceder a la incautación del beneficio del delito.

49. La incorporación en las dos Convenciones antes citadas de disposiciones dedicadas específicamente al blanqueo de dinero muestra la importancia de la relación entre este último delito y la delincuencia organizada transnacional y la corrupción, respectivamente. Partiendo del éxito de la experiencia de incorporación de disposiciones contra el blanqueo de dinero en la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988¹⁸, en las dos Convenciones antes citadas se ha tipificado de forma general una amplia gama de medidas para combatir el blanqueo de dinero. La evidente evolución en el nivel de detalle que reflejan las disposiciones de la Convención contra la Corrupción hay que atribuirlo a la mayor familiaridad y experiencia práctica en su funcionamiento que se ha obtenido gracias a la aplicación de medidas contra el blanqueo de dinero por una amplia gama de autoridades de múltiples jurisdicciones. Tanto las disposiciones de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional como las de la Convención contra la Corrupción se han enriquecido gracias a que representan el producto de un proceso de negociación abierto y plenamente participativo. Por eso, representan un consenso a escala global. La promoción del cumplimiento de estas disposiciones forma parte de la labor en curso de la Conferencia de las Partes de cada Convención y de la UNODC en su condición de secretaría de las Conferencias y de conformidad con el mandato que le atribuyen las Convenciones, las Conferencias y los órganos rectores de las Naciones Unidas. Esta labor sigue permitiendo obtener una valiosa información sobre los requisitos para su aplicación, las necesidades de las instituciones competentes de los países y la forma de atenderlas, así como los medios para reforzar la cooperación internacional.

¹⁷ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2349, N° 42146.

¹⁸ *Ibid.*, vol. 1582, N° 27627.

B. Prioridades sustantivas

50. Es posible que en este contexto los participantes en las reuniones preparatorias regionales y el 12º Congreso deseen abordar las siguientes cuestiones.

- a) La economía paralela, que escapa muchas veces a los sistemas de control y fiscalización financiera, así como la utilización de tecnologías de la información y la comunicación para planificar el blanqueo de dinero y los retos correspondientes que habrá que resolver con medidas legislativas y/o reglamentarias;
- b) Los problemas encontrados en la aplicación de las disposiciones pertinentes de los instrumentos jurídicos internacionales;
- c) La evaluación de las normas vigentes para prevenir y combatir el blanqueo de dinero, con inclusión de los marcos jurídicos y reglamentarios de los países y las normas internacionales;
- d) La necesidad de aumentar y especializar la asistencia técnica para reforzar la capacidad de las autoridades e instituciones competentes a fin de que puedan detectar, investigar y enjuiciar con eficacia los delitos en los que intervenga el blanqueo de dinero.

C. Temas de debate

51. Más concretamente, podrían someterse a debate los siguientes temas:

- a) ¿Con qué obstáculos se han encontrado los Estados Miembros en la esfera de la cooperación internacional para la investigación y enjuiciamiento de delitos de blanqueo de dinero, con inclusión de la incautación y el decomiso de los beneficios del delito, y cómo los han superado? En particular, ¿cómo superan los Estados Miembros los obstáculos para intercambiar información a través de la asistencia judicial recíproca, así como para lograr extradiciones relacionadas con delitos de blanqueo de dinero?
- b) Además de la asistencia judicial recíproca, ¿existen otros medios para intercambiar información, en especial a escala operacional? ¿Qué cabe hacer para seguir promoviendo la creación de instituciones, como las dependencias de inteligencia financiera, que desempeñen la función de centros nacionales de reunión, análisis y difusión de información sobre posibles operaciones de blanqueo de dinero? ¿Cómo puede mejorar la coordinación de estas dependencias con otros organismos nacionales? ¿Con qué frecuencia y en qué medida intercambian información las dependencias de inteligencia financiera de los Estados Miembros y cuáles son los sistemas que utilizan los Estados Miembros para facilitar este intercambio? ¿Cómo puede ayudar a mejorar la capacidad de las autoridades competentes para desempeñar estas funciones la pertenencia a mecanismos tales como el Grupo Egmont de dependencias de inteligencia financiera y la utilización del sitio web seguro de Egmont para intercambiar información?
- c) ¿Cómo han aplicado los Estados Miembros las disposiciones de los instrumentos jurídicos internacionales relativos a la prevención y detección de la transferencia del producto del delito, y en especial han identificado a los clientes de las instituciones financieras y a los beneficiarios reales de los fondos; han

aumentado la vigilancia de los flujos financieros en los que intervienen “personas con un perfil de riesgo político”; y han desalentado las operaciones de bancos que no tienen presencia física y no son filiales de un grupo financiero establecido? ¿Qué dificultades han encontrado a este respecto?

d) ¿Cuáles son los mecanismos formales e informales de intercambio de información que pueden utilizar otros organismos relacionados con la lucha contra el blanqueo de dinero, como las autoridades supervisoras, los organismos policiales y los fiscales?

e) ¿Qué cabe hacer para promover la creación de equipos conjuntos de investigación dedicados a combatir el blanqueo de dinero? ¿Con qué frecuencia han creado equipos de este tipo los Estados Miembros y cuál ha sido la eficacia que han demostrado?

f) ¿En qué medida ha podido responder la UNODC a las necesidades de asistencia técnica de los Estados Miembros para combatir el blanqueo de dinero? ¿Cómo puede la UNODC seguir reforzando sus alianzas operacionales con las organizaciones internacionales, regionales y subregionales pertinentes, en particular las instituciones financieras internacionales, el Grupo de Acción Financiera y otros proveedores de asistencia técnica? ¿Cómo puede mejorar su proceso de consultas y comunicaciones con los países solicitantes y los países donantes?

g) ¿Qué instrumentos, incluidas soluciones de tecnología de la información, son necesarios para facilitar la cooperación internacional en la esfera del blanqueo de dinero?

h) ¿Cómo definen sus necesidades los Estados solicitantes y cómo se aseguran de que estas necesidades se transmiten adecuadamente y se reflejan en las evaluaciones de las necesidades de los proveedores de asistencia técnica?

i) ¿Qué tipo de actividades de asistencia técnica se consideran eficaces y eficientes para facilitar la aprobación de leyes contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo, de forma que se construya un sistema eficaz en estas esferas y aumente la capacidad de los funcionarios encargados de estos casos? ¿Cómo evalúan los Estados Miembros la oportunidad de participar en actividades de asistencia técnica, en especial las organizadas a escala regional y subregional, para resolver problemas de intercambio de información operacional?

j) ¿Cómo evalúan los Estados Miembros el impacto de la labor de los mecanismos regionales para combatir el blanqueo de dinero, como los órganos regionales modelados de acuerdo con el Grupo de Acción Financiera sobre el blanqueo de dinero, en la evaluación del intercambio de experiencias y la realización de actividades de tipología entre los sistemas de lucha contra el blanqueo de dinero y el financiamiento del terrorismo de los Estados Miembros?

k) ¿Cómo se ha evaluado la adecuación de las normas y recomendaciones regionales para combatir el blanqueo de dinero teniendo en cuenta la continua evolución del fenómeno del blanqueo de dinero? ¿Cómo evalúan los Estados Miembros el papel y el impacto de los mecanismos actuales de lucha contra el blanqueo de dinero? ¿Cómo evalúan los Estados Miembros el papel de la prevención del blanqueo de dinero como requisito para una cooperación internacional eficaz, incluida la recuperación de activos de conformidad con el capítulo V de la Convención contra la Corrupción? ¿Con qué obstáculos y

dificultades se han encontrado para devolver los activos incautados a sus países de origen en caso de blanqueo de dinero resultante de la comisión de determinados delitos, en particular delitos de corrupción?

l) En la esfera de la cooperación internacional para combatir el blanqueo de dinero, y en particular en los casos en que los beneficios blanqueados derivan de delitos determinantes cometidos en un país extranjero, ¿con qué dificultades se han encontrado de no haber una sentencia que condene el delito determinante en el otro país, por ejemplo, posibles restricciones u obstáculos de carácter jurídico o relacionados con la jurisprudencia interna?

m) ¿Es necesario armonizar los distintos mecanismos actuales para evaluar la aplicación de las normas para combatir el blanqueo de dinero?

n) Dado que en muchos países el nivel de participación en el denominado sistema financiero “formal” es bajo, ¿cuál es la situación actual de vulnerabilidad del sector informal o de la economía sumergida al blanqueo de dinero?

o) ¿Existe el riesgo de que las instituciones financieras, obligadas a cumplir una reglamentación más estricta contra el blanqueo de dinero y por consiguiente obligadas a imponer unos controles financieros estrictos y cobrar unas comisiones elevadas, puedan perder una parte importante de su clientela en las economías basadas en la circulación de efectivo líquido, forzando a esa población a recurrir al sector informal?

p) ¿Se están abordando adecuadamente a escala nacional e internacional las vulnerabilidades y riesgos que suponen mecanismos innovadores y sofisticados tales como los sistemas de pago electrónico, la banca extraterritorial y la utilización de los sistemas informales de envío de remesas de dinero? ¿Cómo puede promoverse la cooperación entre los Estados Miembros para hacer frente a esas vulnerabilidades y riesgos?

q) ¿Cómo combaten los Estados Miembros los delitos relacionados con la identidad de las personas que se cometen para blanquear dinero, en especial la utilización de identidades falsas para transferir dinero a través de bancos extraterritoriales?

r) ¿Cómo abordan los funcionarios policiales los complejos planes financieros y esquemas de constitución de empresas cuando investigan casos de blanqueo de dinero y cómo se mantienen al tanto de la rápida evolución de las técnicas de los delincuentes?

s) ¿Regulan suficientemente las normas internacionales las vulnerabilidades al blanqueo de dinero de los movimientos comerciales de valores y bienes? ¿Cómo deberían aplicarse las normas internacionales de prevención y detección del blanqueo de dinero en determinados países considerados “con capacidad reducida” y con economía basada en la circulación de efectivo líquido?

Tema sustantivo 6. Novedades recientes en el uso de la ciencia y la tecnología por los delincuentes y por las autoridades competentes en la lucha contra la delincuencia, incluido el delito cibernético

A. Antecedentes

52. La proliferación de nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones en todo el mundo ha dado lugar a nuevas formas de delitos informáticos, que amenazan no sólo la confidencialidad, la integridad o la disponibilidad de los sistemas de computadoras, sino también la seguridad de la infraestructura esencial. A lo largo de los últimos años, tanto la Comisión de Estupefacientes como la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, que son los órganos normativos de la UNODC, junto con el 11º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, han reconocido en diversas resoluciones, y en particular en la Declaración de Bangkok de 2005, aprobada en el 11º Congreso, la importante contribución hecha por las Naciones Unidas en los foros regionales y otros foros internacionales a la lucha contra el delito cibernético. En particular, en la Declaración de Bangkok se reafirma la importancia fundamental de aplicar los instrumentos existentes y profundizar el desarrollo de las medidas nacionales contra el delito cibernético, y se acogen con beneplácito los esfuerzos por aumentar y complementar la cooperación existente para prevenir, investigar y juzgar los delitos informáticos y de alta tecnología (resolución 60/177 de la Asamblea General, anexo, párrs. 15 y 16). Además, en la Declaración se invitaba a la Comisión de prevención del delito y justicia penal y a la UNODC, junto con su red de institutos de prevención del delito y justicia penal, a que analizaran la viabilidad de prestar asistencia a los Estados Miembros para combatir los delitos relacionados con computadoras bajo la égida de las Naciones Unidas y en colaboración con otras organizaciones con actividades en esta esfera.

53. También tiene interés el desarrollo de la ciencia y la tecnología forense. Los importantes avances de la tecnología forense y la mayor utilización de la ciencia en los procedimientos judiciales han hecho importantes contribuciones a la lucha contra el delito durante el último decenio. Las nuevas tecnologías mejoran continuamente la labor realizada en los escenarios de delitos y en los laboratorios científicos forenses. Estos avances han mejorado la eficiencia del sistema de justicia penal en la detección de delitos, la penalización de los delincuentes y la exoneración de las personas inocentes.

B. Prioridades sustantivas

54. El delito cibernético es una forma relativamente reciente de actividad delictiva que no conoce los límites de las fronteras nacionales: los delincuentes pueden moverse de un país a otro en cuestión de segundos dentro del mundo cibernético, con independencia de su ubicación física. Así pues, para combatir eficazmente este delito, habrá que seguir reforzando la cooperación internacional. También es

fundamental que se proporcione a los países en desarrollo que carecen de capacidad y de conocimientos para combatir el delito cibernético asistencia técnica y herramientas de capacitación, pues de este modo se les permitirá no sólo compartir conocimientos e información para detectar, investigar y enjuiciar delitos de este tipo sino también superar la brecha digital cada vez más profunda entre los países en desarrollo y los países desarrollados en la esfera de las tecnologías de la información y las comunicaciones¹⁹.

