



NACIONES UNIDAS



**NOVENO CONGRESO  
DE LAS NACIONES UNIDAS  
SOBRE PREVENCIÓN DEL DELITO  
Y TRATAMIENTO DEL DELINCUENTE**

El Cairo (Egipto), 29 de abril a 8 de mayo de 1995

Distr. GENERAL

A/CONF.169/4  
15 de marzo de 1995

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

Tema 3 del programa provisional\*

**COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y ASISTENCIA TÉCNICA PRÁCTICA PARA FORTALECER  
EL IMPERIO DE LA LEY: PROMOCIÓN DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS  
EN MATERIA DE PREVENCIÓN DEL DELITO Y JUSTICIA PENAL**

Documento de trabajo preparado por la Secretaría

*Resumen*

En el presente documento de trabajo se estudia el papel de la cooperación internacional para fortalecer el imperio de la ley. Se examinan las formas actuales de asistencia técnica, los obstáculos con que tropiezan, y la función del programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal. El documento ofrece una evaluación de las posibilidades de establecer alianzas estratégicas con miras a aumentar la eficacia de la cooperación internacional en la ayuda a cada Estado y a la comunidad internacional en conjunto.

\* A/CONF.169/1.

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN .....	1-6	3
I. DESARROLLO, JUSTICIA PENAL Y NECESIDAD DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL .....	7-15	4
II. MODALIDADES Y CONTENIDO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y LA ASISTENCIA TÉCNICA EN MATERIA DE PREVENCIÓN DEL DELITO Y JUSTICIA PENAL .....	16-31	7
A. Partes que intervienen en la cooperación .....	20-21	7
B. Modalidades de la cooperación internacional .....	22-25	8
C. Cooperación para la creación de capacidades .....	26-31	9
III. OBSTÁCULOS A LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y LA ASISTENCIA TÉCNICA .....	32-53	10
A. Obstáculos a la cooperación para la creación de capacidades .....	32-49	10
B. Obstáculos a la asistencia jurídica recíproca, la extradición y otras formas de cooperación en materia judicial .....	50-53	13
IV. FUNCIÓN DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE PREVENCIÓN DEL DELITO Y JUSTICIA PENAL EN EL ÁMBITO DE LA ASISTENCIA TÉCNICA PRÁCTICA ...	54-93	14
A. Reestructuración del programa en 1991 .....	58-60	14
B. Capacidades del programa .....	61-66	15
C. Actividades del programa .....	67-93	17
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	94-115	23
A. Una nueva estrategia para la cooperación internacional y la asistencia técnica .....	94-105	23
B. Fortalecimiento del programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal .....	106-113	24
C. Proclamación de un día o semana de las Naciones Unidas de prevención del delito y justicia penal .....	114	25
D. Un plan para la adopción de medidas prácticas .....	115	25

## INTRODUCCIÓN

1. En su resolución 1992/24, el Consejo Económico y Social decidió que el tema sustantivo I del Noveno Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente se titularía: "Cooperación internacional y asistencia técnica práctica para fortalecer el imperio de la ley: promoción del programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal". La decisión subraya la importancia de la cuestión para los Estados y para la comunidad internacional.
2. El Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán en 1985, adoptó los Principios Rectores en Materia de Prevención del Delito y Justicia Penal en el Contexto del Desarrollo Económico y de un Nuevo Orden Económico Internacional<sup>1</sup>. Los principios 36 a 47 recalcan la necesidad de mejorar la cooperación entre los Estados en la prevención y fiscalización del delito por diversos motivos o medios, como por ejemplo la extradición y la asistencia jurídica, la promoción de normas internacionales, una función mayor de las organizaciones internacionales en esta esfera, incluidas las entidades regionales, y la prestación de cooperación técnica a los países en desarrollo. En el Plan de Acción de Milán<sup>2</sup> el Séptimo Congreso reconoció la necesidad de fortalecer la cooperación internacional y preconizó el examen del programa de justicia penal de las Naciones Unidas con miras a fijar prioridades y a darle una orientación práctica.
3. Estas cuestiones se examinaron con mayor detalle en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana en 1990, en el cual se consideraron gran número de temas sustantivos para los cuales se proponían diversas modalidades de cooperación internacional. Entre otras cosas, el Congreso recomendó en un proyecto de resolución<sup>3</sup> que subsiguientemente aprobó la Asamblea General en su resolución 45/107, la utilización práctica por los Estados Miembros de las Naciones Unidas de tratados modelo sobre cuestiones penales<sup>3</sup>, el establecimiento y funcionamiento de una red de información de las Naciones Unidas sobre justicia penal, y la asistencia y cooperación técnicas para la ejecución de normas y directrices de las Naciones Unidas, incluida una evaluación de las necesidades y la formulación y ejecución de proyectos.
4. A raíz de la Reunión Ministerial sobre la elaboración de un programa eficaz de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal<sup>4</sup>, celebrada en París del 21 al 23 de noviembre de 1991, la Asamblea General aprobó su resolución 46/152 en la que reconocía que la criminalidad exigía una respuesta concertada de la comunidad internacional, encaminada a prevenir el delito y la reincidencia, a mejorar el funcionamiento de la justicia penal y el cumplimiento de la ley, y a conseguir un mayor respeto de los derechos individuales. Ese nuevo programa debía incluir también la capacitación y perfeccionamiento de las aptitudes del personal que trabajase en las diversas esferas de la prevención del delito y la justicia penal, y la asistencia técnica, incluidos servicios de asesoramiento, especialmente con respecto a la planificación, la ejecución y la evaluación de los programas de prevención del delito y justicia penal, la capacitación y el empleo de técnicas modernas de comunicación e información.
5. El Consejo Económico y Social, en su resolución 1992/22, aprobada por recomendación de la entonces recientemente establecida Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, hizo de la asistencia técnica un tema permanente del programa de la Comisión y dio instrucciones a la Secretaría para que facilitase la coordinación y la planificación de actividades operacionales. Desde entonces, la Asamblea General en sus resoluciones 47/91, 48/103 y 49/158, y el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 1993/34 y 1994/22, han reafirmado la necesidad de incrementar las actividades de cooperación técnica.

---

<sup>1</sup> La Asamblea General, en la sección E del programa de acción de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal (resolución 46/152 de la Asamblea, anexo, secc. II) definió la estructura y la gestión del programa, con inclusión de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, los congresos de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente, y la estructura organizativa de la secretaría y del programa (en la actualidad, Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal). En la sección F se instituyó de la siguiente manera la estructura de apoyo del programa: institutos de las Naciones Unidas para la prevención del delito y el tratamiento del delincuente, red de corresponsales nacionales de designación gubernamental en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal, Red Mundial de Información sobre Delincuencia y Justicia Penal (que en la actualidad se denomina oficialmente Red de Información de las Naciones Unidas sobre Delincuencia y Justicia Penal) y organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales.

6. Los debates del Noveno Congreso sobre ese tema sustantivo serán una buena oportunidad para hacer una recapitulación y evaluar las principales necesidades en la materia, frente a las posibilidades nacionales e internacionales de atenderlas<sup>4</sup>. Las cinco reuniones preparatorias regionales que preceden al Noveno Congreso han recalado la importancia de la cooperación internacional y han pedido que la comunidad internacional redoble sus esfuerzos para prestar asistencia a los países que la necesitan. Teniendo en cuenta las recomendaciones de las reuniones preparatorias regionales, el presente documento analiza el papel de la asistencia técnica para fortalecer el imperio de la ley. Se examinan las actuales formas de cooperación internacional y asistencia técnica en la prevención del delito y la justicia penal, junto con los obstáculos con que tropiezan dichas actividades, centrando el examen en la función actual y potencial del programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal. A continuación se evalúan las posibilidades de desarrollar alianzas estratégicas con miras a mejorar la eficacia de la cooperación internacional en la prestación de ayuda a los Estados y a la comunidad internacional en conjunto. Para acabar, se formulan propuestas de acción para fortalecer la cooperación internacional.

### I. DESARROLLO, JUSTICIA PENAL Y NECESIDAD DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

7. Una de las metas que se fijan en el Artículo 55 de la Carta de las Naciones Unidas es la promoción de condiciones de progreso y desarrollo económico y social con miras a crear condiciones de estabilidad y bienestar. Un sistema de justicia penal efectivo, eficiente y equitativo, basado en el imperio de la ley, es de importancia esencial para establecer y mantener dichas condiciones de paz y estabilidad social. De conformidad con el Artículo 55, las Naciones Unidas han ayudado a los Estados Miembros a elaborar un sistema de justicia penal efectivo, eficiente y equitativo que se base en el imperio de la ley y promueva su respeto<sup>\*\*</sup>.

8. La relación entre delito y desarrollo viene figurando en el programa de los congresos de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente desde hace 20 años<sup>5</sup>. Era uno de los principales temas del programa del Séptimo Congreso de las Naciones Unidas, celebrado en 1985, en el que se adoptaron los Principios Rectores en Materia de Prevención del Delito y Justicia Penal en el Contexto del Desarrollo Económico y de un Nuevo Orden Económico Internacional<sup>\*\*\*</sup>.

9. El reciente informe del Director General a la Asamblea General, relativo a la cooperación económica internacional y el desarrollo, titulado "Un programa de desarrollo" (A/48/935), declara entre otras cosas: "el mejoramiento y fortalecimiento del gobierno es una condición fundamental para el éxito de cualquier programa o estrategia de desarrollo. Ese gobierno puede ser la sola variable de suma importancia del desarrollo que esté bajo el control de cada Estado"<sup>6</sup>. La administración de la justicia penal es uno de los componentes esenciales del gobierno. Sin democracia el desarrollo será frágil y vulnerable. "La democracia es el único medio de arbitrar y regular a largo plazo las numerosas tensiones políticas, sociales, económicas y étnicas..."<sup>6</sup>.

---

\* Los informes de las reuniones preparatorias regionales figuran en los documentos A/CONF.169/RPM.1/Rev.1 y Corr.1, A/CONF.169/RPM.2, A/CONF.169/RPM.3 y Corr.1, A/CONF.169/RPM.4 y A/CONF.169/RPM.5. En el documento E/CN.15/1994/L.20 figura un resumen de todas las recomendaciones formuladas en las reuniones preparatorias regionales.

\*\* La expresión "imperio de la ley", según se emplea en el presente informe y en el contexto de la justicia penal, significa el predominio de códigos de conducta establecidos y su utilización y aceptación, tanto entre las entidades responsables de la justicia penal como entre los integrantes de la comunidad. Por lo que se refiere al contexto de la expresión en términos específicos de derechos humanos, véase el informe del Secretario General sobre el fortalecimiento del estado de derecho (A/49/512).

\*\*\* La Asamblea General, en el párrafo 4 de su resolución 40/32, recomendó la observancia de los Principios Rectores en los planes nacional, regional e internacional, según correspondiera.

10. Los países en desarrollo y los países en transición tropiezan con particulares dificultades para enfrentarse con la delincuencia y el incremento de las tasas de criminalidad, que en el plano mundial experimentan actualmente un aumento de aproximadamente el 5% anual<sup>\*</sup>. Los cambios fundamentales sobrevenidos han trastornado el funcionamiento de los controles sociales oficiosos y del sistema oficial de justicia penal en muchos países en desarrollo y países en transición. Las guerras y los conflictos internos han incrementado el número de personas desplazadas en el interior de sus países y la corriente internacional de refugiados<sup>\*\*</sup>. En los países en desarrollo, el desplazamiento de grandes segmentos de la población ha hecho que las nuevas masas de migrantes que van de las zonas rurales a las zonas urbanas queden realmente fuera de la red tradicional de control social y de las formas tradicionales de justicia. Los nuevos habitantes de las ciudades se enfrentan con una sombría perspectiva en materia de educación y empleo<sup>7</sup>. En muchos casos, los esfuerzos por conseguir el desarrollo económico han fracasado, dejando como secuela una mayor deuda externa. En ocasiones, los conflictos internos y la distorsión del desarrollo económico han sido tan graves que ha habido que acuñar un nuevo concepto para referirse a los países que se hallan al borde del hundimiento: "naciones vulnerables"<sup>8</sup>. En vista de la escala que revisten esos problemas, es comprensible que el sistema de justicia penal de muchos países en desarrollo sea ineficaz, por falta de recursos suficientes y por falta de personal debidamente capacitado.

11. En los países en transición, el intento de pasar rápidamente de la economía estatal y del sistema de partido único a la economía de mercado y a las democracias pluripartidistas ha ido acompañado por cambios fundamentales políticos, económicos y sociales. Los últimos acontecimientos han vuelto a confirmar el supuesto de que existe una estrecha relación entre un cambio económico y social rápido, sin planificar y poco funcional, y el incremento de la delincuencia. En muchos casos, las consecuencias inmediatas han sido un desempleo generalizado, una inflación rápida y una desintegración de los sistemas sociales de bienestar, salud y educación.

12. La pérdida de capacidad entre muchos países en desarrollo y países en transición para responder efectivamente a la delincuencia ha contribuido a un incremento de lo que se denomina "delito ordinario" (por ejemplo, el hurto, el robo con allanamiento de morada, la agresión y el robo a mano armada), de formas modernas de delito (como por ejemplo los delitos ambientales y los delitos a nivel directivo) y de la delincuencia organizada. Los problemas se han agravado por la creciente transnacionalización del delito, especialmente en sus formas nuevas y más modernas. De hecho, casi toda esta evolución ha creado un clima casi ideal para el incremento de la delincuencia organizada en el plano nacional y en el internacional<sup>\*\*\*</sup>.

---

\* Los informes de las Naciones Unidas sobre las tendencias delictivas sugieren que el volumen de delitos denunciados aumenta en todo el mundo a razón de aproximadamente un 5% anual, tasa de crecimiento que es superior a la que cabría atribuir exclusivamente al crecimiento de la población (véase "World crime trends and justice: facts, figures and estimates", Resource Information Update, 15 de noviembre de 1991). Los resultados preliminares del Cuarto Estudio de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas y funcionamiento de los sistemas de justicia penal (1986-1990) han confirmado el aumento. (Véase el informe provisional de la secretaría sobre los resultados del cuarto Estudio de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas y funcionamiento de los sistemas de justicia penal (1986-1990) (A/CONF.169/15)). Las estadísticas relativas a los delitos denunciados pueden reflejar el volumen actual de delincuencia con menor precisión que, por ejemplo, las encuestas sobre las víctimas, pero proporcionan una medida razonable del volumen de la delincuencia con que tiene que enfrentarse el sistema nacional de justicia penal, y, por lo tanto, proporcionan también una medida del incremento de las presiones a que están sometidos esos sistemas.

\*\* Como ha dicho un representante de un país en desarrollo, "El delito entraña la pérdida de muchas vidas de personas inocentes y de muchos bienes, igual que la guerra, pero el delito es un factor constante y, por lo tanto es más desastroso que la guerra". (*Trends: The Global View of Crime and Justice*, número especial de *Crime and Justice Letter*, Red de Información de las Naciones Unidas sobre Delincuencia y Justicia Penal, noviembre de 1991, pág. 4, que expone las conclusiones de las encuestas de las Naciones Unidas sobre las tendencias del delito y el funcionamiento de los sistemas de justicia penal).

\*\*\* En el documento de trabajo preparado por la Secretaría en relación con el tema sustantivo II sobre las actividades de lucha contra la delincuencia organizada y económica nacional y transnacional, y la función de la justicia penal en la protección del medio ambiente: experiencias nacionales y cooperación internacional (A/CONF.169/5), figura un análisis más detallado de la evolución de la delincuencia organizada.

13. Además, en muchos países la mala gestión y la corrupción endémica han mermado mucho las inversiones para el desarrollo, poniendo en peligro el éxito de la asistencia internacional en general, incluida la prestación de ayuda y las oportunidades económicas. La finalidad original de la cooperación internacional, que era reforzar la infraestructura económica y técnica de la sociedad independientemente del sistema de justicia penal, ha resultado demasiado angosta desde dos puntos de vista: en primer lugar, la creciente carga de la lucha contra el delito en los países receptores debilita en general el éxito de la asistencia internacional; en segundo lugar, el delito, mediante la corrupción, se ha arrogado directamente una parte de la asistencia para el desarrollo.

14. El resultado es que en muchos países se registra entre el público una reacción de frustración por lo que se considera como falta de eficiencia del sistema existente y falta de efectividad del sistema de justicia penal. Esto puede conducir a la tendencia a adoptar, a título oficial u oficioso, "medidas extraordinarias" que van desde infracciones poco importantes de los reglamentos de registro e incautación, por ejemplo, hasta violaciones graves como la utilización de la tortura y las ejecuciones arbitrarias y sumarias extralegales. La adopción de un enfoque duro y represivo por la justicia penal puede exacerbar los problemas del delito y trastornar el delicado equilibrio que existe entre un control eficaz del delito y los principios democráticos. Todo esto está teniendo lugar en un ambiente dominado por las restricciones financieras que imponen los gobiernos. Como resultado de ello, las normas tradicionales de la justicia, incluidas las que se reflejan en los principios y normas de las Naciones Unidas, están en peligro.

15. El imperio de la ley es la piedra angular en que se fundan los sistemas de justicia penal. El programa de prevención del delito y justicia penal de las Naciones Unidas, desde su creación, ha procurado instituir y difundir normas como medio principal para fortalecer el imperio de la ley\*. En el futuro el programa irá aún más allá y ofrecerá asistencia práctica para la ejecución y cumplimiento de esas normas como contribución principal al fortalecimiento del imperio de la ley.

---

\* El historial del programa figura en el *Boletín* de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal, Nos. 20 y 21 (junio de 1993) (número doble especial sobre la experiencia y los logros de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal hasta el 1º de febrero de 1992) y en el *Boletín* Nos. 22 y 23 (julio de 1993) (número doble especial sobre la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal).

\*\* Las normas pertinentes de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal incluyen: a) (una judicatura independiente, en consonancia con los Principios Básicos relativos a la Independencia de la judicatura (véase *Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Milán, 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985: Informe preparado por la Secretaría* (publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta: S.86.IV.1), cap. I, secc. D); b) un ministerio fiscal en consonancia con las Directrices sobre la función de los fiscales (*Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, 27 de agosto a 7 de septiembre de 1990: Informe preparado por la Secretaría* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.91.IV.2, cap. I, secc. C, resolución 26, anexo); c) un cuerpo independiente de juristas, en consonancia con los Principios básicos sobre la función de los abogados (*ibid.*, secc. B, resolución 3, anexo); d) la función de la policía y otras fuerzas de seguridad, en consonancia con el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (resolución 34/169 de la Asamblea General, anexo) y los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (*Octavo Congreso de las Naciones Unidas ...*, cap. I, secc. B, resolución 2, anexo); e) legislación penal, y leyes de procedimiento penal, en consonancia con las normas internacionales para la administración de justicia, incluidas las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing) (resolución 40/33 de la Asamblea General, anexo); f) las leyes y los reglamentos de prisiones, en consonancia con las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos (véase *Derechos Humanos: una recopilación de instrumentos internacionales* (publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta: S.88.XIV.1), secc. G), las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad (resolución 45/113 de la Asamblea General, anexo), y otros instrumentos internacionales conexos; y g) la situación jurídica de las víctimas, en consonancia con la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder (resolución 40/34 de la Asamblea General, anexo). Además, otros órganos de las Naciones Unidas han elaborado disposiciones conexas como la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (resolución 39/46 de la Asamblea General, anexo) que tienen repercusiones directas para la realización de los derechos humanos con garantía internacional. Se puede encontrar una amplia lista en la Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal (publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta: S.92.IV.1).

## II. MODALIDADES Y CONTENIDO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y LA ASISTENCIA TÉCNICA EN MATERIA DE PREVENCIÓN DEL DELITO Y JUSTICIA PENAL

16. En el párrafo 3 del Artículo 1 de la Carta se declara que el objetivo general de la cooperación internacional<sup>\*</sup> es resolver problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y promover y estimular el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales para todos sin distinción alguna por motivos de raza, sexo, idioma o religión. La cooperación internacional puede tener diversos objetivos: la reforma económica, el desarrollo sostenible del medio ambiente, la reforma de la economía, el bienestar social, o sea todo lo que promueva la estabilidad política y social. Desde la perspectiva de la prevención del delito y la justicia penal, el desarrollo de una infraestructura estable y la consecución de los requisitos mínimos del bienestar son condiciones previas para el éxito de la normativa penal.

17. La cooperación internacional en materia de prevención del delito y justicia penal puede incluir gran número de actividades: ayuda para la redacción y modificación de la legislación penal; desarrollo de la organización y la labor de entidades de justicia penal; organización de instituciones administrativas esenciales, como por ejemplo los ministerios; asistencia jurídica internacional; prestación de protección y asistencia a las víctimas y organización de investigaciones y capacitación.

18. Las contribuciones a la prevención del delito y la justicia penal en el contexto de las operaciones de mantenimiento de la paz se han convertido en otra importante esfera de cooperación<sup>?</sup>.

19. La cooperación internacional y la asistencia técnica en materia de prevención del delito y justicia penal son esferas en expansión. A los Estados les interesa ayudar a sus vecinos a prevenir y fiscalizar el delito, en parte para contener lo que consideran como una ola creciente de delito que rebasa las fronteras nacionales. Esto se aplica tanto a los delitos corrientes como a los delitos ambientales, el tráfico de drogas, el terrorismo, el delito económico y la delincuencia organizada<sup>\*\*</sup>. También hay intereses humanitarios evidentes en gran parte de la cooperación internacional en materia de prevención del delito y justicia penal, como el interés por la protección de los derechos de la víctima, del sospechoso, del acusado y del recluso.

### A. Partes que intervienen en la cooperación

20. La cooperación internacional y la asistencia técnica<sup>\*\*\*</sup> en la prevención del delito y la justicia penal las prestan principalmente los gobiernos y las organizaciones gubernamentales. También son prestadas por conducto de diversas

---

<sup>\*</sup> En el presente informe, por "cooperación internacional" se entiende la labor en la que participen agentes de más de un país, con miras a alcanzar una finalidad común.