55. A escala normativa, la Convención sobre el delito cibernético, del Consejo de Europa²⁰, constituye un fundamento jurídico para la cooperación en un contexto mucho más amplio que el de los Estados miembros del Consejo de Europa, ya que está abierta a la adhesión de otros Estados. Sin embargo, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional también se puede utilizar, cuando proceda, para promover la cooperación internacional en esta esfera. Esta última Convención compromete a los Estados partes a aprobar una serie de medidas para reforzar la asistencia judicial recíproca, las extradiciones y otras formas de cooperación judicial y policial para combatir todo delito grave, incluidos los delitos cibernéticos. Aunque la Convención sólo es aplicable en aquellos casos en los que interviene un grupo delictivo organizado y considera que un grupo es tal si uno de sus objetivos es generar un “beneficio económico u otro beneficio de orden material”, los delitos cibernéticos más graves entran en su ámbito. En cualquier caso, el significado de la frase “beneficio económico u otro beneficio de orden material” es relativamente amplio y abarca, por ejemplo, los delitos relacionados con la identidad cometidos en línea en los que identidades, o información sobre identidades, que se hayan robado o fabricado se consideran una forma de producto ilícito que se compra, vende o intercambia y en los que se hace un uso indebido de esas identidades para obtener ganancias personales o para una organización, incluidas ganancias no financieras, como conseguir la entrada en otro país. La consideración del “objeto del delito” como una forma de producto ilícito que grupos delictivos organizados compren, venden o intercambian es aplicable también a la utilización de tecnologías de la información, en particular Internet, para cometer abusos deshonestos o con fines de explotación sexual de niños.

56. Internet ha ampliado la gama, el volumen y la accesibilidad de imágenes sexuales abusivas, incluida pornografía infantil, al crear un entorno que facilita su proliferación y crear y ampliar un mercado para su consumo. Se mantiene un núcleo persistente de sitios web que exhiben abusos sexuales cometidos contra niños, cuya mayoría tiene carácter comercial y generan grandes sumas de beneficios para los grupos delictivos organizados. Esto a su vez representa un reto para las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, que dedican cada vez mayor atención y recursos a la lucha contra los delitos sexuales en línea. En la mayoría de los casos, las investigaciones son complejas y lentas porque frecuentemente han de coordinarse entre distintas jurisdicciones y tienen por objeto redes de delincuentes que utilizan

¹⁹ Véanse los debates mantenidos en los últimos años bajo la égida del Foro para la Gobernanza de Internet, una plataforma de diálogo político entre múltiples interesados sobre cuestiones relacionadas con Internet y convocado por el Secretario General de conformidad con el mandato recibido en la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, en particular los debates sobre las dos áreas temáticas “seguridad” y “acceso” (<http://www.intgovforum.org/cms/index.php/home>).

²⁰ Consejo de Europa, *European Treaty Series*, N° 185.

diversos niveles de seguridad. Se estima que desde 2005 se han abierto aproximadamente 3.000 sitios web asociados con delitos sexuales. Para crear alianzas globales que investiguen y combatan este tipo de sitios es necesario que los gobiernos, el sector de Internet, la policía, las líneas de atención directa, las organizaciones no gubernamentales, las obras de beneficencia para niños, los educadores, los psicólogos y los investigadores financieros colaboren para realizar los cambios necesarios y reducir al mínimo los continuos abusos sexuales de niños a través de la tecnología. Además, estas actividades delictivas subrayan la importancia de promover la mayor cooperación posible entre las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y los proveedores de servicios de Internet en la lucha contra el delito cibernético²¹.

57. Otra esfera en la que puede ser necesaria esta cooperación es la de las redes sociales (MySpace, Facebook), que debido al rápido desarrollo de las tecnologías de Internet se han popularizado como medio de comunicación social. Esta revolución de la interacción social viene acompañada de la divulgación de información privada que puede ser objeto de un uso indebido por delincuentes y facilitar de este modo nuevas formas de delincuencia que es necesario combatir.

58. El abuso de Internet para fines terroristas representa una seria amenaza, por lo que es necesario hacer mayores esfuerzos por conocer mejor la cuestión. A este respecto, cabe señalar que el Equipo especial de lucha contra el terrorismo, en el que participan 23 entidades del sistema de las Naciones Unidas e INTERPOL a fin de garantizar la coordinación y coherencia general de las medidas de lucha contra el terrorismo del sistema de las Naciones Unidas, con inclusión de la colaboración en la labor de apoyo a los esfuerzos de los países por aplicar la Estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo, ha establecido un grupo de trabajo para combatir el uso de Internet para fines terroristas. Los objetivos de este grupo de trabajo son identificar y reunir a interesados y asociados a fin de compartir información, así como definir posibles formas de combatir esta amenaza a escala nacional, regional y global y examinar el papel que las Naciones Unidas podrían desempeñar en la coordinación de las medidas de los Estados Miembros.

59. Los acontecimientos recientes en el área forense se pueden clasificar en tres categorías:

a) Desarrollo de nuevas tecnologías, como las técnicas de análisis del ADN que permiten el análisis de restos extremadamente pequeños de materiales biológicos dejados por los delincuentes y ofrecen información que antes no se podía obtener. Por ejemplo, los rastros materiales dejados en los objetos por su simple manipulación (por ejemplo, armas de fuego o volantes de automóviles) bastan hoy para definir el perfil de un ADN que permitirá identificar a una persona.

²¹ Véase el estudio encargado por el Consejo de Europa relativo a la cooperación entre las autoridades encargadas de aplicar la ley y los proveedores de servicios de Internet en la lucha contra el delito cibernético: hacia unas directivas comunes (junio de 2008) (http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/economiccrime/cybercrime/Documents/Reports-Presentations/567_prov-d-wgSTUDY_25June2008.pdf) y las directrices para la cooperación entre las autoridades encargadas de aplicar la ley y los proveedores de servicios de Internet contra el ciberdelito, aprobadas el 2 de abril de 2008 (http://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/economiccrime/cybercrime/cy_activity_Interface2008/567_prov-d-guidelines_provisional2_3April2008_en.pdf).

Actualmente, es posible analizar materiales que contienen ADN que tienen una antigüedad de muchos años, lo que contribuye a que se solucionen casos pendientes:

b) Mejora y reforzamiento de las tecnologías existentes. Por ejemplo, hoy se dispone de nuevos agentes químicos que permiten detectar huellas digitales en tipos específicos de materiales. La creciente solidez de algunas técnicas analíticas ha permitido también el desarrollo de aparatos portátiles principalmente para la identificación a tiempo de drogas y explosivos sobre el terreno;

c) Mejora de las tecnologías actuales debido a los avances en la tecnología de las computadoras, como por ejemplo el procesamiento de imágenes para destacar huellas dactilares latentes y de mala calidad, las fotografías digitales y el desarrollo de bases de datos.

C. Temas de debate

60. Los participantes en las reuniones preparatorias regionales y el 12º Congreso quizá deseen considerar las siguientes cuestiones:

a) ¿Cómo puede promover la comunidad internacional una estrategia amplia para combatir el delito cibernético, incluida la asistencia técnica, así como modelos de legislación y cooperación entre autoridades encargadas de hacer cumplir la ley? En lo que respecta a la legislación, ¿en qué medida existen marcos jurídicos que abarquen distintas formas de delito cibernético? ¿Existen bases de datos que contengan información sobre distintos aspectos, como casos de delito cibernético, detenciones, enjuiciamientos y sentencias? ¿Cuáles son las prioridades en la asistencia técnica para hacer frente a la falta de capacidad y conocimientos en la esfera del delito cibernético?

b) ¿Qué buenas prácticas se conocen para reforzar la capacidad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y las fiscalías en la lucha contra el delito cibernético? ¿Qué papel y misión tienen las plataformas de vigilancia en Internet y las dependencias nacionales de vigilancia las 24 horas del día? ¿Existen dependencias de vigilancia del cumplimiento de la ley especializadas en la lucha contra los delitos cibernéticos y el intercambio de prácticas conexas e información? ¿Qué medidas pueden adoptarse para conseguir que las autoridades de la justicia penal se mantengan al tanto de los cambios tecnológicos y de las tendencias del delito cibernético?

c) ¿Cómo pueden colmarse las lagunas de la capacitación y qué tipos de capacitación material se necesitan?

d) ¿Qué tipos de pornografía infantil en línea existen y qué consecuencias tiene ello en las medidas legislativas y de vigilancia del cumplimiento de la ley?

e) ¿Cómo pueden aplicarse eficazmente métodos internacionales de lucha contra los contenidos de abuso sexual de niños en línea? Algunos de los siguientes métodos podrían considerarse:

i) La lucha contra estas operaciones debe formar parte de la labor de los organismos ya creados para combatir la delincuencia organizada y la corrupción y el abuso sexual de niños a través de la tecnología;

- ii) Es necesario un enfoque internacional unido de aplicación de la ley para identificar los sitios web comerciales que exhiben abusos sexuales cometidos contra niños y muestran una longevidad importante, combinando las actuaciones con los servidores informáticos y con las jurisdicciones policiales nacionales a fin de garantizar la investigación de los distribuidores y la eliminación de los contenidos;
 - iii) Autorregulación de la industria y apoyo a las líneas de atención directa nacionales, con el respaldo necesario de la legislación pertinente;
 - iv) Adopción internacional y nacional de medidas de respuesta inmediata entre las líneas de atención directa y la industria para permitir que las empresas de alojamiento web y los proveedores de servicios de Internet eliminen de sus redes los contenidos con abusos sexuales cometidos contra niños, sin que ello dependa de que sean miembros de un centro nacional o una red de líneas de atención directa;
 - v) Envío de una lista completa y continuamente actualizada de sitios web con contenidos de abusos sexuales infantiles a los proveedores de servicios de Internet, los operadores de servicios móviles, los proveedores de buscadores y las empresas que ofrecen filtros, con el fin de facilitar el bloqueo del acceso a esos contenidos en toda la red y proteger así a los usuarios de Internet frente a su visión, y reducir al mínimo la perpetuación de los abusos sexuales de los que son víctimas niños debido a la repetición de las visualizaciones;
 - vi) Establecimiento de un código de conducta del sector de servicios en línea, que defina los objetivos y principios de la buena práctica;
 - vii) Esfuerzos internacionales de los registros de dominios y de las autoridades pertinentes para permitir la desinscripción de los dominios relacionados con abusos sexuales contra niños;
 - viii) Participación de todas las líneas de atención directa en un proyecto de base de datos centralizada, por ejemplo regional, de sitios con contenidos de abuso sexual de niños, con objeto de facilitar la difusión óptima de los datos, la medición de la escala del problema y la distribución eficaz de los recursos.
 - ix) Compartir a escala internacional datos, inteligencia y experiencia, aportando ideas para ayudar a combatir el carácter transfronterizo de estos delitos;
 - x) Necesidad de establecer, con independencia de los sistemas nacionales, unas normas reconocidas internacionalmente de buena conducta que garanticen una respuesta unida y que incluyan, y faciliten, la prestación segura de servicios de Internet en los países menos adelantados, a fin de reducir activamente al mínimo las oportunidades de abuso de los servicios en línea;
- f) ¿Qué es necesario hacer para conseguir una actuación eficaz contra la utilización de Internet para fines terroristas? Podrían considerarse las siguientes medidas:
- i) Esforzarse más por entender mejor sus distintas dimensiones, y en particular entender mejor el proceso que conduce de la propaganda y la incitación en línea al reclutamiento y a determinados actos terroristas cometidos fuera de la red de Internet;

- ii) Seguimiento de las actividades en línea de (potenciales) terroristas, dentro de los marcos jurídicos vigentes;
- iii) Establecer acuerdos voluntarios con los proveedores de servicios de Internet que estén en condiciones de responder con prontitud a las peticiones debidamente documentadas y legitimadas de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y de aportar sus conocimientos técnicos en caso necesario;
- iv) Promover campañas de concienciación de los usuarios de Internet, en las que también pueden participar las autoridades encargadas del cumplimiento de la ley y el sector privado;
- g) ¿Qué es necesario hacer para seguir promoviendo la cooperación internacional en la lucha contra el delito cibernético? ¿Podría ser útil a tal efecto lo siguiente?
 - i) Creación de grupos de trabajo con experiencia operacional a escala regional;
 - ii) Promover la uniformidad de las leyes y de los procedimientos de investigación;
 - iii) Capacitación del personal;
 - h) ¿Cómo puede la UNODC ayudar a los Estados Miembros a desarrollar su capacidad de combatir eficazmente el delito cibernético? ¿Cómo puede la UNODC facilitar la prestación de tipos concretos de asistencia técnica al respecto?
 - i) ¿Cómo puede la UNODC mejorar sus alianzas con otras partes interesadas, entre ellas organismos y organizaciones regionales e internacionales, gobiernos, el sector de Internet y otras entidades del sector privado, las autoridades encargadas del cumplimiento de la ley y los inspectores financieros? ¿Qué es necesario hacer para permitir la coordinación de las distintas iniciativas que se han presentado en distintos foros a fin de articular unos enfoques y unas medidas más coherentes y concertados?