<sup>\*\*</sup> En el documento de antecedentes sobre las formas más eficaces de cooperación internacional para la prevención y la fiscalización de la delincuencia transnacional organizada en los planos de investigación, persecución y judicial, preparado por la Secretaría de la Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada, se indicó que "cuando las organizaciones delictivas transnacionales ven que una nación se les hace más inhóspita como resultado de actividades de eliminación más vigorosas y eficaces, puede que alguno de sus miembros trasladen simplemente su base de operaciones a otra parte. Es imprescindible, por tanto, fortalecer a los Estados que tienen los sistemas de justicia penal y policía más débiles" (E/CONF.88/4, párr. 5).

<sup>\*\*\*</sup> En el presente documento, por "asistencia técnica" se entiende la ayuda o el apoyo destinados a mejorar la capacidad de los organismos responsables de la prevención del delito y la justicia penal para desempeñar sus cometido, o a asistir a la comunidad en actividades similares. De esta manera se fomenta la finalidad básica de la cooperación internacional, que es procurar que el Estado receptor aproveche mejor sus recursos humanos, naturales e industriales.

organizaciones intergubernamentales, fondos y organismos para el desarrollo internacional\*. En la Secretaría de las Naciones Unidas, además del Programa en materia de prevención del delito y justicia penal hay otras entidades involucradas, como por ejemplo el Centro de Derechos Humanos, el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, el Departamento de Coordinación de Políticas y Desarrollo Sostenible, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, y las comisiones regionales. Las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno ofrecen asimismo un instrumento de importancia capital para traducir las decisiones internacionales en actividades locales.

21. En la prestación de asistencia, tanto directamente como por conducto de las estructuras de las Naciones Unidas, participan organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales y asociaciones locales profesionales, de derechos humanos y científicas, así como instituciones académicas e incluso particulares. Las organizaciones de ámbito local atienden las necesidades de las comunidades pequeñas y están familiarizadas con la interrelación entre el desarrollo económico, social, humano y sostenible.

### B. Modalidades de la cooperación internacional

22. La cooperación técnica reviste modalidades diversas, en consonancia con la amplia gama de necesidades que existen. La finalidad de la cooperación técnica debe ser:

a) La adopción de medidas en el plano nacional en las esferas de la legislación y de las estrategias de prevención del delito;

b) El establecimiento y funcionamiento de mecanismos de cooperación regional eficaces mediante la elaboración de acuerdos de cooperación judicial y policial entre Estados de una misma región, y un intercambio constante de información y experiencia en todas las esferas relacionadas con el delito;

c) La promoción de los instrumentos internacionales existentes, así como una política mundial de prevención del delito, según decidan los órganos internacionales competentes en esa esfera.

23. Esos objetivos requieren una capacidad de asistencia técnica reforzada a fin de proporcionar a los países que lo necesiten los medios necesarios para obrar adecuadamente en las tres esferas mencionadas.

24. Los acuerdos multilaterales requieren que los Estados de que se trate se comprometan a aceptar determinadas normas comunes convenidas por todos los Estados involucrados\*\*. Son más difíciles de redactar, modificar y dar por terminados que los acuerdos bilaterales, y la infraestructura necesaria para su ejecución requiere a menudo la inversión de recursos adicionales, pero al mismo tiempo los acuerdos multilaterales proporcionan un grado de estabilidad mayor para la cooperación internacional. Representan la intención de crear normas duraderas e instituciones basadas en la solidaridad mutua y en las responsabilidades compartidas. Además, la adhesión a un acuerdo multilateral exige al Estado de la responsabilidad de concertar una serie de acuerdos bilaterales, cada uno de los cuales puede requerir procedimientos diferentes. Por último, la extensión de los acuerdos multilaterales a la cooperación en materia de prevención del delito y justicia penal reduce las posibilidades de que los delincuentes puedan eludir la acción de la justicia operando en Estados o desde Estados que no sean partes en dichos acuerdos o huyendo a dichos Estados.

25. Además, la transición desde los acuerdos multilaterales, que incluyen a algunos Estados pero no a todos, a los acuerdos de ámbito mundial lleva a menudo mucho tiempo. Hay varios ejemplos de acuerdos mundiales que definen determinados delitos; por ejemplo, prohíben la trata de esclavos, la trata de mujeres y niños, la falsificación de moneda, el genocidio, los

---

\* Figuran entre ellos organizaciones como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, el Banco Mundial, y los fondos regionales de desarrollo, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, la Organización Internacional de Policía Criminal, la Secretaría del *Commonwealth*, el Consejo de Europa y la Unión Europea.

\*\* En M.C. Bassiouni, *A Draft International Criminal Code and Draft Statute for an International Criminal Tribunal* (1987), págs. 355 a 475, figura una lista de tratados multilaterales sobre cuestiones de derecho penal.

crímenes de guerra, el terrorismo y las drogas<sup>\*</sup>. La Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada, tras minuciosos debates, opinó que debía mantenerse en atento examen la cuestión. En su resolución 49/159, la Asamblea General tomó nota con satisfacción de las recomendaciones de la Conferencia Ministerial Mundial y aprobó la Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles contra la delincuencia transnacional organizada (A/49/748, anexo). En cuanto a la posibilidad de elaborar instrumentos internacionales - como, por ejemplo, una o más convenciones contra la delincuencia transnacional organizada - la Conferencia Ministerial Mundial, en el Plan de Acción Mundial, pidió a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal que empezara a pedir las opiniones de los Gobiernos sobre las repercusiones de dicha Convención y sobre las cuestiones de que se debería tratar en ella (*ibid.*, secc. A, anexo, párr. 34).

### C. Cooperación para la creación de capacidades

26. En la actualidad, la mayor parte de la asistencia técnica para la prevención del delito y la justicia penal se presta sobre una base bilateral. La asistencia se centra en la mejora o la reforma de la infraestructura actual de la justicia penal: "cooperación para la creación de capacidades". La creación de capacidades se puede conseguir de muchas y muy diversas maneras: prestación de conocimientos especializados, recursos y asistencia financiera, investigaciones, intercambio de informaciones y capacitación. La cooperación para la creación de capacidades puede ser de particular utilidad cuando hay que reconstruir por completo las estructuras, por ejemplo en los países en transición y en los Estados de nueva creación.

27. *Asistencia especializada.* La asistencia puede revestir la forma de asesoramiento especializado sobre la reforma y el desarrollo de la prevención del delito y la justicia penal, incluida la (re)construcción y reestructuración de instituciones, la reforma administrativa y jurídica, la redacción y reforma de la legislación penal (sea en general, sea en esferas especiales como sentencias, delincuentes juveniles, o drogas y delitos ambientales o económicos); el desarrollo de la organización y la labor de la policía, los procedimientos anteriores al juicio, la organización y la labor del ministerio público, el colegio de abogados y los tribunales, el cumplimiento de las sentencias, la libertad condicional y la libertad bajo palabra, la organización de instituciones administrativas esenciales como el ministerio de justicia, el ministerio del interior, incluidos los archivos penales y las estadísticas del delito, y el desarrollo de la tecnología de la justicia penal); la asistencia jurídica internacional (extradición, traslado de presos, etc.); la protección de los derechos humanos en la justicia penal, la prestación de asistencia a las víctimas y su protección; las estrategias de prevención del delito (por ejemplo respecto de la delincuencia organizada, los delitos económicos, la corrupción, el terrorismo y los delitos violentos), y el desarrollo de programas de estudios modelo y de materiales apropiados de capacitación para la educación en materia de justicia penal.

28. *Asistencia material y financiera.* La asistencia directa material y financiera constituye otro sector importante de la asistencia. Las donaciones van desde diversos tipos de equipo, como por ejemplo vehículos de motor, computadoras personales y equipo de laboratorio para análisis forenses y copias de libros de texto básicos, hasta contribuciones financieras directas. Las donaciones en especie pueden servir para disipar las preocupaciones de los donantes acerca de la mala gestión de los fondos (en algunos países se carece de un mecanismo administrativo adecuado para controlar y gestionar los fondos)<sup>\*\*</sup>. Por otra parte, las donaciones en especie deben corresponder a la infraestructura y a las necesidades concretas.

---

<sup>\*</sup> Véase Roger S. Clark, *The United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Program: Formulation of Standards and Efforts at their Implementation* (Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1994). Las Naciones Unidas han suministrado el marco para la redacción de, entre otros textos, la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, de 1948 (resolución 260 A (III) de la Asamblea General, anexo), la Convención sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los Agentes Diplomáticos, de 1973 (resolución 3166 (XXVIII) de la Asamblea General, anexo), la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid, de 1973 (resolución 3068 (XXVIII) de la Asamblea General, anexo), la Convención Internacional contra la toma de rehenes, de 1980 (resolución 34/146 de la Asamblea General, anexo), la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, de 1985 (resolución 39/46 de la Asamblea General, anexo), y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, de 1988 (véase el Informe de la Conferencia Internacional sobre el Uso Indevido y el Tráfico Ilícito de Drogas, Viena, 17 a 26 de junio de 1980 (publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta: S.94.XI.5), documento E/CONF.82/15).

<sup>\*\*</sup> Véase, por ejemplo, el informe de la Reunión Preparatoria Regional de África para el Noveno Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Kampala (Uganda), 14 a 18 de febrero de 1994 (A/CONF.169/RPM.2), cáp. II, párr. 17.

29. *Intercambio de información y experiencia.* El intercambio de información y de experiencia puede hacerse mediante la participación en seminarios internacionales, congresos y otras reuniones (sea organizando la asistencia de participantes extranjeros a reuniones en el Estado anfitrión, sea posibilitando la asistencia de los interesados e investigadores del Estado receptor a reuniones en otro país), el intercambio de copias de decisiones de los tribunales, legislación, publicaciones, boletines y otros materiales de interés, la prestación de servicios como centro de intercambio de informaciones, o la asignación de funcionarios de enlace.

30. *Investigaciones.* Para desarrollar de forma profesional y sistemática la gestión de los sistemas de justicia penal es esencial contar con informaciones fidedignas, amplias y actualizadas sobre la naturaleza e incidencia de la delincuencia en la comunidad y sobre el funcionamiento de todos los aspectos del sistema propiamente dicho. Las investigaciones pueden revestir la forma de proyectos de cooperación, en los que entidades externas proporcionan apoyo técnico, metodológico y financiero para realizar estudios que ayuden a desarrollar la reestructuración administrativa, la reforma legislativa, y la normativa en materia de justicia penal y prevención del delito.

31. *Capacitación.* Aunque la capacitación del personal de justicia penal es principalmente de interés para su país, cada vez se presta mayor atención a los beneficios que se pueden obtener con la cooperación internacional\*. La capacitación es importante como medio de instituir un cambio de actitud entre el personal de justicia penal. No bastará instalar equipo de computadora o impartir una capacitación somera en nuevas técnicas para conseguir los cambios apetecidos en el plano operacional. Siempre que sea posible, el personal debe entrar en contacto directo con la práctica de otros países mediante proyectos cuidadosamente organizados, viajes de estudio, cursos prácticos de capacitación, intercambio de funcionarios o participación en actividades educativas y de mentalización pública. La capacitación puede estar dirigida a los usuarios finales; por ejemplo, agentes de policía, fiscales, jueces o funcionarios de prisiones, o puede tener por objetivo conseguir un efecto multiplicador y estar dirigida a los encargados de la capacitación; por ejemplo profesores de las escuelas policiales o de instalaciones de capacitación para personal penitenciario. También puede consistir en el desarrollo de programas de capacitación, manuales y conjuntos de cursos básicos.