Tema sustantivo 7. Fortalecimiento de la cooperación internacional para combatir los problemas relacionados con la delincuencia: enfoques prácticos

A. Antecedentes

61. La cooperación internacional en asuntos penales es la piedra angular de las actividades coordinadas de prevención y lucha contra la delincuencia en sus manifestaciones transnacionales más graves. Partiendo, como base, de las disposiciones de la Convención de 1988, las convenciones de las Naciones Unidas relativas a la delincuencia (la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional y la Convención contra la Corrupción) han incluido disposiciones generales que refuerzan la cooperación internacional entre las partes haciendo especial hincapié en la extradición, la asistencia judicial recíproca y la cooperación

internacional con fines de decomiso, habiéndose logrado progresos importantes en esta esfera. Las Naciones Unidas han elaborado algunos instrumentos prácticos (modelos de tratados de extradición, asistencia judicial recíproca y adjudicación de los beneficios decomisados, y manuales para su aplicación, leyes modelo de extradición y asistencia judicial recíproca, listados de autoridades nacionales competentes, incluidos detalles sobre los enlaces y la información necesaria para presentar solicitudes de asistencia, y una aplicación para presentar por escrito solicitudes de cooperación inicial. Bajo la égida de la Conferencia de las Partes en la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional se creó un grupo de trabajo de cooperación internacional encargado de mantener un debate sustantivo de las cuestiones prácticas que plantea la aplicación de las disposiciones de dicha Convención dedicadas a la extradición, la asistencia judicial recíproca y otras formas de cooperación internacional. La UNODC ha creado también un comité directivo encargado de prestar asistencia y establecer directrices para la aplicación de las decisiones pertinentes de la Conferencia de las Partes, en particular en lo que respecta a la organización de una serie de seminarios regionales dedicados a la cooperación jurídica internacional. Los seminarios convocados hasta la fecha han dado a los profesionales de la cooperación internacional oportunidades valiosas de examinar problemas comunes con sus homólogos, estrechar las relaciones de trabajo basadas en el entendimiento mutuo y la confianza, y realizar avances en los casos pendientes. También han tenido por objeto aumentar la conciencia de las posibilidades que ofrecen instrumentos globales tales como las convenciones antes mencionadas para ofrecer un fundamento jurídico a la cooperación internacional en asuntos penales.

62. La recuperación de activos es una forma relativamente reciente de cooperación internacional en asuntos penales. Se considera que constituye un principio fundamental de la Convención contra la Corrupción, y las partes han convenido prestarse mutuamente la máxima cooperación y asistencia. El capítulo V de la Convención, Recuperación de activos, constituye su parte más innovadora. La Convención hace hincapié en el establecimiento de mecanismos eficaces para impedir el blanqueo del producto de prácticas corruptas y en la recuperación de activos procedentes de prácticas corruptas, e incluye disposiciones específicas relativas a la restitución y disposición de los activos. El capítulo V se relaciona también con otras partes de la Convención, por ejemplo, las disposiciones referentes a la prevención y retención de transferencias del producto del delito sirven de complemento de las medidas destinadas a combatir el blanqueo de dinero, mientras que las disposiciones relativas a la cooperación internacional para fines de decomiso (artículos 54 y 55) se relacionan estrechamente con las disposiciones generales referentes a la cooperación internacional, en particular la asistencia judicial recíproca. En conjunto, estas disposiciones establecen un marco singular e innovador para la recuperación de activos, pero su aplicación efectiva depende mucho de los Estados partes.

63. La Conferencia de los Estados Parte en la Convención contra la Corrupción atribuye, por intermedio de su Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre la recuperación de activos, una gran importancia a este asunto y ha formulado unas recomendaciones concretas sobre la creación de sistemas plenamente operacionales para dicha recuperación. Además, la UNODC y el Banco Mundial lanzaron en 2007 la Iniciativa para la recuperación de activos robados (Iniciativa StAR), con el propósito de ayudar a los países en desarrollo a recuperar

activos robados por dirigentes corruptos, a invertirlos en programas eficaces de desarrollo y a combatir internacionalmente y con el mundo desarrollado los refugios seguros a fin de eliminar los obstáculos a la restitución de los bienes robados.

B. Prioridades sustantivas

64. El debate del tema sustantivo 7 debería centrarse en los enfoques prácticos para superar los obstáculos a la solicitud y la concesión efectiva de cooperación internacional en asuntos penales. La utilización de instrumentos multilaterales como las convenciones de las Naciones Unidas sobre el delito como fundamento jurídico para la extradición y la asistencia judicial recíproca, incluidas las incautaciones, se ha identificado como poderoso instrumento para facilitar la cooperación, en particular si no existen acuerdos bilaterales o regionales específicos. En particular, debería aumentarse el conocimiento del amplio margen de cooperación previsto en las dos convenciones sobre el delito y sobre el éxito de algunas experiencias de los Estados partes en su utilización como base para la cooperación en diversas situaciones.

65. Otros enfoques prácticos para debatir podrían ser la experiencia acumulada en la transmisión espontánea de información, sin que se hubiera solicitado; los contactos directos entre profesionales, y el papel de las autoridades centrales en la facilitación de tales contactos directos; las ventajas y desventajas de la utilización de la videoconferencia para oír a testigos y expertos; la experiencia y la práctica en la realización de investigaciones conjuntas sobre la delincuencia organizada transnacional; las experiencias acumuladas por las redes judiciales regionales y el papel de la UNODC en la promoción y el apoyo a la red judicial mundial.

C. Temas de debate

66. Los participantes en las reuniones preparatorias regionales y el 12º Congreso quizá deseen considerar las siguientes cuestiones:

a) ¿Cuáles son los principales obstáculos a la utilización más amplia de las convenciones de las Naciones Unidas sobre la droga y el delito como fundamento jurídico para la cooperación internacional en asuntos penales? ¿Qué cabe hacer para promover esa utilización, en especial si no existen instrumentos bilaterales o regionales?

b) En la esfera de la extradición, ¿cómo lograr progresos globales en la simplificación y racionalización de los requisitos y procesos en esferas tales como la doble incriminación, motivos para la denegación, requisitos probatorios y revisiones judiciales?

c) ¿Qué posibilidades tienen de ser adoptados en otras regiones los modelos regionales de aceptación recíproca de los mandamientos de detención (por ejemplo, los mandamientos de detención europeos)?

d) ¿Cómo pueden superarse los obstáculos que representa la no extradición de nacionales? ¿Cómo puede promoverse la utilización más amplia de alternativas, por ejemplo, la aplicación del principio “extradición o procesamiento” o las entregas condicionales?

e) En la esfera de la asistencia judicial recíproca, ¿qué buenas prácticas se conocen para acelerar la cooperación y eliminar los impedimentos a la plena ejecución de las solicitudes? En especial en lo que respecta a la doble incriminación, ¿es necesario instar a los Estados Miembros a que adopten medidas que les permitan ofrecer asistencia judicial para la gama más amplia posible de actividades penales cuando no esté nada previsto? ¿Qué dificultades se han encontrado para aplicar las disposiciones de los instrumentos jurídicos internacionales relativos a la cooperación internacional en asuntos penales y en relación con cuestiones tales como la definición y carácter de los delitos en cuestión; el sistema de sentencias y cómo están reguladas; y las distintas reglas referentes a la presentación y admisión de pruebas? ¿Qué soluciones puede haber para superar tales dificultades?

f) ¿Cómo pueden ampliarse las redes de magistrados de enlace, fiscales y oficiales de policía destinados en el extranjero para facilitar la comunicación y superar los malentendidos entre los diferentes ordenamientos jurídicos? ¿Se conocen experiencias de pequeñas jurisdicciones con recursos limitados que compartan un personal de enlace común a escala regional?

g) ¿Qué experiencias, casos prácticos o prácticas óptimas se conocen en la constitución de equipos conjuntos de investigación para combatir delitos graves de carácter transnacional? ¿Qué retos jurídicos y administrativos se han encontrado a este respecto?

h) ¿Cómo puede promoverse la cooperación internacional en la localización, detención e incautación del producto del delito, con objeto de privar a los delincuentes de sus beneficios? ¿Qué dificultades se han encontrado en la práctica para restituir activos obtenidos de delitos de corrupción y disponer de ellos? ¿Qué buenas prácticas se conocen en la esfera de la disposición del producto confiscado del delito y la recuperación de activos? ¿Cómo pueden superarse las diferencias entre los enfoques del decomiso (basado, o no, en una sentencia condenatoria) con objeto de facilitar una cooperación internacional rápida y eficaz?

i) ¿Cómo pueden promoverse las consultas y el contacto directo entre las autoridades durante todas las etapas del proceso de solicitud y concesión de extradiciones y de asistencia judicial recíproca?

j) ¿Qué tipo de actividades de asistencia técnica se consideran eficaces para fortalecer la capacidad de las autoridades centrales y otras autoridades competentes? ¿Cuáles son las necesidades de personal, capacitación, equipo, tecnología y servicios de telecomunicaciones?

k) ¿Cómo puede reforzarse la asistencia técnica para combatir con eficacia la mala utilización o la falsificación de documentos de viaje o de identidad que pueden utilizarse para la comisión transfronteriza de delitos graves?

l) ¿Qué experiencias se han tenido con las redes judiciales regionales? ¿Cómo pueden complementarse eficazmente las redes actuales a escala global para permitir la creación de redes interregionales de autoridades centrales y otras autoridades competentes? ¿Qué papel facilitador puede desempeñar la UNODC?

Tema sustantivo 8. Prevención del delito y respuestas de la justicia penal a la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias

A. Antecedentes

67. Es un hecho cada vez más admitido que las personas que optan por vivir de forma temporal o permanente en un país distinto de aquél en que nacieron, sea por encontrar un trabajo remunerado o por otro motivo, y sus familias, son particularmente vulnerables a actos de violencia. A lo largo de todo el proceso de migración, que incluye los preparativos, la partida, el tránsito y todo el período de estancia, con una posible actividad remunerada en el Estado receptor, además del retorno al Estado de origen o de residencia habitual, los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias pueden ser vulnerables al abuso, la violencia y la explotación. Esta violencia puede ser ejercida por personas dedicadas al tráfico ilícito de migrantes, por los empleadores o incluso por miembros de la propia familia de migrantes. En particular, las trabajadoras migrantes pueden ser víctimas de abuso, maltrato y violencia sexual por parte de sus empleadores. Los migrantes objeto del tráfico ilícito pueden encontrarse en situaciones y ser sometidos a actos de violencia que no habían previsto antes de partir de sus países de origen. Estos actos de violencia constituyen un reto particular para las iniciativas de prevención del delito y las respuestas de la justicia penal.

68. El primer paso fundamental es entender la naturaleza y el alcance del problema. Se plantean dos dificultades. La primera es identificar esos grupos dentro de los Estados y las comunidades. En particular, la ilegalidad del tráfico ilícito de migrantes, sumada a los efectos de las leyes y reglamentos nacionales de inmigración y empleo, puede empujar a los migrantes, trabajadores migratorios y sus familias a hacerse “invisibles”, trabajando en la economía informal, viviendo en domicilios sin registrar o moviéndose en otras circunstancias que no están suficientemente previstas por las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley. En segundo lugar, es frecuente considerar que las poblaciones de migrantes no denuncian todos los delitos, incluidos los delitos violentos, lo que impide que pueda hacerse un uso adecuado de los recursos destinados a mantener el respeto de la ley en las comunidades de inmigrantes.

69. A escala normativa, la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares²², que entró en vigor el 1º de julio de 2003, tiene por objeto proteger los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares. La Convención pretende prevenir y eliminar la explotación de trabajadores migratorios en cualquiera de las etapas de todo el proceso de migración, estableciendo un conjunto de normas internacionales vinculantes que regulan el trato, las prestaciones sociales y los derechos humanos que corresponden a los migrantes, documentados o no, así como las obligaciones y responsabilidades de los Estados de origen y destino. En particular, pretende poner fin a la contratación y el tráfico ilegal o clandestino de trabajadores migratorios y

²² Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2220, N° 39481.

disuadir del empleo de trabajadores migratorios en situación irregular o sin documentos.

70. El Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes, que reconoce ya en su preámbulo la necesidad de dar un trato humano a los migrantes y de proteger plenamente sus derechos humanos y establece que esa protección es uno de sus objetivos básicos (artículo 2) (véase también el tema sustantivo 4), incluye una serie de disposiciones en este sentido con el fin, entre otras cosas, de prevenir las peores formas de explotación de migrantes, característica frecuente del proceso de tráfico ilícito. Así pues, cuando los Estados partes penalicen el tráfico ilícito de migrantes y otros delitos conexos están obligados a considerar circunstancia agravante que se haya puesto en peligro o se pueda poner en peligro la vida o la seguridad de los migrantes afectados o se dé lugar a un trato inhumano o degradante, en particular con el propósito de explotar a estos migrantes (párr. 3 del artículo 6). Además, el artículo 16 del Protocolo impone a los Estados partes la obligación específica de adoptar todas las medidas apropiadas para preservar y proteger los derechos reconocidos internacionalmente de los migrantes objeto de tráfico ilícito, con inclusión en particular del derecho a no ser sometido a tortura o a otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (párr. 1) y el derecho a ser protegido contra toda violencia (párr. 2).

71. En el párrafo 20 de la Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI (resolución 55/59 de la Asamblea General, anexo) se toma nota de que prosiguen las manifestaciones de discriminación racial, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia. En el mismo párrafo, los Estados Miembros reconocen también la importancia de adoptar medidas para incorporar en las estrategias y normas de prevención internacional del delito medidas destinadas a prevenir y combatir los delitos de este tipo. Además, estas disposiciones han sido incluidas en los Planes de acción para la aplicación de la Declaración de Viena (VIII. Medidas de prevención del delito, párr. 27 f).

72. El reto más importante con que se enfrentan las autoridades competentes en lo que respecta a los delitos cometidos sobre los que haya firmes sospechas de que tienen un motivo xenófobo es que hay que demostrar que existe tal motivo. La mayoría de estos delitos se considera vandalismo, lo que dificulta reflejar los motivos reales en las estadísticas. Por otro lado, las víctimas tienen dificultades para someter su caso a un tribunal debido a la renuencia de los abogados a representarlas ante ellos. Además, las autoridades policiales no siempre prestan la debida atención a desvelar los motivos reales de los actos de violencia.

73. El 12º Congreso podría constituir una buena oportunidad para debatir la prevalencia de este tipo de delitos, así como los problemas que plantea la obtención de datos exactos. Además, podrían también estudiarse formas de garantizar a los migrantes una asistencia jurídica fácil. Otra cuestión que podría examinarse sería la posibilidad de informar mejor a las víctimas de estos delitos sobre los derechos que pueden ejercer (por ejemplo, a través de equipos de trabajo a escala local). Además, podría debatirse también la posibilidad de capacitar a funcionarios encargados del cumplimiento de la ley para especializarlos en este tipo de delitos.

74. Es fundamental que se adopten estrategias generales de comunicación a fin de mejorar la comprensión recíproca de todos los segmentos de la sociedad. Sería necesario que todos los componentes de la sociedad, incluidos los inmigrantes,

cambiaran su forma de pensar a fin de eliminar las barreras de todo tipo entre los distintos grupos. El diálogo constructivo y la interacción entre los distintos grupos que componen la sociedad puede siempre generar una sinergia positiva general. La sociedad está interesada en conseguir que sus miembros tengan unas relaciones armoniosas. La finalidad de la Alianza de Civilizaciones es mejorar el entendimiento y las relaciones de cooperación entre las naciones y pueblos de distintas culturas y religiones. En este contexto, podrían elaborarse y apoyarse proyectos centrados, en particular, en los jóvenes. Asimismo podría debatirse el papel de la educación, los medios de comunicación y la sociedad civil, así como la importancia de la promoción del diálogo intercultural e interreligioso.

75. Para conocer los niveles de victimización de las comunidades migrantes puede ser un instrumento fundamental realizar sondeos diseñados con sensibilidad. En el contexto europeo, por ejemplo, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ha puesto en marcha el primer sondeo realizado en toda la UE, y el más amplio que se haya realizado nunca de este tipo, para reunir datos comparables sobre las experiencias de los migrantes y los grupos minoritarios en diversos aspectos, entre ellos su experiencia como objeto de victimización penal²³. Los resultados de estos sondeos pueden utilizarse para hacer llegar a los responsables de las políticas información sobre el carácter y el alcance de los delitos violentos que padecen las comunidades de migrantes, cómo perciben éstas la actuación y la accesibilidad del sistema de vigilancia del cumplimiento de la ley y de justicia penal y cuál es el impacto de los delitos violentos en su vida cotidiana.

B. Prioridades sustantivas

76. El debate sobre este tema podría centrarse en las soluciones que el sistema de justicia penal puede ofrecer a estos problemas, los enfoques y metodologías que pueden utilizarse para entender los actos de violencia cometidos contra los migrantes, trabajadores migratorios y sus familias, y la identificación de buenas prácticas en el diseño de respuestas a esta cuestión en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal. Por ejemplo, centrar estrategias de prevención del delito en poblaciones con las que no resulta fácil contactar, como éstas, es un reto importante que requiere enfoques innovadores, entre ellos iniciativas de carácter social.

77. Los migrantes, además de su aislamiento frente a los servicios de vigilancia del cumplimiento de la ley y el sistema de justicia penal, pueden tener mayores dificultades durante el proceso de investigación o el procedimiento judicial que los no migrantes cuando denuncian a las autoridades competentes su condición de víctimas. Entre estas dificultades cabe mencionar las barreras lingüísticas, las diferencias culturales y el desconocimiento de un sistema de justicia penal extranjero. Para que el sistema de justicia penal pueda dar una respuesta eficaz a la violencia sufrida por los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias puede ser necesario adoptar programas, políticas o prácticas especializadas de aplicación de la ley, por ejemplo, asistencia multilingüe y presencia de la policía y de los servicios de apoyo a las víctimas en las comunidades de migrantes.

²³ Véase http://fra.europa.eu/fra/index.php?fuseaction=content.dsp_cat_content&catid=4864fb6b22239.

C. Temas de debate

78. Los participantes en las reuniones preparatorias regionales y el 12º Congreso quizá deseen abordar, en su debate sobre la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias y las posibles respuestas de la justicia penal frente a ello, los siguientes puntos:

a) ¿En qué medida incluye la legislación nacional de los Estados Miembros disposiciones que penalicen la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias según lo previsto en la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares? ¿Qué disposiciones contienen las leyes nacionales que prevengan la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias? ¿Qué tipo de medidas prevé la legislación nacional para garantizar el respeto y la protección de los trabajadores migratorios y sus familias? ¿Cómo pueden los Estados Miembros generar o mejorar una respuesta legislativa a este fenómeno?

b) ¿En qué medida garantiza el derecho interno derechos a los migrantes, trabajadores migratorios y sus familias? ¿Qué tipo de recursos se destinan a ayudar a los trabajadores migrantes que hayan sido víctimas de violencia a que entiendan y ejerzan sus derechos?

c) ¿Qué tipo de sistema de reunión de datos e información se utiliza para medir la prevalencia de delitos contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias a escala nacional? ¿Ha participado el Estado en algún proyecto internacional, regional o sectorial de investigación o de asistencia técnica en el que se haya examinado la prevalencia de la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias? ¿Qué resultados y lecciones se extrajeron?

d) ¿En qué medida están preparados los funcionarios de la justicia penal para reaccionar frente a casos de violencia contra migrantes, trabajadores migratorios y sus familias? ¿Qué tipo de medidas se han adoptado para prevenir la reincidencia en delitos de este tipo? ¿De qué forma se asegura el Estado de que los migrantes, trabajadores migratorios y sus familias que hayan sido objeto de violencia no sean doblemente victimizados por el sistema de justicia penal? ¿Se ha adoptado alguna medida práctica para proteger en particular a los menores no acompañados? ¿Existe algún programa para prestar apoyo a la reunificación de migrantes y sus familias? ¿Se ha adoptado alguna medida para despenalizar la migración sin documentos? ¿Qué medidas prácticas se han adoptado para garantizar el acceso a la justicia de los migrantes, con independencia de su condición de inmigrante, si se violan sus derechos humanos o laborales?

e) ¿Cómo han buscado las autoridades nacionales la cooperación internacional y la asistencia judicial recíproca en sus respuestas de justicia penal a la violencia de este tipo? ¿Disponen los Estados Miembros de mecanismos adecuados para permitir la extradición y confiscación de activos, cuando proceda?

f) ¿Cómo puede prestar apoyo la comunidad internacional a los Estados para que comprendan mejor la violencia ejercida contra migrantes, trabajadores migratorios y sus familias y mejoren las respuestas de la justicia penal? ¿Qué tipos de asistencia técnica se necesitan para conocer mejor la prevalencia de este tipo de

violencia y para conseguir un mayor respeto hacia los migrantes, trabajadores migratorios y sus familias y una mayor protección de éstos?

III. Seminarios que se organizarán en ocasión del 12º Congreso sobre Prevención del Delito y Justicia Penal

Seminario 1. Educación en materia de justicia penal internacional para el estado de derecho

A. Ámbito

79. El estado de derecho es un principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a unas leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las reglas y normas internacionales de derechos humanos. Exige asimismo que se adopten medidas para garantizar el respeto de los principios de primacía de la ley, igualdad ante la ley, rendición de cuentas ante la ley, equidad en la aplicación de la ley, separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, legalidad, no arbitrariedad y transparencia procesal y legal (S/2004/616, párrafo 6).

80. Para medir la eficacia y evaluar el impacto de la asistencia que prestan las Naciones Unidas con objeto de promover el estado de derecho, es preciso apoyar los esfuerzos encaminados a mejorar el conocimiento y comprender mejor cómo promover el estado de derecho. Por consiguiente, es necesario que los organismos de las Naciones Unidas alienten a los centros de investigaciones y las instituciones académicas a patrocinar investigaciones aplicadas y teóricas sobre la asistencia en esta esfera (A/63/226, párrafo 62).

81. Desde el Primer Congreso (1955), las Naciones Unidas han avanzado significativamente en la elaboración de un acervo completo y diversificado de reglas y normas sobre prevención del delito y justicia penal, así como en la esfera de la ayuda prestada a los Estados Miembros para que lo pusieran efectivamente en práctica. Estas reglas y normas constituyen componentes esenciales a fin de crear la estructura de un sistema de justicia penal, de formular políticas y estrategias penales, así como de organizar el debido funcionamiento de un sistema de prevención del delito y justicia penal, justo, eficaz y humano. Asimismo, expresan la legitimidad de la acción internacional por haber concitado el acuerdo de todos los Estados Miembros y, como tales, han contribuido a fortalecer el estado de derecho en todo el mundo.

82. La “operacionalización” de las reglas y normas de las Naciones Unidas en los ordenamientos jurídicos nacionales ha contribuido a reforzar el concepto de estado de derecho a nivel nacional, en la medida en que esos instrumentos normativos representan no solamente declaraciones de principios sino también prácticas óptimas que son herramientas prácticas para introducir reformas de la justicia penal a nivel nacional, en particular en los países en desarrollo y en los países que salen de una situación de conflicto, que las pueden adaptar a las necesidades nacionales. Además han sido utilizadas a nivel nacional fomentando evaluaciones en

profundidad conducentes a la adopción de las reformas y ajustes necesarios en materia de justicia penal. Por añadidura, han ayudado a los países a desarrollar políticas y estrategias nacionales, regionales y subregionales encaminadas a fomentar el estado de derecho en los respectivos países. Se han utilizado también como “normas de excelencia” y directrices, en el contexto de los programas de asistencia técnica y actividades de cooperación técnica en todo el mundo.

83. En la Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal de la UNODC se enumeran por lo menos 55 instrumentos²⁴. Todos ellos han aportado una contribución a las instituciones de la comunidad internacional que se ocupan de la prevención del delito y la justicia penal, incluidos los institutos de la red del Programa de las Naciones Unidas en Materia de Prevención del Delito y Justicia Penal. A lo largo de 60 años se han producido cambios significativos en la política penal en el marco de las Naciones Unidas. El énfasis en los enfoques punitivos evolucionó hacia una justicia restaurativa y se pasó de un criterio de represión a uno de prevención. Uno de los acontecimientos más notables consistió en que, desde una perspectiva histórica, las reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal han contribuido a allanar el camino para la adopción de los instrumentos jurídicos normativos de las Naciones Unidas relacionados con el delito. Por cierto, varios de los principios contenidos en las reglas y normas existentes han sido incorporados en esos tratados y convenciones.