### III. OBSTÁCULOS A LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y LA ASISTENCIA TÉCNICA

#### A. Obstáculos a la cooperación para la creación de capacidades

32. *Determinación de prioridades.* Si bien se reconoce que los distintos Estados tienen diferentes prioridades en el ámbito de la justicia penal, hay que encontrar un punto de partida común. La cuestión de los aspectos que cada Estado considera prioritarios en materia de prevención del delito y reforma del sistema de justicia penal es distinta de la prioridad que debe asignarse a la justicia penal en el contexto general del desarrollo. Los países en desarrollo y países en transición deben mantener un equilibrio constante entre la reforma económica y comercial, la reforma constitucional, el desarrollo del derecho civil y administrativo, el mejoramiento de la infraestructura, la prestación de servicios básicos de bienestar social, salud, vivienda y educación, la protección ambiental, el fortalecimiento de la administración pública a nivel local y de la defensa nacional, y otros aspectos semejantes.

33. *Criterios.* Qué prioridades se han de establecer en materia de prevención del delito y justicia penal es una cuestión que cada entidad interesada resuelve de manera diferente; en última instancia, las prioridades a menudo las establecen diferentes autoridades a distintos niveles, según las circunstancias de cada caso. El ámbito general de la asistencia y el tipo de ayuda que se preste estarán determinados en gran medida por los intereses políticos y la capacidad de quien proporciona la asistencia. Los donantes generalmente no están dispuestos a prestar asistencia fuera de sus esferas de especialización para tratar de atender a las cuestiones que el beneficiario quizá considera de mayor prioridad.

34. *Vacios y necesidad de evitar duplicaciones innecesarias.* Los esfuerzos dirigidos a determinar la utilidad de la asistencia y a precisar las prioridades de las políticas de desarrollo no bastan por sí solos para indicar a las instituciones las

---

\* Véase, por ejemplo, el documento de antecedentes sobre las formas más eficaces de cooperación internacional para la prevención y fiscalización de la delincuencia transnacional organizada en los planos de investigación, acusación y enjuiciamiento, preparado por la secretaría de la Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada (E/CONF.88/4), secc. IV, párrs. 33 a 35 y 37.

medidas que deben adoptar. En la cooperación para la creación de capacidades intervienen muchas entidades y personas que proporcionan asistencia de índole muy variada a muchísimos beneficiarios. Debido al gran número de protagonistas y a la diversidad de la asistencia que se presta, es fácil que surjan problemas de coordinación. Los vacíos y duplicaciones en esa red de entidades y organizaciones suelen ser considerables. En muchos casos, las personas que participan en los proyectos de cooperación no están al tanto de lo que han hecho o están haciendo otras entidades en su campo. Como resultado, ciertos organismos e instituciones de un determinado país reciben una gran cantidad de asistencia, en tanto que otros organismos e instituciones igualmente merecedores de ayuda quedan desatendidos. Esos vacíos pueden extenderse a países enteros. Así, por ejemplo, en los últimos cinco años se ha expresado preocupación por el hecho de que la atención que los países desarrollados prestan actualmente a los países en transición haya restado importancia a los proyectos en beneficio de los países en desarrollo.

35. La duplicación en sí misma puede ser benéfica, ya que la ejecución de varios proyectos en una misma esfera puede facilitar la instauración de las reformas necesarias. Sin embargo, los organismos e instituciones que reciben asistencia de diversas fuentes pueden encontrar que ello también plantea problemas cuando se da lugar a recomendaciones contradictorias o incoherentes<sup>10</sup>.

36. *Verificación de la utilidad de la asistencia internacional.* Idealmente, antes de emprender cualquier iniciativa de colaboración debería llevarse a cabo una evaluación de las necesidades reales del Estado receptor. En muchos casos, los proyectos que se ejecutan se basan en el deseo o la necesidad imperativa de modificar una situación lo antes posible o en la necesidad de responder a una situación de emergencia. Esos proyectos pueden mejorar superficialmente la situación; sin embargo, sólo se lograrán mejoras más fundamentales si se hace un examen completo de la situación efectiva y de los recursos disponibles, así como de las necesidades reales a largo plazo.

37. Puede ocurrir también que las partes que suministran la asistencia técnica tengan objetivos o expectativas ocultos y esto puede crear problemas. Algunos participantes en los proyectos de cooperación dan por supuesto que lo que más conviene a los beneficiarios de la asistencia es remodelar sus sistemas de conformidad con el sistema de justicia penal del propio Estado donante. La dificultad consiste en que la justicia penal en sí misma no puede ser objeto de exportación. Los conceptos y planteamientos deben ajustarse en todos los casos a las condiciones concretas del país receptor ya que, de lo contrario, se corre el riesgo de que el proyecto sea rechazado de antemano o de que no funcione debidamente en un medio ajeno.

38. Otras cuestiones relativas a la utilidad son de carácter más práctico. Las bibliotecas de los Estados receptores seguramente agradecerán que se les remitan ejemplares, revistas, libros de textos, estudios e informes sobre nueva legislación o sobre casos judiciales, pero no les será de mucha utilidad que se les envíen informes obsoletos o libros de desecho sobre temas arcanos, especialmente en idiomas que sólo entienden unas pocas personas en el país receptor. La donación de computadoras de segunda mano puede ser bien recibida, pero resultará inútil si no se presta atención suficiente a los aspectos de capacitación, compatibilidad, disponibilidad de programas, y de servicios de mantenimiento y de apoyo al usuario, así como a la infraestructura y los recursos necesarios.

39. *Adaptación cultural.* Los proyectos de cooperación pueden formar parte de un esfuerzo constante o pueden ser de carácter esporádico. Por ejemplo, en muchos casos sucede que los seminarios de capacitación organizados, como acontecimientos aislados no están vinculados a los planes generales de desarrollo y por ello no tienen las repercusiones previstas a largo plazo. La planificación de ese tipo de eventos también suele ser deficiente: no se considera debidamente la materia que se ha de tratar, el material impreso tiene poco valor informativo, los oradores no están bien informados de los propósitos de la reunión, no se presta atención suficiente a la adaptación cultural del programa o a la necesidad de franquear una barrera lingüística, la selección y preparación de los participantes es deficiente y no se asigna tiempo suficiente a los debates. Una preparación adecuada, el establecimiento de calendarios precisos y la compilación de listas de expertos son medidas que pueden ayudar a corregir esa situación.

40. Se facilitará la adaptación cultural si los proyectos son ejecutados por equipos multinacionales en los que estén representadas diversas corrientes de opinión. En los equipos cuyos integrantes representan un solo sistema jurídico se corre el riesgo de que se imponga un enfoque chovinista de la justicia penal, y de que la solución de los problemas tienda a verse en función de una simple transferencia del propio enfoque a la justicia penal del país receptor. Los equipos monoculturales también pueden ser más propensos a interpretaciones erróneas de tipo cultural. La colaboración entre profesionales de varios sistemas jurídicos puede ayudar a detectar y superar esas dificultades, y también puede beneficiar a los propios profesionales, solicitándoles una mayor comprensión de las operaciones de los sistemas de justicia penal.

41. No hay que subestimar el papel que cumplen las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de base, en particular, en la prestación de asistencia técnica a nivel local<sup>11</sup>. Por ejemplo, esas organizaciones pueden ayudar a los países africanos a perfeccionar y difundir las soluciones autóctonas.

42. *Información precisa.* A veces es difícil conseguir información actualizada. El intercambio de la información recopilada por otras entidades que actúan en el sector puede facilitar una mejor comunicación.

43. *Selección de colaboradores adecuados.* Muchos proyectos de cooperación se formulan en respuesta a circunstancias particulares, sin tener en cuenta el contexto más amplio. Algunas de las partes que intervienen en tales proyectos han observado que, en ciertos casos, la asistencia proporcionada no tiene los efectos deseados porque las entidades de contraparte no están en condiciones de emplearla conforme a lo previsto. Como ejemplos sencillos pueden señalarse las donaciones de documentos o de computadoras personales que no llegan a manos de quienes la necesitan; o las invitaciones a participar en giras de estudio o en reuniones en los Estados donantes, que no se dirigen a las personas que estarían en mejores condiciones de aprovecharlas y de transmitir a otros los conocimientos adquiridos.

44. Varios factores influyen en la selección de los socios para las actividades de cooperación. Uno es la parte solicitante, que generalmente se designa como contraparte local. Las misiones de planificación y las consultas con otras instituciones u organizaciones facilitarán la identificación de otros asesores expertos. Debe prestarse especial atención a la búsqueda de especialistas locales y a la necesidad de asegurar que los expertos participen en la planificación y ejecución de los proyectos desde sus primeras etapas. La participación de los expertos y de las contrapartes locales facilitará la adaptación de conceptos ajenos a las estructuras nacionales existentes, así como su integración en esas estructuras, con lo cual se responderá a las peticiones de que se tengan debidamente en cuenta las condiciones regionales, nacionales y locales y, según proceda, las características culturales y otros factores pertinentes. La participación activa de los expertos y contrapartes locales también ayudará a crear un caudal de conocimientos que permitirá a los países continuar ciertos proyectos por cuenta propia, por ejemplo, incorporando determinadas materias en los programas de capacitación nacionales. Sin embargo, puede ocurrir que los donantes se limiten a un solo campo de especialización en una disciplina funcionen dentro de una determinada estructura, exijan la participación de ciertos funcionarios u organizaciones.

45. *Coordinación.* Otro aspecto relacionado con la identificación de un socio adecuado tiene que ver con el nivel en el cual se establece el contacto, en otras palabras, si éste se producirá al nivel normativo más alto del país, con los administradores de nivel medio o con los profesionales "rasos". En muchos casos es conveniente que intervengan de alguna manera los tres niveles. A nivel de la formulación de políticas es importante que los funcionarios comprendan la necesidad de los cambios que se pretende implantar y también es necesario contar con su apoyo político y financiero. Los administradores de nivel medio deben participar porque en ese estrato se adoptan las decisiones cotidianas con respecto a las políticas. Por último, los profesionales deben comprender los motivos por los cuales se propone una determinada reforma. Se les debe hacer sentir que participan en ella y que redundan en su propio interés implementarla. De otra manera, todo intento de reforma seguramente fracasará.

46. Los proyectos de cooperación deben verse como parte del desarrollo incremental del sistema de justicia penal del país anfitrión. Los proyectos no deben considerarse al margen de otros proyectos planificados o en curso; deben llevarse a cabo en estrecha consulta con la oficina local del programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y con las entidades que integran la estructura de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, tales como la red de institutos, así como con otras dependencias del sistema de las Naciones Unidas y con las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales competentes. Los proyectos deben situarse en el marco de los planes de desarrollo a corto, mediano y largo plazo, de ser posible en el contexto de un plan maestro para el país en el que se fijen objetivos concretos para cada componente, deben coordinarse debidamente con otros proyectos de asistencia en curso. Esto también ayudará a crear un compromiso duradero con los proyectos y les asegurará el apoyo financiero y político que necesitan a largo plazo.

47. *Seguimiento.* Es conveniente que se incluya un componente de seguimiento para evaluar las repercusiones del proyecto, si las tiene. Además, una evaluación adecuada permitirá a los donantes y al país receptor constatar el grado de responsabilidad

administrativa y de retroalimentación. La evaluación de los efectos de los proyectos en curso y terminados también facilitará la toma de decisiones sobre la conveniencia y viabilidad de los proyectos nuevos o complementarios que se soliciten en esa esfera y permitirá prevenir las dificultades que podrían surgir durante la ejecución del proyecto.

48. *Estabilidad política y financiera.* La existencia de una infraestructura relativamente estable proporcionará un clima propicio para la ejecución de proyectos de cooperación más complejos. La estabilidad financiera ayudará a asegurar que el proyecto cuente con financiación hasta su conclusión; de no ser así, puede ocurrir, por ejemplo, que haya que suspender un proyecto de informatización, con lo cual quedarán instaladas computadoras muy costosas sin que haya personal capacitado para utilizarlas. La estabilidad política ayudará a garantizar que los funcionarios superiores encargados de la formulación de políticas respalden el proyecto de principio a fin y que, de ser necesario, puedan vencer cualquier oposición de los estratos administrativos inferiores.

49. A la inversa, también puede ser particularmente importante que los países que atraviesan por un período de inestabilidad reciban asistencia para la reestructuración del sistema de justicia penal, así como asesoramiento sobre la mejor forma de garantizar la aplicación de normas mínimas en la justicia penal. En los países asolados por la guerra puede ser necesario llevar a cabo proyectos de amplio alcance para restablecer las instituciones de la justicia. En los países en transición, quizás sea necesario reestructurar las instituciones existentes y adaptar la legislación a los requisitos y normas internacionales. En esos casos, sin embargo, habrá que juzgar cuándo se ha alcanzado un grado de relativa estabilidad económica o política que justifique la ejecución de un determinado proyecto.

#### **B. Obstáculos a la asistencia jurídica recíproca, la extradición y otras formas de cooperación en materia judicial**

50. Una esfera concreta de colaboración práctica, aunque concertada casi exclusivamente entre los Estados es la cooperación jurídica en materia de justicia penal, que incluye la detención de delincuentes que han huido a través de las fronteras nacionales, la reunión de pruebas y declaraciones testimoniales en otros países, las citaciones judiciales a comparecer y la notificación de decisiones judiciales entre países y la aplicación internacional de decisiones y sentencias. El principal obstáculo a una mayor cooperación jurídica internacional con respecto a casos individuales reside en la arraigada presunción de soberanía nacional, o sea, en el hecho de que el Estado tradicionalmente no reconozca ninguna autoridad jurídica y constitucional superior a la suya; este es el caso, por ejemplo, de los Estados que se muestran renuentes a extraditar a sus propios ciudadanos a otros países. De igual manera, si existe una relación política delicada entre el país solicitante y el que recibe la solicitud, este último puede mostrarse reacio a ceder su soberanía, aun respecto de asuntos tales como facilitar la entrega de citaciones judiciales a extranjeros bajo su jurisdicción. A esa resistencia se suma a veces el hecho de que los profesionales y los funcionarios encargados de formular políticas en el Estado que recibe la solicitud no reconozcan debidamente la necesidad de la cooperación internacional.

51. Otro obstáculo importante son las diferencias que existen entre los sistemas jurídicos nacionales. Las solicitudes de extradición, de asistencia recíproca y otros tipos de asistencia en casos penales individuales suelen ser denegadas debido a diferencias en cuanto a la tipificación de los delitos, la protección de la propiedad privada, el derecho de no inculparse, las salvaguardias judiciales, y el alcance de los delitos "fiscales", así como a diferencias en los requisitos y procedimientos probatorios.

52. La denegación de las solicitudes puede deberse asimismo a diferencias en las políticas nacionales en materia de justicia penal: la definición del orden público, el requisito de la tipificación del delito en los dos ordenamientos, la excepción de delitos políticos, el requisito de certeza, la importancia de que determinados motivos de denegación de las solicitudes, la protección de los intereses nacionales del país que recibe la solicitud y la protección de los nacionales del propio Estado (por ejemplo, la norma muy difundida que prohíbe la extradición de nacionales).

53. Hay dificultades de orden más práctico debidas a la falta de información sobre las disposiciones legales de la otra parte (sea ésta el Estado solicitante o el que recibe la solicitud), los plazos insuficientes para el cumplimiento de la solicitud, los

---

\* Para una perspectiva general de los elementos que se han de considerar en la planificación de proyectos de cooperación, véase "Ten golden rules for international co-operation in crime prevention and criminal justice", en M. Joutsen, *International Cooperation: The Development of Crime Prevention and Criminal Justice in Central and Eastern Europe*, HEUNI Paper No. 2 (Helsinki, 1994), pág. 3.

costos financieros y de recursos humanos que ésta supone y la propia complejidad de algunas solicitudes. Frente a esas dificultades prácticas, los profesionales que no comprenden plenamente la necesidad de la cooperación internacional y que se centran excesivamente en las prioridades internas, quizá rechazarán la solicitud o simplemente no responderán a ella en el plazo previsto. Esa incapacidad de comprender cómo puede ayudar la cooperación internacional a promover el logro de las prioridades internas y, más aún, de las prioridades internacionales, en muchos casos está vinculado a consideraciones de tipo financiero. Es posible que la asistencia se vea como una manifestación de altruismo más que como un proceso de aprendizaje o una forma de interacción para beneficio mutuo.

#### **IV. FUNCIÓN DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE PREVENCIÓN DEL DELITO Y JUSTICIA PENAL EN EL ÁMBITO DE LA ASISTENCIA TÉCNICA PRÁCTICA**

54. Un sistema de justicia penal efectivo, eficaz y equitativo es un elemento esencial para promover y mantener la paz social en consonancia con el respeto del estado de derecho<sup>12</sup>. Una de las principales actividades del programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal es la prestación de asistencia técnica, capacitación y servicios de asesoramiento a los Estados Miembros en ese ámbito.

55. Dentro del sistema de las Naciones Unidas, todos los asuntos relacionados con la justicia penal se encomiendan al programa en materia de prevención del delito y justicia penal. A partir de los mandatos recibidos y con la orientación normativa de la Comisión sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, la Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de la Secretaría de las Naciones Unidas es la única entidad del sistema a la que corresponde se ha asignado expresamente la responsabilidad institucional por la prevención del delito y la justicia penal, incluida la prestación de servicios de asistencia técnica, asesoramiento y capacitación. En vista de que varias otras entidades de las Naciones Unidas siguen llevando a cabo algunas actividades en esa esfera, se ha prestado la debida atención a la función sustantiva y de coordinación de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, para reducir en cuanto sea posible las duplicaciones y asegurar que se tenga plenamente en cuenta la experiencia sustantiva de la Subdivisión. Esta es también el centro de coordinación de una red mundial de instituciones para la prevención del delito y la justicia penal. Como entidad encargada de promover la aplicación de las Reglas mínimas y normas de conducta de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, la Subdivisión no sólo actúa de centro de coordinación de las actividades en esa esfera sino es también centro de acopio de conocimientos y experiencias individuales e institucionales.

56. Por su mandato, experiencia, capacidad y condiciones de funcionamiento, los servicios de asesoramiento y capacitación actuales del programa ofrecen la estructura adecuada dentro del sistema de las Naciones Unidas para proporcionar asistencia a los Estados Miembros en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal. Se ha procurado formular métodos innovadores, incluso en lo que respecta a las misiones de evaluación de las necesidades, la formulación de proyectos, la preparación de programas de formación y la organización de cursos de capacitación y seminarios.

57. La prestación de cooperación técnica es una actividad que supone altos costos y que exige una gran cantidad de recursos financieros, humanos y técnicos. La comunidad internacional ha reafirmado siempre la importancia de la función de las Naciones Unidas en la prestación de asistencia técnica en el ámbito de la prevención del delito y la justicia penal y ha pedido que se emprenda una enérgica actividad de movilización de fondos para fortalecer el programa. Dentro de sus limitadas capacidades y medios, el programa cumple sus labores en parte por sí mismo y en parte mediante el establecimiento de "alianzas estratégicas" con otras entidades en este campo. Esas alianzas permiten que los gobiernos, los organismos públicos y otras entidades competentes se unan para planificar, ejecutar y evaluar proyectos de asistencia técnica. Cuando procede, las actividades se llevan a cabo conjuntamente con otras entidades de las Naciones Unidas, como el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas o el Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y pueden incluir también a representantes de posibles países donantes y expertos internacionales seleccionados.

##### **A. Reestructuración del programa en 1991**

58. En 1991 se reorientó el programa con el fin de asignar una mayor cantidad de sus limitados recursos a la cooperación técnica entre los Estados Miembros y dar mayor atención a las cuestiones que la nueva Comisión identificara como

prioridades. Uno de los principales motivos de la reestructuración fue la necesidad de fortalecer el programa para promover la cooperación internacional, en vista de la rápida expansión de la criminalidad, dentro de los países y a través de las fronteras. Esa necesidad también se puso de relieve por los repetidos llamamientos, especialmente de los países en desarrollo, para que se les prestara asistencia urgente<sup>13</sup>.

59. De conformidad con la Declaración de principios y programa de acción del Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, la finalidad del programa es "ayudar a la comunidad internacional a satisfacer sus apremiantes necesidades en la esfera de la prevención del delito y justicia penal y facilitar a los países asistencia oportuna y práctica para hacer frente a los problemas de la delincuencia tanto en el plano nacional como transnacional" (resolución 46/152 de la Asamblea General, anexo, párr. 15); la asistencia técnica que se ha de prestar en el marco del programa comprende "servicios de asesoramiento, especialmente con respecto a la planificación, la ejecución y la evaluación de los programas de prevención del delito y justicia penal, la capacitación y el empleo de técnicas modernas de comunicación e información" (*ibid.*, párr. 17 e)). En consecuencia, en el plan de mediano plazo para el período 1992-1997, y posteriormente, en la sección 13 del proyecto de presupuesto por programas para el bienio 1994-1995 se agregó un cuarto subprograma, titulado "Actividades operacionales, planificación y coordinación general"<sup>14</sup>. Aunque no se facilitaron fondos adicionales con cargo al presupuesto ordinario, se aumentó un poco la partida destinada a la sección 20 del proyecto de presupuesto por programas<sup>14</sup> (Programa de cooperación técnica) para servicios de asesoramiento sectoriales para combatir la delincuencia, con lo cual el número de asesores interregionales pudo aumentarse de uno a dos. La decisión de incluir la asistencia técnica como tema permanente de examen de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal y como uno de los temas principales del Noveno Congreso de las Naciones Unidas también se debe en parte a la renovada importancia que dan los Estados Miembros a las actividades operacionales como medio primordial de fortalecer la orientación práctica del programa.

60. El fortalecimiento constante de las actividades operacionales y los servicios de asesoramiento<sup>15</sup> también se ha tratado como tema de sumo interés en reuniones internacionales subregionales, incluida la Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada<sup>16</sup>. La Asamblea General, en su resolución 49/158, reiteró una vez más la necesidad de fortalecer el programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, particularmente en cuanto a su capacidad para la cooperación técnica.