84. Para la ampliación y el desarrollo de la educación internacional en materia de justicia penal con las miras puestas en el estado de derecho, es preciso tener en cuenta lo expuesto supra e incluir componentes didácticos y formativos tanto en las reglas y normas como en los instrumentos jurídicamente vinculantes relacionados con el delito. Con respecto a estos últimos, cabe remitirse al ejemplo de la Academia Internacional Anticorrupción, establecida conjuntamente por la UNODC e INTERPOL, que está destinada a ser un centro de excelencia en materia de educación y capacitación para combatir la corrupción. La Academia tiene una doble misión: elaborar planes de estudio y herramientas de capacitación, e impartir cursos y enseñanza para combatir la corrupción, basados en las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

85. La educación en materia de justicia penal internacional debería promover un enfoque triple en las iniciativas de enseñanza y formación, de las que probablemente se beneficiará la próxima generación de dirigentes. En primer lugar, esa educación debe comenzar desde una edad temprana, con los cursos de nivel de primaria destinados a inculcar y fomentar una cultura de respeto de la ley. En segundo lugar, debe continuar con una educación en materia de estado de derecho para estudiantes universitarios, preparándolos para su carrera en el sector público o en el sector privado. En tercer lugar, debe contar con la participación de funcionarios o profesionales especialistas en justicia penal. No obstante, desde el punto de vista práctico en numerosos países –especialmente aquellos en transición hacia un régimen democrático o a una economía de mercado, o ambas cosas al mismo tiempo- en este proceso ininterrumpido a lo largo de la vida pueden plantearse importantes dificultades.

²⁴ Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.92.IV.1 y corrección

B. Objetivos

86. El Seminario 1 ofrecerá oportunidades únicas para conjugar la experiencia profesional y los conocimientos especializados de diversas disciplinas, con los siguientes objetivos:

a) Intercambiar experiencia sobre los planes de estudio de establecimientos de educación y formación (escuelas, universidades, academias internacionales de represión del delito e institutos jurídicos, facultades de especialistas en justicia penal, etc.) y su armonización con las reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal;

b) Examinar iniciativas pedagógicas concretas, sobre todo las centradas en el género, los niños y las víctimas, así como contribuir al progreso y la protección del estado de derecho;

c) Demostrar la forma en que las nuevas técnicas de enseñanza y capacitación, incluidos la formación asistida por ordenador y los foros virtuales, contribuyen a alcanzar los objetivos de prevención del delito y justicia penal de las Naciones Unidas con miras al establecimiento del estado de derecho, en particular mediante proyectos sobre el terreno;

d) Formular recomendaciones, con inclusión de un modelo de cursos internacionales de capacitación en materia de justicia penal que sirvan de referencia para permitir a los Estados Miembros evaluar sus propios objetivos relativos al estado de derecho y tratar de obtener asistencia técnica de las Naciones Unidas para mejorar la calidad sustantiva de sus programas de educación permanente sobre justicia penal.

C. Temas de debate

87. Los participantes en el Seminario 1 tal vez deseen abordar las siguientes cuestiones:

a) ¿Cuál es el número mínimo de componentes y normas de una educación integral sobre justicia penal? ¿Cómo pueden incorporarse esos componentes en los programas de los diversos niveles educativos?

b) ¿Qué programas de estudio internacionales existen y qué relación guardan con las normas y reglas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal?

c) ¿Qué aportaciones han hecho los tribunales penales internacionales existentes y su jurisprudencia a los programas de educación sobre justicia penal?

d) ¿Cómo el establecimiento de academias internacionales de represión del delito, o el carácter internacional de los programas nacionales de educación y formación de justicia penal, se conjugan con el programa regional y interregional de las Naciones Unidas para combatir la delincuencia transnacional y otros delitos desde el punto de vista de la eficacia de las recomendaciones y la cooperación internacionales?

e) ¿Cuáles son las prioridades en materia de educación de justicia penal de los países que salen de una situación de conflicto o con economías en transición? ¿Qué contribución puede aportar la comunidad internacional, incluido el sistema de las Naciones Unidas, al desarrollo de la educación sobre justicia penal en esos países?

f) ¿Cómo las nuevas técnicas de enseñanza y formación, incluida la enseñanza electrónica a distancia, la formación asistida por ordenador y los foros virtuales, pueden fomentarse aún más, ofreciéndolas principalmente a los funcionarios encargados de hacer aplicar la ley y la justicia penal de los países en desarrollo y de los países con economías en transición?

g) ¿Existen ejemplos positivos de: i) técnicas pedagógicas en la esfera de la educación sobre justicia penal (aprendizaje cooperativo, enseñanza orientada a los problemas, aprendizaje de servicios y experimental, aprendizaje a través de la investigación), y ii) programas de estudio que utilicen componentes jurídicos, estadísticos y de ciencias sociales?

h) ¿En qué medida y por qué medios puede lograrse que en la aplicación de las reglas y normas de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal se tengan en cuenta las diferencias inherentes de las sociedades, incluidas aquéllas con sistemas de derecho consuetudinario muy arraigados?

i) ¿Aparecen reflejados en los programas de estudio sobre justicia penal las cuestiones de justicia e integridad en la labor que se realiza en esa materia? En caso afirmativo, ¿de qué forma se imparten?

j) ¿Cómo conseguir que la función educativa de las reglas y normas de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal prospere en los ministerios del interior, de seguridad, de defensa, en el parlamento, entre las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, en el poder judicial, etc.?

k) ¿Qué mecanismos existen para alentar la colaboración entre la justicia penal y las autoridades educativas en la preparación de los planes de estudio de las Naciones Unidas sobre justicia penal y prevención del delito? y ¿cómo esos mecanismos pueden coordinarse y funcionar más eficazmente a escala mundial?

l) ¿Se han hecho esfuerzos sistémicos para fomentar e introducir en la educación nacional sobre justicia penal, incluida la formación profesional, las reglas y normas de las Naciones Unidas sobre prevención del delito?

m) ¿Han habido iniciativas para promover e introducir en los planes de estudio de primaria y secundaria cuestiones relativas al estado de derecho, incluida la justicia penal?

n) ¿Han habido programas para informar al público sobre las reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal? ¿Existen estrategias para sensibilizar acerca de los beneficios que conlleva el respeto de esas normas?

o) ¿Cómo la red del Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal y otras entidades y organizaciones no gubernamentales, de investigación, educación y formación contribuyen a que el programa internacional de educación en materia de justicia penal progrese hacia el establecimiento del estado de derecho?

p) ¿Cómo cristalizar una comprensión amplia de las reglas y normas de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal en una herramienta viable que promueva y valore las carreras internacionales de los especialistas en justicia penal?

Seminario 2. Estudio de las prácticas más satisfactorias de las Naciones Unidas y de otras instituciones en cuanto al tratamiento de los reclusos en el sistema de justicia penal

A. Ámbito

88. El tratamiento de los reclusos en el sistema de justicia penal se rige por el derecho internacional en materia de derechos humanos²⁵ y las reglas y normas sobre la prevención del delito y la justicia penal, en particular las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos (1955, modificadas en 1977)²⁶; el Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión (1998)²⁷; los Principios básicos para el tratamiento de los reclusos (1990)²⁸; la Situación del extranjero en el proceso penal (1998)²⁹; y, en la esfera de la cooperación internacional sobre cuestiones penales, el Acuerdo Modelo Sobre el Traslado de Reclusos Extranjeros y recomendaciones sobre el tratamiento de reclusos extranjeros (1985)^{30, 31}. Estas normas establecen las prácticas y buenos principios reconocidos internacionalmente para el tratamiento de los reclusos y la administración de las instituciones penitenciarias. Asimismo, las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing, 1985)³² y las Reglas para la Protección de los Menores Privados de

²⁵ Declaración Universal de Derechos Humanos (1948); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966); la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos y Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984) y su Protocolo Facultativo (2002).

²⁶ *Derechos Humanos: recopilación de instrumentos internacionales*, volumen 1 (primera parte): *Instrumentos universales* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.02.XIV.4 (vol. 1 parte 1)) secc. J, N° 34.

²⁷ Resolución 43/173 de la Asamblea General, anexo.

²⁸ Resolución 45/111, anexo.

²⁹ Resolución 1998/22 del Consejo Económico y Social.

³⁰ *Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Milán, 26 de agosto a 6 de septiembre de 1985: informe preparado por la Secretaría* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.86.No. 4.I), cap. I, secc. D.1, anexo I).

³¹ Otras reglas y normas pertinentes son la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1975); los procedimientos para la aplicación efectiva de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos (1984); las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de libertad (reglas de Tokio, 1990); la Declaración de Kampala sobre las condiciones penitenciarias en África (1997); la Declaración de Kadoma sobre el Servicio a la Comunidad y las recomendaciones conexas sobre el hacinamiento carcelario (1998); la Declaración de Arusha sobre buenas prácticas penitenciarias (1999); y los principios básicos sobre la utilización de programas de justicia restaurativa en materia penal (2002).

³² Resolución 40/33 de la Asamblea General, anexo.

Libertad (1990)³³, proporcionan orientación sobre el tratamiento de los menores en conflicto con la ley, incluido el tratamiento del menor en detención preventiva.

89. No obstante, no existen reglas y normas internacionales relativas al tratamiento de las mujeres en las prisiones. Si bien las mujeres representan una pequeña proporción de la población carcelaria mundial en general, en muchos países su número aumenta a un ritmo mayor que el número de los prisioneros de sexo masculino³⁴. Las reclusas constituyen un grupo vulnerable y tienen necesidades especiales que es preciso satisfacer durante el período de detención y después de su liberación.

90. Las cuestiones esenciales que han de abordarse en relación con el tratamiento de los prisioneros en el sistema de justicia penal se refieren a la rehabilitación y la reintegración social de los reclusos; la dirección y gestión de los establecimientos penitenciarios; el régimen carcelario, incluido el tratamiento individualizado; las cuestiones relativas a la salud en la cárcel, y el tratamiento de categorías particulares de reclusos (mujeres, niños, extranjeros, enfermos físicos y mentales, personas de edad, presos que cumplen penas prolongadas o condenados a perpetuidad y los reclusos condenados a la pena capital). El tratamiento de los reclusos debe considerarse desde el momento de su detención hasta la etapa posterior a la liberación.

B. Objetivos

91. Los objetivos del Seminario 2 serán los siguientes:

- a) Identificar las buenas prácticas para el tratamiento de los reclusos, inclusive respecto de cuestiones relacionadas con la gestión profesional, la rehabilitación individual y el período posterior a la liberación, además de las necesidades de los grupos vulnerables;
- b) Examinar las prácticas óptimas para asegurar una detención y reclusión legítimas y ampliar el acceso de los reclusos a la justicia;
- c) Examinar las buenas prácticas y las experiencias en la supervisión, responsabilización e inspecciones de las prisiones;
- d) Presentar las mejores prácticas en la movilización de la sociedad civil, para que participe en la reforma penal y contribuya al tratamiento apropiado de los reclusos;
- e) Identificar buenas prácticas en la movilización de los recursos humanos y financieros, incluidos los procesos nacionales de elaboración de presupuestos, con miras a la reforma penal y penitenciaria;
- f) Identificar buenas prácticas en el tratamiento de los reclusos en los países que salen de situaciones de conflicto;

³³ Resolución 45/113, anexo.

³⁴ Véase el manual destinado a los directores de prisiones, de la UNODC, titulado *Handbook for Prison Managers and Policymakers on Women and Imprisonment* (publicación de las Naciones Unidas N° de venta E.08.IV.4), págs. 2 y 3. Con respecto al número de mujeres reclusas, véase *Works Prison Brief* ([http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps\(wordbrief/wp_stats.php?area=all&category=wb_female\)](http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps(wordbrief/wp_stats.php?area=all&category=wb_female))).

g) Examinar la necesidad de disponer de normas y reglas específicamente para los grupos de reclusos vulnerables, en particular las mujeres.