## B. Capacidades del programa

61. *El programa.* El programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal ha prestado asistencia técnica a través de los años, dentro de sus posibilidades limitadas. La fuerza del programa reside especialmente en dos aspectos: la disponibilidad de servicios de asesoramiento interregionales y la capacidad cada vez mayor de prestar ayuda a los Estados Miembros, en coordinación con la red de institutos y otros organismos regionales e interregionales. En lo que respecta a los servicios de asesoramiento interregionales, en el proyecto de presupuesto por programa para el bienio 1994-1995<sup>14</sup> se señalan específicamente tres tipos principales de actividades de cooperación técnica, a saber, la prestación de servicios de asesoramiento a corto plazo, los proyectos sobre el terreno y la capacitación. El nuevo subprograma de operaciones, coordinación y evaluación de la Subdivisión se encarga de formular, ejecutar y vigilar los proyectos, de coordinar las actividades conexas de los otros subprogramas y de proporcionar servicios de apoyo a las actividades de los dos asesores interregionales sobre prevención del delito y justicia penal.

62. *Fondo de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y la Justicia Penal.* Este Fondo de contribuciones voluntarias recibe donaciones de recursos financieros para fines específicos y también para fines generales y donaciones en especie; se creó con el propósito de financiar la ejecución de proyectos, la creación de puestos, la contratación de personal para las actividades del programa y la contratación de consultores. Las contribuciones al Fondo se emplean también para sufragar los gastos de preparación y celebración de seminarios de capacitación, reuniones de grupos de expertos y otras conferencias, preparación y producción de material didáctico y otras publicaciones, servicios de asesoramiento y equipo técnico para las actividades operacionales, así como becas. Además, se prevé que las contribuciones sirvan asimismo para financiar misiones de evaluación de las necesidades y de formulación de proyectos, así como la ejecución de proyectos sobre

---

<sup>13</sup> Con respecto a los llamamientos generales para el fortalecimiento del programa en materia de prevención del delito y justicia penal, incluida la posible creación de un puesto de categoría D-2 y la reclasificación de la Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal a la categoría de división, véase el informe del Secretario General sobre los progresos realizados en la aplicación de las resoluciones 46/152, 47/91 y 41/103 de la Asamblea General (A/49/593), secc. IV, y la resolución 49/158 de la Asamblea General.

temas prioritarios. Aunque los gobiernos en general se muestran cada vez más dispuestos a apoyar actividades de cooperación técnica mediante contribuciones al fondo, la demanda sigue siendo muy superior a los recursos disponibles. A pesar de las diversas comunicaciones que se han circulado para invitar a los Estados Miembros a hacer contribuciones al Fondo (por ejemplo, cartas del Director General de la Oficina de Naciones Unidas en Viena y listas de proyectos y solicitudes de financiación presentadas a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal), sólo unos pocos Estados han hecho aportaciones, quizá debido a la escasez de recursos para la cooperación técnica. El hecho de que la justicia penal no figurara antes entre los objetivos del desarrollo económico puede ser otro factor que explica la renuencia actual de los gobiernos a hacer aportaciones al Fondo. Modificar esa situación tal vez tomará algún tiempo, y el programa no podrá contribuir de manera más sustancial al fortalecimiento del buen gobierno y del imperio de la ley si no cuenta con recursos suficientes.

63. *Contribuciones en especie.* La capacidad de la Subdivisión se fortaleció gracias al apoyo decidido que prestaron siete gobiernos\* a través del Programa de las Naciones Unidas de Expertos Asociados, proporcionando fondos para que jóvenes profesionales de sus respectivos países colaboraran con el programa por períodos de dos o más años. Otros gobiernos han aportado a la Subdivisión servicios de consultores a corto y a largo plazo\*\* o han proporcionado financiación a las entidades que integran la red de entidades del programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal.<sup>17</sup>

64. *La red del programa.* La labor de la Subdivisión en el ámbito de la cooperación técnica se ha facilitado gracias a las muchas instituciones que colaboran en diversas formas con el programa, como la red que integran el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para las Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia (UNICRI), el Instituto de Asia y el Lejano Oriente para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, el Instituto Latinoamericano para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, el Instituto Europeo de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, afiliado a las Naciones Unidas, y el Instituto Africano para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, así como el Centro Árabe de Capacitación y Estudios de Seguridad, el Instituto Australiano de Criminología, el Centro Internacional de Reforma del Derecho Penal y de Política Penal y el Centro Internacional de Prevención del Delito y el Instituto Internacional de Altos Estudios en Ciencias Penales\*\*\*. Además, la Subdivisión puede recurrir a los servicios de un grupo de expertos independientes, así como a expertos de los gobiernos y de la amplia comunidad de organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones que trabajan en este campo\*\*\*\*.

65. *Tipos de asistencia.* Sobre la base de las orientaciones normativas proporcionadas por la Asamblea General en su resolución 46/152, y dentro de las esferas prioritarias señaladas por la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, el programa centra su atención actualmente en la prestación de los siguientes tipos de asistencia técnica y asesoramiento:

- a) Misiones de evaluación de las necesidades y determinación de los hechos;
- b) Asistencia para la planificación y ejecución de programas nacionales de justicia penal;
- c) Planificación y ejecución de proyectos específicos;
- d) Capacitación y educación, cursos prácticos, seminarios y reuniones de expertos;
- e) Elaboración de programas de estudio y material didáctico;

---

\* Alemania, Austria, Francia, Italia, el Japón, la República de Corea y Suecia.

\*\* Austria y Francia aportaron los servicios de consultores a largo plazo.

\*\*\* Para una descripción más detallada de las actividades de estos institutos, véase el informe del Secretario General sobre las actividades del Instituto Interregional de las Naciones Unidas para las Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia y de otros institutos (E/CN.15/1994/10 y Corr.1).

\*\*\*\* Hay también un asesor regional sobre prevención del delito y justicia penal que colabora con la Comisión Económica para Asia y el Pacífico, cuyos servicios son financiados con cargo a recursos extrapresupuestarios. Tras la aprobación de la resolución 46/152 de la Asamblea General, esta infraestructura se ha fortalecido con el establecimiento del Consejo Consultivo Internacional Científico y Profesional.

- f) Asistencia especializada y servicios de asesoramiento sobre cuestiones sustantivas jurídicas y administrativas, incluida la reforma del derecho y la administración de justicia (incluidas las fuerzas de policía y los fiscales, magistrados y jueces, abogados y personal penitenciario), y posibles opciones para la solución de conflictos;
- g) Intercambio y difusión de información y experiencias, y estudios e investigaciones;
- h) Coordinación de los proyectos de asistencia, las solicitudes de financiación y la asistencia financiera y material de los donantes.

66. Estas actividades están dirigidas a facilitar el establecimiento, como parte de las sociedades democráticas, de un sistema de justicia penal eficaz, en consonancia con las normas y reglas internacionales en materia de prevención del delito y justicia penal. Además, con los proyectos se procura crear y fortalecer estructuras nacionales, subregionales y regionales que permitan lograr un equilibrio adecuado entre los derechos de las personas, incluidas las víctimas del delito, el interés de la sociedad por la seguridad civil, y la prevención del delito dentro del estado de derecho. En las actividades se han tenido en cuenta los criterios para determinar las prioridades de los programas en respuesta a las peticiones de los Estados Miembros, establecidos por la Asamblea General en el párrafo 21 del anexo de su resolución 46/152.

### C. Actividades del programa

67. A continuación se resumen las actividades del programa y algunos de los obstáculos a la prestación de asistencia técnica. En los informes presentados por el Secretario General a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal<sup>18</sup>, al Consejo Económico y Social<sup>19</sup> y a la Asamblea General<sup>20</sup>, se encuentra información más detallada sobre el programa de asistencia técnica.

68. *Criterios para determinar las esferas prioritarias del programa.* La Asamblea General, en su resolución 46/152, estableció los criterios para determinar las esferas prioritarias del programa en respuesta a las solicitudes de los Estados Miembros. De conformidad con esos criterios, se presta particular atención a los siguientes aspectos:

- a) Las pruebas empíricas sobre la índole, el alcance y las tendencias de la delincuencia;
- b) Los costos sociales, financieros y de otra índole de las diversas formas de delincuencia y de lucha contra la delincuencia;
- c) La necesidad de que los países en desarrollo o países desarrollados, cuando se enfrentan con ciertas dificultades debidas a circunstancias nacionales o internacionales, puedan obtener servicios de expertos y otros recursos;
- d) La protección de los derechos humanos en la administración de justicia y en la prevención del delito y la lucha contra la delincuencia;
- e) La determinación de esferas en las que resultaría más eficaz una acción concertada a nivel internacional en el marco del programa;
- f) La necesidad de evitar la duplicación de actividades con otras entidades del sistema de las Naciones Unidas o con otras organizaciones.

69. También hay que considerar los siguientes aspectos prácticos:

- a) La viabilidad y los efectos previstos de la actividad propuesta en la esfera de que se trate, especialmente a la luz de los recursos disponibles y del acceso a la información;
- b) Los conocimientos y servicios especializados que ofrece actualmente el programa de las Naciones Unidas o que podrían obtenerse por su conducto;

c) Las actividades actuales o propuestas de otros órganos u organizaciones en la misma esfera y las posibilidades de incrementar la formulación y ejecución de proyectos;

d) La importancia de la esfera de que se trate, según lo haya determinado la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal.

70. *Asistencia especializada.* La asistencia puede tomar la forma de asesoramiento especializado sobre la reforma y el desarrollo de los sistemas de prevención del delito y justicia penal, incluida la (re)construcción y reestructuración de instituciones y la reforma administrativa y judicial. Los asesores interregionales del programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal han llevado a cabo, a través de los años, más de 100 misiones, a petición de los gobiernos, para prestarles asesoramiento sobre diversos asuntos<sup>17</sup>. El programa ha organizado misiones de evaluación de las necesidades en varios países, en algunos casos conjuntamente con otras entidades de las Naciones Unidas como el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas y el Centro de Derechos Humanos con el fin de examinar nuevos enfoques con las autoridades competentes y de proponer las maneras de ponerlos en práctica. Sobre la base de esas evaluaciones, se puede proporcionar asesoramiento adicional y se pueden formular propuestas sobre proyectos concretos.

71. *Servicios de expertos.* Muchos países tienen dificultades para encontrar enfoques adecuados para hacer frente a ciertos problemas concretos en materia de prevención del delito y justicia penal y para encontrar especialistas idóneos. Aunque las diferencias culturales, económicas, jurídicas, políticas y sociales pueden impedir que se adopten directamente enfoques ya ensayados en otros lugares, esos modelos pueden adaptarse a las circunstancias nacionales o locales, especialmente en grupos de países vinculados entre sí por su historia o por tradiciones comunes. Los especialistas extranjeros, incluso los vinculados a instituciones gubernamentales, no gubernamentales, académicas y científicas, pueden prestar una valiosa colaboración en ese proceso. El programa puede ayudar a encontrar expertos competentes.