C. Temas de debate

92. Los participantes en el Seminario 2 talvez deseen abordar las cuestiones siguientes:

a) ¿Qué buenas prácticas pueden extraerse de las reformas penales y penitenciarias realizadas en los últimos cinco años en relación con los derechos humanos de los reclusos? ¿Es posible aprender las enseñanzas fácticas de las reformas introducidas en la gestión penitenciaria y la formación de los profesionales especializados en justicia penal con respecto a los efectos en los derechos de los reclusos? ¿De qué forma repercuten el tamaño de la prisión y de las instalaciones penitenciarias en el tratamiento de los reclusos?

b) ¿Cuáles son los principales desafíos relativos al tratamiento de los reclusos en los países que salen de situaciones de conflicto? Tratándose de sociedades que se encuentran en etapas posteriores a un conflicto, ¿qué estrategias han sido puestas en práctica para encarar el problema del hacinamiento carcelario al mismo tiempo que otras necesidades prioritarias en materia de reconstrucción y de paz?

c) ¿Qué influencia han ejercido las inspecciones realizadas con regularidad de las instituciones y servicios penitenciarios en el tratamiento de los reclusos? ¿Han resultado eficaces los sistemas previstos para atender a las reclamaciones de los reclusos? ¿Qué medidas han sido eficaces para reducir la corrupción del personal y la administración penitenciarios?

d) ¿Qué mecanismos de control existen que aseguren una detención conforme a la ley así como el debido proceso? ¿Qué medidas hay disponibles para ampliar el acceso de los reclusos a la justicia y la asistencia letrada?

e) ¿Qué medidas o programas han contribuido a mejorar el respeto de los derechos humanos básicos de los reclusos? En particular, ¿hay alguna buena práctica con respecto al acceso a la atención de salud, el tratamiento individualizado de los reclusos, la educación, la formación profesional, las visitas familiares y la libertad de religión?

f) Las reglas y normas existentes, ¿abarcan adecuadamente los derechos de los grupos vulnerables de reclusos? ¿Cómo pueden abordarse las posibles deficiencias? ¿Existe algún ejemplo de estrategia de gestión integral que responda eficazmente a las necesidades de dichos grupos?

g) ¿Existen buenas prácticas en el tratamiento de las mujeres dentro del sistema penitenciario? ¿Qué medidas positivas se han adoptado con respecto a las mujeres embarazadas, con niños lactantes y niños, reclusas o en prisión preventiva, y a la atención deparada a los hijos menores de madres reclusas (fuera de la prisión), las cuestiones particulares de salud relativas a las mujeres reclusas y la protección contra la violencia sexual y de otra naturaleza?

h) ¿Se han identificado buenas prácticas a beneficio de los reclusos con enfermedades mentales? ¿Qué enseñanzas se han extraído sobre las consecuencias del encarcelamiento de las personas con deficiencias mentales? ¿Existen otros programas alternativos que hayan culminado satisfactoriamente?

i) ¿Se han identificado buenas prácticas con respecto a los reclusos de edad?

j) ¿Existen medidas o buenas prácticas para el tratamiento de los reclusos que cumplen penas prolongadas, condenados a cadena perpetua o a la pena capital?

k) Si hay niños³⁵ encarcelados, ¿qué medidas han sido positivas para asegurar que su detención se utilice sólo como una medida de último recurso y por el período de tiempo más breve posible? ¿Qué medidas se han utilizado para asegurar la separación entre los niños y los adultos y el tratamiento de los menores en detención con un criterio adaptado a sus necesidades propias?

l) ¿Qué programas han sido satisfactorios con respecto a la prevención y el tratamiento del consumo de drogas en las prisiones? ¿Hay enseñanzas que extraer en este contexto, inclusive con respecto a la reforma jurídica y las prácticas en materia de condenas? ¿Se han extraído enseñanzas sobre las políticas públicas más eficaces para combatir el tráfico y el consumo de drogas entre los reclusos jóvenes?

m) ¿Hay programas de prevención y atención del VIH/SIDA en entornos penitenciarios que hayan obtenido resultados satisfactorios?

n) ¿Hay enseñanzas que extraer en relación con el tratamiento de los extranjeros en prisión?

o) ¿Cuáles son los elementos esenciales de una práctica satisfactoria que facilite la reintegración social de los reclusos? ¿Qué programas de preparación de la liberación de los reclusos han sido satisfactorios? ¿Hubo programas de seguimiento en que los antiguos reclusos que lograron rehabilitarse y reintegrarse en la sociedad pudieran compartir sus experiencias con los jóvenes para contribuir a disuadirlos de cometer delitos?

p) ¿Qué buenas prácticas han sido identificadas con el fin de promover la participación de la sociedad civil en la reforma penitenciaria? ¿Cómo esa participación puede beneficiar a los reclusos y sus familias?

q) ¿Se han identificado buenas prácticas en la movilización de recursos financieros y humanos para la reforma penitenciaria y el tratamiento de los reclusos? ¿Cómo se puede mantener esa movilización?

r) ¿Hay buenas prácticas para el acopio y análisis de los datos sobre los reclusos, sus características y el tratamiento que reciben? ¿Existen ejemplos de utilización de datos para el seguimiento de la influencia del tratamiento deparado a los distintos subgrupos de la población carcelaria?

³⁵ Definidos en la Convención sobre los Derechos del Niño como “todo ser humano menor de dieciocho años de edad”.

Seminario 3. Enfoques prácticos para prevenir la delincuencia urbana

A. Ámbito

93. Si bien la delincuencia urbana es universal, las investigaciones indican que sus pautas están determinadas por el carácter de las ciudades y los entornos sociales, económicos y geográficos en que prevalece. Hay relaciones múltiples entre las pautas de la vida urbana y las pautas de la delincuencia. Por ejemplo, los delitos económicos suelen ser más comunes en las ciudades debido a las actividades económicas que ofrecen oportunidades particulares para delinquir. Los crímenes violentos pueden ocurrir más a menudo en las ciudades debido a factores coadyuvantes, como los entornos sociales adversos, la drogadicción y la disponibilidad de armas de fuego y de otra índole que suelen ser más corrientes en ese medio.

94. Asimismo, puede ocurrir que sólo una parte del delito se cometa en un entorno urbano: por ejemplo la trata de personas a menudo explota el deseo de las víctimas rurales de emigrar a las ciudades, donde existen los mercados de la prostitución y de otras formas de explotación. Análogamente, el tráfico de estupefacientes tiende a situarse en mercados lucrativos como las grandes ciudades, con lo cual aumenta la disponibilidad de drogas. La mayor parte de las otras formas de delitos organizados transnacionales también tiene lugar esencialmente en el medio urbano en que los grupos delictivos organizados explotan la misma infraestructura como un comercio legítimo y utilizan las ciudades y sus poblaciones para encubrir sus actividades. En esos casos, el delito y sus efectos conexos en la ciudad no son sino una parte de una realidad más amplia que exige la coordinación de las estrategias municipales con las adoptadas a nivel nacional e internacional.

95. Por primera vez en 2008, la mayoría de la población mundial residía en ciudades. La rápida urbanización demuestra asimismo la creciente necesidad de garantizar la seguridad de los habitantes de las ciudades puesto que el delito y la violencia siguen siendo un motivo de preocupación considerable en las zonas urbanas.

96. En 2005, Europa, América Latina y el Caribe, América del Norte y Oceanía, ya eran regiones altamente urbanizadas, con más del 70% de su población total radicada en ciudades. Si bien África y Asia son las zonas del mundo menos urbanizadas, se prevé que alcancen el 50% en 2030, y que prácticamente todo el crecimiento demográfico futuro mundial tenga lugar en las zonas urbanas de los países en desarrollo. No sólo la mayoría de las personas viven actualmente en ciudades, sino que además se observa un número creciente de megalópolis en los países en desarrollo con diez o más millones de habitantes. Esta tendencia incluye a 15 de las 20 ciudades con diez o más millones de habitantes, y se prevé que en 2015, serán 18 de las 22 ciudades de tales dimensiones. Gran parte de ese crecimiento es consecuencia de la migración, por lo cual resulta cada vez más importante que los gobiernos presten especial atención a las pautas de la migración, las diásporas y las redes étnicas.

97. La creciente demanda de servicios supera con frecuencia las bases tributarias y otros recursos, así como la capacidad sustantiva de las administraciones municipales e incluso de los gobiernos nacionales. Desde una perspectiva internacional, hay que prestar atención al caso particular de las megalópolis y los problemas a que hacen frente, en el sentido de preparar enfoques estratégicos de prevención del delito. Los sistemas de telecomunicaciones avanzados facilitan la transferencia de información y de dinero y las ciudades funcionan como núcleos de transporte para zonas del interior de los países. Por consiguiente, si bien las zonas urbanas se han convertido en motores del crecimiento económico y centros de diversidad y cambio, también plantean dificultades considerables a los gobiernos que procuran garantizar la seguridad de sus ciudadanos. El anonimato que proporcionan las ciudades puede favorecer el florecimiento de la delincuencia, mientras que la existencia de barrios de algunos distritos donde las fuerzas policiales no pueden entrar, también facilita la delincuencia local y organizada.

98. La delincuencia urbana está distribuida en forma desigual. Afecta a las vidas de los más desfavorecidos, sobre todo los que viven en tugurios y asentamientos precarios, las personas sin hogar. También afecta a ciertos grupos de la población mucho más que a otros. Las minorías étnicas y culturales, las comunidades de inmigrantes y las mujeres en particular son especialmente víctimas potenciales. Las respuestas a la delincuencia urbana han solido ser selectivas, reactivas y represivas, como las respuestas de mano dura a la violencia juvenil. El miedo a la delincuencia afecta a las vidas de las personas. También se ha observado en algunas regiones una tendencia creciente a penalizar comportamientos considerados inciviles o antisociales, a utilizar medidas de exclusión y privatizar espacios públicos.

99. Otro parámetro que es preciso tener más en cuenta es el impacto incesante de la migración interna y la inmigración en las ciudades, donde los consiguientes problemas de delincuencia están vinculados con el nivel de inserción de los recién llegados, la capacidad de las ciudades para prestar los servicios necesarios y la medida en que esos grupos infunden confianza y participan en el gobierno de la ciudad.

100. Por otra parte, cada vez más las pautas de la delincuencia urbana influyen y son influidas por el delito organizado transnacional, de manera que combatir la delincuencia urbana requiere cada vez más soluciones que sean fruto de la experiencia de las ciudades que han hecho frente a ese nuevo tipo de criminalidad. En consecuencia, en la lucha contra el delito a nivel local deberían participar la municipalidad y muy diversas partes interesadas, incluidas las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y los organismos que intervienen en los servicios sociales, educativos, sanitarios, de ordenación urbana y urbanismo, así como las comunidades, la sociedad civil y el sector privado. Algunos de los instrumentos que sirven de base a las estrategias de prevención del delito son las encuestas sobre las víctimas y las auditorías de seguridad local, la geocodificación y técnicas de cartografía y los observatorios de delincuencia y problemas sociales. Para que la prevención del delito y el acceso a la justicia en las zonas urbanas sean eficaces y sostenibles es preciso que todas las partes interesadas apliquen un criterio coordinado.

101. En este contexto, la policía debe hacer alianzas sólidas con la comunidad en las zonas urbanas para fomentar la confianza en el gobierno y el estado de derecho y mejorar su capacidad de investigar los delitos y proteger a la comunidad. Como

sucede con la aplicación coercitiva de la ley en otros contextos, los servicios encargados de hacer aplicar la ley en las ciudades infunden confianza dando muestras de integridad y competencia en forma consecuente. Quizás, más especialmente aún en el medio urbano, sea necesario que la capacitación, las políticas y la práctica abarquen la competencia cultural en relación con subcomunidades múltiples. En muchos países, los marcos legislativos y de gobernanza que se aplican a los organismos encargados de hacer cumplir la ley son cuestiones que incumben al gobierno central. Ahora bien, el gobierno y la gestión responsables a nivel local son también decisivos para garantizar una gobernanza equilibrada y una política sensible a las inquietudes y las necesidades locales.

102. Las dificultades que plantea la delincuencia urbana y los métodos para combatirla, desde hace largo tiempo forman parte del programa de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal. En 1995, en las Directrices para la cooperación y la asistencia técnica en la esfera de la prevención de la delincuencia urbana (resolución 1995/9 del Consejo Económico y Social, anexo), el Consejo recomendó adoptar un enfoque interinstitucional y responder de forma coordinada en el plano local, de conformidad con un plan de acción integrado para la prevención del delito conducente a la solución de los correspondientes problemas. En las Directrices para la prevención del delito de 2002, el Consejo además observó que podía reducirse considerablemente la delincuencia y la victimización abordando problemas concretos como la seguridad y la protección de las personas y sus bienes en el plano local y en el marco de iniciativas de prevención basadas en la comunidad. Asimismo, en la Declaración de Bangkok (párrafo 34) se subrayó la necesidad de considerar la posibilidad de adoptar medidas para prevenir la expansión de la delincuencia urbana, incluidas la mejora de la cooperación internacional y la capacitación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y los funcionarios judiciales en esa esfera y la promoción de la participación de las autoridades locales y la sociedad civil. Por último, e igualmente importante, las respuestas en materia de prevención del delito y justicia penal a la delincuencia urbana, incluidas las actividades relacionadas con bandas, fue el objeto del debate temático de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, en su 16º período de sesiones, en 2007.

103. En el marco analítico y operacional expuesto, el Seminario 3 también se centrará en ejemplos de iniciativas e instrumentos prácticos elaborados recientes para contribuir a prevenir la delincuencia urbana.

B. Objetivos

104. Los objetivos del Seminario 3 serán los siguientes:

- a) Identificar y difundir la creciente gama de instrumentos prácticos innovadores que utilizan las ciudades y las comunidades urbanas, para dar una respuesta a la delincuencia urbana y prevenirla;
- b) Promover las reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención de la delincuencia urbana, incluidas las Directrices para la cooperación y la asistencia en la esfera de la prevención de la delincuencia urbana, así como las enseñanzas internacionales procedentes de las investigaciones y la experiencia;

c) Identificar buenas prácticas en el marco de acciones nacionales y municipales coordinadas para prevenir la delincuencia urbana, con inclusión de la planificación y de iniciativas a corto y largo plazos, y poner de relieve el papel y las capacidades cada vez más importantes de los interlocutores locales que participan en la seguridad urbana;

d) Fomentar una capacitación de mejor calidad y la creación de capacidad para los diversos administradores, planificadores y otros profesionales relacionados con el medio urbano que participan en la prevención del delito;

e) Hacer posible que los Estados Miembros examinen con criterio crítico sus propias estrategias urbanas en relación con la prevención del delito y alentar la concepción y aplicación de estrategias globales para prevenir la delincuencia urbana.