72. *Servicios de asesoramiento a corto plazo.* Pueden proporcionarse servicios de asesoramiento a corto plazo cuando el problema de que se trata puede resolverse en un plazo breve y no corresponde al ámbito de un proyecto ya financiado. El objetivo principal de esos servicios es prestar asesoramiento que sirva de base para la adopción inmediata de medidas por parte de los gobiernos, o bien, en el caso de necesidades generales, sentar las bases para atender a esos problemas, identificando y formulando proyectos que se someten luego a la consideración de las posibles fuentes de financiación<sup>21</sup>.

73. *Proyectos sobre el terreno.* Estos proyectos pueden formularse en respuesta a solicitudes concretas de los gobiernos o como propuestas del programa para atender a las necesidades que la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal haya señalado como prioritarias. Los proyectos tienen que ser de índole claramente experimental e innovadora, y sus resultados deben poder aplicarse en una escala más amplia. Por tanto, serán principalmente de alcance interregional, y estarán encaminados a ensayar y poner en práctica nuevos enfoques para atender a las necesidades del desarrollo o para suplir deficiencias cuando los fondos procedentes de otras fuentes resulten insuficientes para atender a las esferas a las que haya asignado alta prioridad la Comisión<sup>21</sup>. En vista de que estos proyectos tienen el carácter de modelos, es muy importante que se los someta a una atenta vigilancia.

74. *Asistencia jurídica.* Aunque se está debatiendo ampliamente la posibilidad de crear una jurisdicción internacional para ciertos tipos de delitos\*, hasta ahora no se ha conferido al programa de las Naciones Unidas en materia de prevención de ningún mandato para ocuparse de determinados casos o tipos de delinquentes. Sin embargo, el programa puede ofrecer apoyo viable a los Estados Miembros en esta esfera. Además de proporcionar una plataforma para mejorar la cooperación entre los Estados, el programa puede ayudar a mejorar la estructura para tratar determinados casos y tipos de delinquentes.

75. Las Naciones Unidas han adoptado acuerdos modelo sobre el traslado de reclusos extranjeros<sup>22</sup>, la extradición (resolución 45/116 de la Asamblea General, anexo), sobre la asistencia recíproca en asuntos penales (resolución 45/117 de la Asamblea General, anexo), sobre la remisión del proceso en materia penal (resolución 45/118 de la Asamblea General,

---

\* Las Naciones Unidas, como parte de su mandato, se ocupa de ciertos tipos de delitos, en unas pocas esferas sustantivas y geográficas claramente definidas. Éstas comprenden actividades de determinación de los hechos; investigaciones especiales y el procesamiento de crímenes de guerra. Como ya se mencionó, se sigue deliberando sobre la creación de una jurisdicción internacional general, al menos con respecto a ciertos tipos de delitos, y sobre los instrumentos conexos, sin que se haya logrado hasta la fecha un claro consenso al respecto.

anexo), y el traspaso de la vigilancia de los delincuentes bajo condena condicional o en libertad condicional (resolución 45/119 de la Asamblea General, anexo). Esos instrumentos modelo proporcionan un marco de referencia útil para la redacción de acuerdos bilaterales o multilaterales\*. La Subdivisión, con ayuda de expertos nacionales, está preparando actualmente guías para la utilización e incorporación a la legislación nacional de los Tratados Modelo sobre asistencia recíproca y sobre extradición.

76. Las Naciones Unidas ofrecen asistencia para la formulación y aplicación de los acuerdos, tomando como base los textos modelo. Esta puede revestir la forma de ayuda para la organización de actividades de capacitación, suministro de material didáctico y prestación de servicios de asesoramiento en las esferas ya mencionadas. La capacitación que proporcionan las Naciones Unidas puede ayudar a los encargados de formular políticas y profesionales del derecho a tratar esas cuestiones de manera más eficaz, y también puede ser útil para la negociación de tratados y el examen de las disposiciones legislativas. La redacción de leyes modelo para su incorporación en la legislación nacional puede ser otra forma de ayuda en este ámbito.

77. Las Naciones Unidas también podrían señalar las cuestiones que deben someterse a una mayor reglamentación en el marco de esos acuerdos, podrían estimular la adhesión y ratificación de los tratados existentes, así como la adhesión por parte de Estados sucesores, y podrían ayudar a determinar los obstáculos que impiden la plena aplicación de los acuerdos existentes y ayudar a examinar la legislación pertinente.

78. En el futuro se dedicará mayor atención a la selección de proyectos modelo de ayuda y asistencia que puedan aplicarse en diferentes ordenamientos jurídicos, y que se presentarán a la consideración de los posibles donantes. Por ejemplo, los Estados en los que un aumento de las actividades de blanqueo de dinero podrían beneficiarse de un conjunto de medidas, basadas en la experiencia de otros Estados, en el que se combinarían leyes modelo, directrices para las instituciones financieras y para las indagaciones, programas de capacitación y un componente de investigación.

79. *Asistencia financiera.* Varios países en desarrollo y países en transición que se han propuesto mejorar la observancia del imperio de la ley en la justicia penal han solicitado asistencia financiera para fortalecer sus instituciones e implantar medidas de reforma de la justicia penal. Dados los escasos recursos de que dispone el programa no ha estado en condiciones de atender esas peticiones de asistencia financiera directa.

80. *Capacitación.* Aunque la capacitación del personal de justicia penal es una actividad que compete primordialmente a los países, cada vez se presta más atención a los beneficios de la cooperación internacional en esa esfera (véase, por ejemplo, el documento E/CONF.88/4, párrs.33 a 35 y 47). La capacitación importante como medio de instituir un cambio de actitud en el personal de justicia penal. La instalación de computadoras o la capacitación somera en nuevas técnicas no bastarán para que se produzcan los cambios deseados en el plano operacional. Siempre que sea posible, debe facilitarse al personal el contacto directo con la práctica de otros países mediante proyectos cuidadosamente concebidos a esos fines, giras de estudio, cursos de capacitación práctica, intercambio de funcionarios o participación en actividades educativas y de sensibilización del público. La capacitación puede estar dirigida a quienes proporcionan los servicios; por ejemplo, los agentes de policía, fiscales, jueces o funcionarios del sistema penitenciario; o puede tener un efecto multiplicador cuando se dirige a los instructores, como los profesores de academias de policía o institutos de formación del personal penitenciario. Otras opciones incluyen la formulación de programas de capacitación, y la preparación de manuales y material didáctico para cursos básicos.

81. Aunque las necesidades en materia de capacitación generalmente se atienden mediante servicios de asesoramiento a corto plazo y proyectos sobre el terreno, una parte de los recursos del programa se destina a la capacitación dirigida a fines específicos. Esta labor se lleva a cabo principalmente mediante actividades de capacitación para grupos relativamente pequeños (por ejemplo, seminarios y talleres) en esferas que ofrecen la posibilidad de lograr un efecto multiplicador, dirigidas al personal nacional encargado de la formulación de políticas, la planificación y la administración en materia de justicia penal. También se seguirán impartiendo otros tipos de capacitación, por ejemplo, para los profesionales del derecho<sup>21</sup>. El programa de prevención del delito y justicia penal también ha preparado material didáctico sobre temas tales como la violencia en el hogar, el cumplimiento de la ley, la administración de correccionales y la sanidad en las prisiones. Además, ha llevado a cabo

---

\* Los textos de todos los instrumentos mencionados figuran en la Recopilación de Reglas y Normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal (publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta S.92.IV.1).

sus propios programas de capacitación y ha contribuido regularmente a los cursos organizados por otras entidades sobre diversos temas. Se han preparado propuestas de proyectos sobre otros asuntos, pero sólo unos pocos han podido ejecutarse debido a la escasez de fondos<sup>23</sup>.

82. *Mantenimiento de la paz.* Las contribuciones a la prevención del delito y la justicia penal en el contexto de las operaciones de mantenimiento de la paz representan otra esfera importante en la evolución del programa<sup>9</sup>. Éste también ha impartido capacitación en relación con las misiones de mantenimiento de la paz. El programa participó en una etapa preliminar en misiones de evaluación de las necesidades en Camboya, Haití, Palestina y Somalia y ha proporcionado capacitación previa en materia de justicia penal al personal de las misiones de socorro de las Naciones Unidas. También ha impartido capacitación sobre las reglas mínimas y normas de conducta de las Naciones Unidas a los componentes de la policía civil (CIVPOL) de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (A/49/593, párrs. 70 a 76), así como a sus contrapartes locales. De conformidad con lo dispuesto en la resolución 49/158 de la Asamblea General, el programa continuará preparando cursos básicos que se emplearán, según sea necesario, como parte de la capacitación del personal de las misiones de socorro y de mantenimiento de la paz y, a solicitud de los Estados Miembros, de sus contrapartes nacionales.

83. *El concepto de centro de coordinación de información.* A partir de las recomendaciones de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, el Consejo Económico y Social pidió en diversas resoluciones que se establecieran bases de datos que tuvieran pertinencia inmediata para la formulación de políticas y que serían únicos por su alcance global. Esas bases de datos deberían responder a las solicitudes de los Estados Miembros respecto de ciertos tipos de información y al mismo tiempo facilitar las funciones de coordinación del programa. Se sugirió que las bases de datos deberían integrarse en el concepto más amplio de un centro de coordinación de información.

84. Dentro de la red del programa se están preparando o se están cumpliendo ya algunas funciones de ese centro de coordinación de la información. En su resolución 1986/11, el Consejo Económico y Social estableció la Red de Información de las Naciones Unidas sobre Delincuencia y Justicia Penal como medio de vincular a las instituciones nacionales, organizaciones y particulares que se ocupan de la prevención del delito y la justicia penal, incluidos los institutos que integran la red del programa de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales<sup>24</sup>. En el plano mundial, se han emprendido también actividades para establecer un centro de coordinación de información de más amplio alcance, denominado provisionalmente Centro de Coordinación de Información de las Naciones Unidas sobre Delincuencia y Justicia Penal (A/CONF.169/13/Add.1). Las actividades en el ámbito regional comprenden estudios sobre la asistencia técnica en materia de justicia penal (Instituto Europeo de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, afiliado a las Naciones Unidas e Instituto Latinoamericano para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente), sobre los servicios de expertos en materia de justicia penal (UNICRI, Consejo Consultivo Internacional Científico y Profesional), y sobre las actividades para el cumplimiento de las leyes relativas a los estupefacientes (Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas). Sin embargo, esos proyectos son de ámbito limitado ya sea por la cuestión que tratan (por ejemplo, se refieren exclusivamente a los problemas de drogas) como por su alcance geográfico (por ejemplo, cubren únicamente una región o una subregión).

85. Una de las tareas que habría que cumplir consistiría en integrar esa información, que puede estar disponible en diferentes formatos, en el nuevo centro de coordinación que se cree en el marco del programa. Todo esfuerzo encaminado a establecer bases de datos análogos a nivel mundial tendría que basarse en la experiencia adquirida e incorporar la información ya existente.