C. Temas de debate

105. Se alienta a los participantes en el Seminario 3 a que presenten ejemplos sobre proyectos o estrategias concretos que hayan culminado satisfactoriamente o de los que puedan extraerse enseñanzas, identificando los factores esenciales del éxito o del fracaso e indicando cómo se concretaron o se superaron:

a) ¿Qué elementos o circunstancias de las sociedades urbanas influyen en las pautas de la delincuencia? Además de la información sobre el delito, las pautas de la delincuencia y los elementos de justicia penal, ¿qué información se necesita sobre las particularidades sociales, económicas y ambientales de mayor alcance?

b) ¿Cuáles son las prácticas óptimas a nivel central, regional o local, incluida la participación de la sociedad civil, para prevenir la delincuencia urbana?

c) ¿Qué dificultades plantea la inclusión de grupos marginados y grupos expuestos a altos niveles de violencia en las estrategias y las políticas eficaces de prevención del delito? ¿Qué otras buenas prácticas existen para la inclusión de los migrantes y los grupos de inmigrantes y las minorías étnoculturales?

d) ¿Cómo se pueden coordinar e integrar más estrechamente las ciudades y los gobiernos nacionales en sus estrategias de prevención del delito y ordenación urbana? ¿Cómo pueden concebirse e integrarse en el gobierno y la gestión de una ciudad estrategias eficaces de prevención del delito? ¿Cómo hacer para que estas estrategias sigan surtiendo efecto con el tiempo?

e) ¿Cuáles son las experiencias concretas de las megalópolis en la formulación de estrategias de prevención del delito que garanticen la seguridad de todas sus comunidades?

f) ¿Qué tipos de medidas se han adoptado con miras a prevenir los delitos que cometen grupos de menores en el medio urbano?

g) ¿Existen buenos ejemplos de cómo se utilizan para formular políticas datos sobre la evaluación de las tendencias urbanas, incluidas las encuestas sobre las víctimas, que sirvan para preparar estrategias de prevención del delito? ¿Existen buenos ejemplos de acopio y análisis de datos sobre la contratación, la capacitación, administración y responsabilización de las fuerzas policiales que se hayan utilizado

en relación con las tendencias de la delincuencia para mejorar la eficacia del mantenimiento del orden público a nivel local?

h) ¿Qué enfoques satisfactorios hay para fomentar la capacidad en materia de prevención del delito aplicables a diversas profesiones y grupos fundamentales que participan en estrategias globales de prevención del delito (por ejemplo, los responsables de formular normativas, la policía, los asistentes sociales, el poder judicial, el personal penitenciario, las asociaciones de la sociedad civil y los grupos religiosos)?

i) ¿Existen modelos satisfactorios de planes de estudio para la enseñanza y formación integral y multisectorial en materia de prevención de la delincuencia urbana?

j) ¿Qué iniciativas comunitarias, como “casas de justicia” o programas sociales, han demostrado ser eficaces para prevenir la delincuencia urbana? ¿Existen buenos ejemplos de proyectos que fomenten un sentimiento de solidaridad y respeto hacia las profesiones que integran los servicios de seguridad, como la policía?

k) ¿Cómo pueden conciliarse las necesidades diferentes y a veces antagónicas de las distintas comunidades de intereses en las estrategias y la acción de prevención de la delincuencia urbana? ¿Qué instrumentos de vigilancia y evaluación pueden utilizarse?

l) ¿Qué programas o políticas locales para hacer cumplir la ley han logrado buenos resultados en aspectos concretos que se consideran promotores de la delincuencia urbana, como los estupefacientes, la proliferación de las armas de fuego y de otras armas y los grupos o bandas de delincuentes organizados? ¿Qué prácticas óptimas se han identificado en estos programas?

Seminario 4. Vínculos existentes entre el tráfico de drogas y otras formas de delincuencia organizada: respuesta internacional coordinada

A. Ámbito

106. El tráfico de drogas sigue siendo una de las actividades delictivas más lucrativas, aunque algunos grupos de delincuentes organizados cometan simultáneamente otras formas de delito. Por consiguiente, se utilizan los canales del tráfico de drogas para otros tipos de tráfico ilícito y cada vez es más frecuente que esas actividades sean llevadas a cabo por grupos delictivos o por redes de grupos delictivos directamente vinculados entre sí. El tráfico de drogas dada su naturaleza con frecuencia entraña la corrupción de funcionarios públicos, el blanqueo de dinero y otros delitos relacionados con la extorsión organizada. Hay ejemplos de intercambio transnacional de un producto básico ilícito por otro, cuya forma más conocida es el trueque de drogas por armas de fuego, bienes robados y recursos naturales. Se ha aducido que el narcotráfico podía servir de capital inicial para financiar delitos aún más nocivos, como el terrorismo, si bien se discute hasta qué punto esto sucede en la actualidad. En particular, el concepto de “narcoterrorismo” ha sido objeto de críticas acérrimas, pero ha quedado claramente demostrado que los grupos violentos armados de todo el mundo obtienen beneficios del tráfico de

drogas, así como de otras formas de delincuencia organizada. Es necesario examinar los riesgos precisos propios de todas estas situaciones y preparar una respuesta internacional coordinada que se apoye en las pruebas disponibles.

107. En el plano normativo, la comunidad internacional ha reconocido que la lucha contra el tráfico de drogas debe continuar desde la perspectiva de la lucha contra el delito transnacional organizado. Como consecuencia, la Convención de 1988, que es el marco jurídico internacional sobre el tráfico de drogas, ha sido reforzada mediante la adopción y la entrada en vigor de instrumentos jurídicos adicionales, a saber, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, junto con sus tres Protocolos adicionales, contra la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes, y la fabricación y tráfico ilícitos de armas de fuego, respectivamente, y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que se ocupan ya sea del delito transnacional organizado en general y las modalidades del mismo, o de la corrupción, que, como se ha señalado, puede servir para facilitar el tráfico de drogas. La aplicación de esos instrumentos, cuya responsabilidad incumbe a la UNODC, representa el requisito previo para sentar unas bases sólidas para la cooperación internacional, y para una acción eficaz en materia de cumplimiento de la ley, a fin de abordar en forma integrada todos los aspectos interrelacionados del tráfico y otras cuestiones o desafíos conexos.

108. La UNODC también realiza estudios regionales en que se examinan los vínculos entre el delito, la delincuencia organizada y las drogas. Estudios efectuados en el pasado han versado sobre el delito y el desarrollo en África, el delito y el desarrollo en América Central, el delito, la violencia y el desarrollo en el Caribe, la delincuencia organizada y la migración ilegal de África a Europa; el delito y sus repercusiones en los Balcanes, y la economía del opio en el Afganistán. Se prevé la publicación en breve de un estudio sobre el tráfico transnacional y el estado de derecho en África Occidental.

B. Objetivos

109. Los objetivos del Seminario 4 serán los siguientes:

a) Identificar y examinar más a fondo los vínculos existentes entre el tráfico de drogas y otras formas del delito organizado, especialmente la trata de personas y el tráfico de armas de fuego, y determinar las formas en que están interrelacionados el tráfico de drogas y la corrupción;

b) Fortalecer el papel de las Naciones Unidas en la formulación de un enfoque coordinado internacionalmente para abordar los problemas reglamentarios, jurisdiccionales, de represión y judiciales a que hacen frente los Estados Miembros como consecuencia de la creciente asociación entre el tráfico de drogas y otras formas de delincuencia organizada transnacional;

c) Identificar, difundir y promover buenas prácticas en enfoques nacionales, regionales e internacionales coordinados para combatir las consecuencias de la asociación del tráfico de drogas con otras formas de la delincuencia organizada transnacional;

d) Promover la formación y el fomento de la capacidad de los legisladores, los responsables de la formulación de políticas, los miembros del poder judicial y los organismos encargados de hacer cumplir la ley, incluidas las aduanas, los responsables de prevenir, combatir, instruir y enjuiciar los delitos e infracciones asociadas con los vínculos entre el tráfico de drogas y otras formas de delito organizadas;

e) Facilitar un examen crítico por los Estados Miembros de sus propias estrategias, así como enfoques regionales e internacionales que tal vez ya existan, y alentar la formulación y aplicación de estrategias de prevención y lucha coordinadas internacionalmente.

C. Temas de debate

110. Se alienta a los participantes en el Seminario 4 a que faciliten ejemplos de estrategias, leyes y otros instrumentos jurídicos nacionales, regionales e internacionales que hayan demostrado ser eficaces, con miras a identificar las enseñanzas adquiridas, los factores claves de su éxito o fracaso, y cómo pueden sortearse los obstáculos que se interponen a su aplicación:

a) ¿Qué progresos se han hecho para abordar con eficacia la cuestión de los vínculos entre el tráfico de drogas y otras formas de delincuencia organizada mediante la ratificación y aplicación de los instrumentos normativos pertinentes de las Naciones Unidas?

b) ¿Cuál es la buena práctica y el procedimiento apropiado para analizar el *modus operandi* de los grupos de delinquentes organizados (ejemplos de estudios y metodologías para acopiar datos)?

c) ¿Qué ejemplos se pueden intercambiar sobre la utilización de las evaluaciones de la delincuencia organizada y la evaluación de la amenaza que esta delincuencia plantea para la formulación de políticas que ofrezcan una respuesta?

d) ¿Qué tendencias se han observado en las distintas regiones del mundo desde el punto de vista de los vínculos entre el tráfico de drogas y otras actividades de tráfico ilícito, como la trata de seres humanos, el tráfico de armas de fuego y de recursos naturales?

e) ¿Bastan las buenas prácticas de lucha contra el tráfico de drogas adoptadas por las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley para combatir otras actividades delictivas organizadas vinculadas con ese tráfico?

f) ¿Qué buenas prácticas han sido adoptadas a nivel nacional y regional para arrestar, investigar y enjuiciar a importantes traficantes de drogas internacionales inclusive mediante leyes actualizadas, el estímulo de la cooperación con las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y los programas de protección de testigos?

g) ¿Qué buenas prácticas se adoptan en la cooperación internacional sobre cuestiones vinculadas con el delito, en particular la extradición, la asistencia jurídica recíproca y la cooperación para la aplicación coercitiva de la ley, con objeto de combatir el tráfico de drogas y sus vínculos con otras formas de delincuencia organizada?

h) ¿Se conocen experiencias y enseñanzas adquiridas en materia de aplicación de técnicas de investigación especiales, incluidas la vigilancia electrónica, las operaciones encubiertas y la entrega vigilada?

i) ¿Han formulado políticas los Estados Miembros para coordinar e intercambiar información entre los organismos de inteligencia y encargados de hacer aplicar la ley? ¿Cuál es su experiencia en este ámbito?

Seminario 5. Estrategias y mejores prácticas para prevenir el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios

A. Ámbito

111. Según la *World Prison Population List*³⁶ más de 9,8 millones de personas se encuentran detenidas en establecimientos penitenciarios en todo el mundo y en el último decenio ha aumentado la población carcelaria en numerosos países. Prácticamente hay uno de cada tres detenidos en prisión preventiva. El hacinamiento en las prisiones y otros establecimientos penitenciarios crea numerosas dificultades. No obstante, no existe una solución única para este problema, que está presente en todas partes del mundo. Por consiguiente, cada sociedad debe escoger una estrategia o un conjunto de estrategias que responda lo mejor posible a las dificultades que plantea el hacinamiento en las cárceles. Es preciso examinar diversas medidas, como las medidas alternativas a la reclusión en cada etapa del proceso penal, la remisión, la justicia restaurativa, la gestión de las prisiones y las medidas destinadas a tipos específicos de delincuentes.

112. Entre las reglas y normas de las Naciones Unidas que abordan aspectos relacionados con el problema del hacinamiento en las cárceles y otros establecimientos penitenciarios figuran:

- a) Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos (1955, modificadas en 1977);
- b) Procedimientos para la aplicación efectiva de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos (1984);
- c) Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing, 1985);
- d) Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión (1988);
- e) Principios básicos para el tratamiento de los reclusos (1990);
- f) Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad (1990);
- g) Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de libertad (Reglas de Tokio, 1990);

³⁶ Centro Internacional para Estudios Carcelarios, octava edición, Londres, 2009.

- h) Declaración de Kampala sobre las condiciones penitenciarias en África (1997);
- i) Declaración de Kadoma sobre el Servicio a la Comunidad y recomendaciones conexas sobre el hacinamiento carcelario (1998);
- j) Declaración de Arusha sobre buenas prácticas penitenciarias (1999);
- k) Principios básicos sobre la utilización de programas de justicia restaurativa en materia penal (2002)³⁷.

113. La Declaración de Bangkok instaba a que se revisara la idoneidad de las reglas y normas en relación con la administración penitenciaria y los reclusos, y reconocía la importancia de seguir elaborando políticas, procedimientos y programas en materia de justicia restaurativa que incluyeran alternativas del juzgamiento, a fin de evitar de esa forma los posibles efectos adversos del encarcelamiento, ayudar a reducir el número de causas presentadas ante tribunales penales y promover la incorporación de enfoques de justicia restaurativa en las prácticas de justicia penal, según correspondiera (párrafos 30 y 32).

B. Objetivos

114. Los objetivos del Seminario 5 serán los siguientes:

- a) Intercambiar las mejores prácticas para abordar el problema del hacinamiento en los establecimientos penitenciarios;
- b) Examinar las buenas prácticas en materia de remisión, alternativas al encarcelamiento en todas las etapas de los procesos judiciales y la justicia restaurativa, y su repercusión en el hacinamiento en las cárceles, inclusive en relación con la detención preventiva;
- c) Examinar las posibles estrategias para utilizar con mayor frecuencia medidas que concedan la libertad anticipada a los reclusos;
- d) Identificar programas eficaces para la prevención de la reincidencia como medio de reducir el hacinamiento en las cárceles;
- e) Intercambiar información sobre la administración eficaz de los establecimientos penitenciarios y su influencia en el hacinamiento, así como sobre las posibilidades de una planificación estratégica en la que participen todos los interesados a nivel nacional.

C. Temas de debate

115. Los participantes en el Seminario 5 tal vez deseen abordar las siguientes cuestiones:

³⁷ También son pertinentes los siguientes instrumentos normativos internacionales sobre derechos humanos: la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966); y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984).

- a) ¿Qué políticas legislativas (por ejemplo, despenalización de algunos delitos) han demostrado ser eficaces para reducir el hacinamiento en las cárceles?
- b) ¿Qué medidas de remisión (como el arresto domiciliario o la libertad bajo fianza) suelen utilizarse para evitar la prisión preventiva? ¿En qué condiciones se utilizan? ¿Qué medidas destinadas a ampliar el acceso a la justicia y la asistencia letrada han contribuido a reducir el número de reclusos en prisión preventiva? ¿Qué enseñanzas pueden obtenerse de la utilización de la tecnología, como los dispositivos de vigilancia electrónica, en tanto que alternativas a la prisión preventiva? ¿Qué salvaguardias se necesitan?
- c) ¿De qué medidas no privativas de la libertad se dispone en la fase de la sentencia? ¿Ejercen una influencia en el número de reclusos? ¿Se han tomado medidas para abordar la cuestión del uso limitado por parte del poder judicial de disposiciones de esa naturaleza? Nuevamente, ¿qué experiencias pueden extraerse de la utilización de los dispositivos de vigilancia electrónica como alternativas a la reclusión y qué salvaguardias son necesarias?
- d) ¿Qué tipo de alternativas a la prisión existen para los delincuentes que cometen delitos relacionados con las drogas o que padecen de deficiencias mentales o para tipos específicos de delincuentes? ¿Cuán eficazmente han logrado reducir la población carcelaria?
- e) ¿Qué programas, incluidos los programas comunitarios, se encuentran disponibles para prevenir la reincidencia? ¿Son acaso eficaces y reducen efectivamente la población carcelaria?
- f) ¿A qué medidas de liberación anticipada puede recurrirse para reducir la población carcelaria, incluidos los dispositivos electrónicos? ¿Qué indicadores del éxito pueden emplearse para esos programas?
- g) ¿De qué programas de tratamiento institucionales y comunitarios se dispone para fomentar la liberación anticipada de los reclusos? ¿Qué programas de coordinación existen para asegurar una transición entre las medidas institucionales y comunitarias para aumentar las liberaciones anticipadas de reclusos?
- h) ¿Cómo los fiscales, jueces, magistrados y personal de los servicios de libertad condicional y otros protagonistas fundamentales del sistema de justicia penal pueden participar eficazmente en la administración de sanciones y medidas alternativas?
- i) ¿Han contribuido eficazmente las amnistías y los indultos a reducir el hacinamiento en las cárceles, sobre todo a largo plazo?
- j) ¿Cómo una administración penitenciaria eficaz permite hacer frente al aumento de la población carcelaria y asegurar al mismo tiempo el respeto de los derechos humanos de los reclusos? ¿Se han observado efectos negativos imputables a la construcción de más cárceles o al aumento del espacio en relación con el problema de la creciente población carcelaria? ¿Qué buenas prácticas pueden aplicarse en la planificación estratégica en que participen todos los interesados a nivel nacional, desde los ministerios hasta los servicios sociales y las autoridades locales? ¿Qué lecciones pueden extraerse de la privatización de las cárceles con respecto a los derechos humanos de los reclusos y los efectos sobre el hacinamiento? ¿Existen buenas prácticas para el acopio y el análisis de datos sobre

el hacinamiento en las cárceles y la utilización de sanciones no privativas de la libertad? ¿Existen ejemplos de la utilización de esos datos para evaluar la rentabilidad de las distintas soluciones de seguridad?

k) ¿En qué etapas del proceso se recurre a la justicia restaurativa? ¿Es eficaz para reducir la población carcelaria en el sistema de justicia penal? ¿Por qué motivos es o no eficaz?

IV. Observaciones finales

116. Al aprobar la Declaración de principios y el programa de acción del Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal (resolución 46/152 de la Asamblea General, anexo), los Estados Miembros afirmaron lo siguiente:

“Reconocemos que el mundo está experimentando cambios muy importantes conducentes a un clima político más favorable para la democracia, la cooperación internacional, un goce más generalizado de los derechos humanos y las libertades fundamentales y la consecución de las aspiraciones de todas las naciones al desarrollo económico y el bienestar social. Ello no obstante, el mundo de hoy sigue acosado por actos de violencia y otras formas de delincuencia grave que, allí donde se producen, constituyen una amenaza para el mantenimiento del imperio de la ley.

Reconocemos, asimismo, que la democracia y la calidad de la vida sólo pueden florecer en un contexto de paz y seguridad para todos. La delincuencia amenaza la estabilidad y la seguridad del entorno social. La prevención del delito y la justicia penal con el debido respeto de los derechos humanos, son, pues, una contribución directa al mantenimiento de la paz y la seguridad.”

Esta declaración se hacía eco de lo que ya se había establecido en la Carta de las Naciones Unidas en tanto que valores y principios esenciales de la Organización.

117. En el mundo actual, probablemente más que nunca en el pasado, se reconoce que el estado de derecho, el desarrollo, la paz y la seguridad están interrelacionadas y que su fortalecimiento recíproco es esencial para hacer frente a los ingentes desafíos a que está confrontado el mundo en el siglo XXI.

118. Además, se reconoce ampliamente que promover el estado de derecho en un país fomenta su desarrollo global. Eso sucede en particular en las sociedades que salen de situaciones de conflicto, ya que el fortalecimiento del estado de derecho tras de un conflicto no solamente es una inversión para la recuperación del país, sino que al tratarse las graves injusticias de la guerra y las causas iniciales del conflicto se puede también contribuir a prevenir un retorno de las hostilidades en el futuro.

119. Además de las amenazas tradicionales para la paz y la seguridad internacionales, han aparecido nuevas amenazas a escala mundial, como la delincuencia organizada transnacional, la corrupción y el terrorismo. La comunidad internacional ha comprendido que ningún Estado, por más poderoso que sea, puede de por sí combatir estas amenazas. Asuntos que antes únicamente se consideraban a nivel nacional se abordan cada vez más a nivel internacional.

120. Solo se puede hacer frente con éxito a estas nuevas amenazas si prevalece el estado de derecho y si los países que lo necesitan, sobre todo los países que salen de una situación de conflicto y aquéllos con economías en transición, reciben asistencia para crear o fortalecer su capacidad de promover y respetar el estado de derecho. Fomentar el respeto del estado de derecho se convierte en una inversión, no sólo en el desarrollo de los países sino también en la paz y la seguridad de la comunidad internacional en su conjunto.

121. La comunidad internacional ha necesitado tiempo para comprender y apreciar el papel fundamental del sistema de justicia penal en el establecimiento, mantenimiento y fortalecimiento del estado de derecho, así como en el reconocimiento de que un sistema de justicia penal eficaz es el punto vulnerable del estado de derecho. Si no se reconoce la función central que desempeña el sistema de justicia penal y se le considera el pilar central del edificio entero se corre un gran riesgo de que las medidas que se han propuesto y se han intentado aplicar no produzcan los resultados deseados. Por añadidura, se resentirá la cooperación internacional efectiva entre los Estados. Invertir en fomentar y fortalecer la prevención de la delincuencia nacional y los sistemas de justicia penal debe considerarse parte integrante de los programas tanto de desarrollo como de seguridad de la comunidad internacional.

122. En las Naciones Unidas la comprensión es cada vez mayor, como aparece reflejado en la nota de orientación del Secretario General sobre un enfoque de las Naciones Unidas relativo a la asistencia en materia de estado de derecho. Éste preconiza que debe prestarse la debida atención, a fin de fortalecer el estado de derecho, a la formulación de un marco jurídico nacional, incluida legislación penal y procesal, compatible con las normas y reglas internacionales, así como al funcionamiento de instituciones nacionales de prevención del delito y justicia penal, incluidos los servicios de policía y de represión, el sistema judicial, los servicios penitenciarios, los servicios de asistencia jurídica y de asistentes de abogados y los servicios que ayudan a las víctimas y los testigos, que estén bien estructurados, equipados y dotados de financiación y formación para elaborar, promulgar, aplicar y administrar la ley de manera de asegurar el disfrute de los derechos humanos a todos por igual.

123. En los últimos 60 años, las Naciones Unidas han participado activamente en la elaboración y promoción de principios internacionalmente reconocidos en materia de prevención del delito y justicia penal. Los congresos de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal han resultado ser una fuerza propulsora y una fuente inestimables en el marco de este proceso. Como consecuencia, se ha conformado un importante conjunto de reglas y normas de las Naciones Unidas relacionadas con la prevención del delito y la justicia penal, que abarcan una gran diversidad de cuestiones, como la justicia de menores, el tratamiento de los delincuentes, la cooperación internacional, el buen gobierno, la protección de las víctimas y el problema de la violencia contra la mujer. Las reglas y normas en materia de prevención del delito y justicia penal también allanaron el camino para la negociación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos y de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

124. Las reglas y normas de las Naciones Unidas fueron elaboradas en respuesta a los desafíos contemporáneos a que estaban confrontados los Estados y la comunidad internacional y para reflejar los enfoques conceptuales y el criterio consensuado que prevalecían en el momento de su formulación. La atención dedicada a su formulación y la calidad de la labor realizada cuando fueron formuladas se reflejan en la perdurable pertinencia de la mayoría de las reglas y normas. No obstante, el mundo ha cambiado notablemente desde que se formularon las diversas reglas y normas y el cambio continúa a un ritmo de una rapidez sin precedentes. Las formas nuevas y sofisticadas de delincuencia en un entorno social, cultural y económico en evolución plantean desafíos nuevos o modifican drásticamente tanto el enfoque como el impacto de la criminalidad tradicional y convencional. La evaluación del pensamiento científico y el conocimiento profundo, sumada a los adelantos extraordinarios de la tecnología, ofrece nuevas oportunidades. Por otra parte, la apreciación del papel del sistema de justicia penal como piedra angular del estado de derecho abre nuevos horizontes. El objetivo se precisa gracias a la concreción de la dimensión de desarrollo del sistema de justicia penal.

125. Un desafío fundamental consiste en cerciorarse de que el conjunto amplio y coherente de reglas y normas en materia de prevención del delito y justicia penal sea fácilmente accesible y se aproveche plenamente. El enfoque fragmentado que ha caracterizado al establecimiento de las normas internacionales y que es inherente al proceso normativo a nivel multilateral ha dificultado en cierta medida iniciativas nacionales concretas, así como la asistencia técnica y la creación de capacidad en esta esfera. No obstante, como se desprende de la nota de orientación sobre el enfoque de las Naciones Unidas relativo a la asistencia en materia de estado de derecho ha llegado el momento de hallar un enfoque estratégico coherente e integral que abarque y respalde todos los aspectos de un sistema de justicia penal eficaz y eficiente, con inclusión de la legislación, los procesos y las instituciones de justicia penal, su gestión y su supervisión.

126. 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. El 12º Congreso 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.

127. El cometido de las reuniones preparatorias regionales consiste en presentar recomendaciones muy específicas, que se tomarán en consideración para la redacción de la declaración única del 12º Congreso. La declaración se basará asimismo en las deliberaciones de la serie de sesiones de alto nivel, las mesas redondas y las recomendaciones de los seminarios, y se presentará a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en su 19º período de sesiones que se celebrará en 2010.