86. Para que el centro de coordinación pueda cumplir eficazmente su labor, tendrá que contar con el apoyo decidido de los Estados Miembros, que le deberán suministrar información actualizada. Quizás también será necesario reorientar la planificación y ejecución de los proyectos, pasando de una perspectiva estrictamente bilateral o una más multilateral. Un centro de coordinación en pleno funcionamiento tendrá que disponer de recursos suficientes para recopilar, procesar y difundir información en respuesta a las solicitudes que se le remitan. La experiencia indica que la recopilación de datos puede requerir una gran cantidad de recursos. Los cuestionarios al parecer no son un medio del todo satisfactorio para obtener datos cuantitativos y cualitativos fidedignos y completos. Un método adaptado a las condiciones de cada país, en que se combine el empleo de cuestionarios con entrevistas a representantes de diversos organismos, tanto en los países donantes como en los países receptores, puede ser una estrategia más conveniente, aunque más costosa.

87. *Información sobre solicitudes y ofertas de asistencia.* Un gran número de entidades participan en las actividades de cooperación internacional. La duplicación de esfuerzos y de recursos es un problema fundamental que puede superarse mejorando la corriente de información entre las entidades que ofrecen proyectos de asistencia técnica y las que se benefician

de ellos. Debe haber una coordinación de las actividades entre los donantes, y los receptores también deberán coordinar sus actividades dentro de sus sistemas nacionales, así como con los Estados vecinos o con otros países que tengan necesidades semejantes\*. Esa coordinación sería una medida eficaz en función de los costos y reduciría el tiempo necesario para responder a las solicitudes. Aunque inicialmente se necesitaría una inversión cuantiosa de recursos, a largo plazo, el establecimiento de un centro de coordinación de información sobre proyectos en el ámbito de la justicia penal podría facilitar la mejor asignación de los recursos en momentos de estrechez económica. Ello también permitiría precisar más fácilmente los vacíos en la asistencia, así como los posibles socios para los proyectos de cooperación, las posibilidades de llevar a cabo actividades colaborativas y las distintas fuentes de información o de servicios especializados en los diversos países y permitiría asimismo mejorar la asistencia para lograr un progreso gradual hacia el desarrollo. Como se subrayó en una de las reuniones preparatorias regionales del Congreso, esto podría tener repercusiones generales más amplias para la formulación de proyectos de asistencia técnica bilaterales y multilaterales, dentro y fuera del marco del programa (A/CONF.169/RPM.3 y Corr.1, párr. 8). Además, dado que el número de solicitudes dirigidas al programa rebasa su capacidad actual de proporcionar asistencia directa, la coordinación permitirá identificar otras entidades que estén dispuesta a prestar su ayuda.

88. *Información sobre servicios de expertos.* Se han mencionado ya las dificultades con que se enfrentan los países para seleccionar métodos adecuados y encontrar especialistas competentes. Se podría compilar una lista de los especialistas cuyos servicios estarían disponibles, que se incorporaría a una lista de las instituciones especializadas, tales como programas y mecanismos de comprobada eficacia, y de los organismos gubernamentales que pueden ofrecer conocimientos especializados y enfoques innovadores. A esos fines, el programa ha concentrado especialmente su atención en la selección de especialistas en las esferas prioritarias designadas por la Comisión.

89. *Información sobre leyes modelo.* En lo que respecta a las leyes modelo, la base de datos que se cree podría comprender información sobre la aplicación efectiva de los convenios, modelos de tratados, reglas mínimas y normas de conducta de las Naciones Unidas. También podría incluir información sobre leyes modelo elaboradas en los planos nacional y regional. La recopilación de datos se centraría en las esferas prioritarias del programa.

90. *Información sobre manuales y programas de estudio para cursos de capacitación.* Pese a las diferencias culturales, económicas, jurídicas, políticas y sociales, los problemas que surgen en el ámbito de la prevención del delito y justicia penal son de carácter universal. Los profesionales del derecho en diferentes sistemas jurídicos en todo el mundo encuentran problemas semejantes para responder, por ejemplo, a la delincuencia juvenil, o a la violencia en el hogar, los delitos de carácter económico o la corrupción administrativa. Los enfoques que han resultado eficaces en una jurisdicción pueden adaptarse para su utilización en otra. Por ello, las funciones del centro de coordinación podrían comprender el suministro de información sobre manuales y programas de capacitación para personal de diferentes categorías. Para seleccionar manuales y programas de capacitación adecuados será necesario mantener un programa intensivo y permanente de recopilación de información. Además, las tareas de preparación de catálogos, traducción (según sea necesario), reproducción y distribución de material de capacitación pueden entrañar altos costos. Sin embargo, a largo plazo tendrían mejor resultado para las operaciones de la justicia penal, ya que en vez del método actual de seleccionar el material, que es bastante incierto y fragmentario, se dispondría de una guía bien fundada y completa sobre los instrumentos de capacitación más adecuados.

91. *Información sobre reglas mínimas y normas de conducta.* En todas las reuniones preparatorias regionales del Congreso, los Estados Miembros destacaron la importancia de las reglas mínimas y normas de conducta de las Naciones Unidas para el fortalecimiento del imperio de la ley\*\*. Para que los Estados Miembros respondan a las exhortaciones respecto de la difusión y aplicación de las normas mínimas de las Naciones Unidas en el plano nacional, hay que poner los textos correspondientes a su disposición en condiciones de fácil acceso. Esta tarea se facilitará si la información sobre las normas mínimas y otros aspectos conexos, que hasta ahora se ha difundido únicamente por medios convencionales, se incluye en el concepto más amplio del centro de coordinación de información, especialmente si se facilita el acceso a esa información por medios electrónicos.

---

\* Por ello, el Consejo Económico y Social en su resolución 1994/22, invitó a los Estados Miembros a incluir los proyectos sobre prevención del delito y justicia penal entre las esferas prioritarias del desarrollo y los instó a que coordinaran sus proyectos de cooperación técnica multilaterales y bilaterales con el programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal.

\*\* Véase, por ejemplo, el documento A/CONF.169/RPM.2, párr. 22.

92. *Información sobre los países.* Se dispone actualmente de información sobre los sistemas de justicia penal y las tendencias delictivas en diferentes países basada en los datos suministrados por los Estados Miembros en respuesta a los estudios de las Naciones Unidas sobre las tendencias del delito y las operaciones de los sistemas de justicia penal (A/CONF.169/15). En ese contexto, hay que recordar que hace poco se modificó el período que abarcan los estudios, de un ciclo de información de cinco años a un ciclo de dos años (resolución 1992/22 del Consejo Económico y Social, secc. I). Aunque esa es una medida conveniente, desde luego será necesario que la administración los estudios se modifique en consecuencia. Dada las dificultades que presenta la verificación de la información proporcionada por las diversas fuentes, los costos de validación podrían reducirse a un mínimo si, como primera medida, los países presentaran información más completa. En una etapa posterior, el centro de coordinación podría ampliarse con el fin de incorporar, por ejemplo, información sobre los informes pertinentes de las comisiones y los comités nacionales, resultados de investigaciones comparativas y estadísticas sobre el delito y la justicia penal, con datos más detallados de los que se obtienen actualmente en los Estudios. Sin embargo, la ampliación del centro de coordinación también exigiría una gran cantidad de recursos para seleccionar, recopilar, traducir e incorporar en formatos los datos que han de ingresar al sistema.

93. *Investigación.* Las investigaciones pueden proporcionar información útil para la reforma de la justicia penal<sup>25</sup>. Aunque en las reuniones preparatorias regionales del Congreso se pidió que se intensificara la investigación sobre el terreno, la Subdivisión y casi todos los institutos que integran la red del programa de las Naciones Unidas, con arreglo a sus mandatos generales y a las solicitudes concretas que reciben, están participando ya en proyectos de investigación\*\* sobre los temas prioritarios señalados por la Comisión (véase E/CN.15/1994/10). Como ejemplo de esos proyectos pueden señalarse los trabajos del UNICRI, del Instituto de Asia y el Lejano Oriente para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, del Instituto Latinoamericano para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, del Instituto Europeo de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, afiliado a las Naciones Unidas, y del Instituto Africano para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente\*\*\*.

---

\* De hecho, en el cuestionario del Quinto Estudio de las Naciones Unidas sobre las Tendencias Delictivas se pide a quienes responden que analicen cuidadosamente los datos, contrastándolos con diversos parámetros. Se espera que con ello se reducirá el tiempo que dedica a la validación de datos la secretaría, que actualmente tiene que pedir que se expliquen los cambios inusitados en las tendencias delictivas.

\*\* Un ejemplo de este tipo de actividad a largo plazo son los trabajos de preparación y análisis de los estudios de las Naciones Unidas sobre tendencias delictivas y operaciones de los sistemas de justicia penal, que se realizan con aportaciones de todos los institutos, y con su cooperación activa (véase el documento A/CONF.169/15).

\*\*\* El UNICRI, entre otras muchas actividades, está estudiando la victimización en una serie de países en desarrollo y países en transición. Para información más detallada sobre trabajos véase A/CONF.169/6. El Instituto de Asia y el Lejano Oriente para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente ha llevado a cabo, entre otras cosas, estudios regionales sobre los delitos relacionados con drogas, sobre la información en materia de justicia penal, la criminalidad en zonas urbanas y otros temas semejantes, así como proyectos de investigación a escala nacional. Las actividades del Instituto Latinoamericano para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente comprenden investigaciones regionales sobre los delitos relacionados con drogas y el mejoramiento de la administración de la justicia penal; la ampliación de las bibliotecas jurídicas; la mujer, la justicia y la diferenciación por motivos de sexo, los niños de la calle y varias otras actividades subregionales y nacionales. El Instituto Europeo de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, afiliado a las Naciones Unidas, ha examinado, entre otras cuestiones, la función del derecho penal en la protección ecológica, ha llevado a cabo un estudio de la victimización, una evaluación de las necesidades en materia de informatización y un estudio sobre la salud en las prisiones y otras cuestiones relacionadas con el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA). Las actividades de investigación del Instituto Africano para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente comprenden estudios sobre la victimización, los procedimientos y reforma del derecho penal y la relación recíproca entre el desarrollo y la criminalidad.

## V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### A. Una nueva estrategia para la cooperación internacional y la asistencia técnica

94. En el plano internacional, la prevención del delito y la justicia penal son, una esfera de asistencia técnica bastante reciente. Sin embargo, en los últimos años ese campo de asistencia se ha ensanchado mediante una serie de iniciativas nacionales adoptadas de manera esporádica en ciertas esferas concretas. En vista de la función decisiva que cumple la justicia penal en el establecimiento o fortalecimiento del imperio de la ley, se requiere una estrategia general de cooperación técnica en esa esfera.
95. Sobre la base de la resolución 46/152 de la Asamblea General, en los últimos tres años el programa en materia de prevención del delito y justicia penal ha reorientado sus actividades hacia la prestación de asistencia técnica a los Estados Miembros. El programa ha recibido algunos fondos para ese fin, especialmente a través de los servicios de asesoramiento interregionales, aunque esos servicios son todavía insuficientes para atender las muchas solicitudes recibidas.
96. La Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal y su secretaría, la Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, han recibido el encargo de coordinar la asistencia técnica en esta esfera, dentro del sistema de las Naciones Unidas.
97. El programa se encuentra hoy en una encrucijada: debe decidir si puede satisfacer con mayor eficacia todas las expectativas puestas en él. La dirección que tome dependerá en último término de la voluntad política de los Estados Miembros de incrementar la cooperación internacional para una acción más efectiva de fortalecimiento del imperio de la ley.
98. El programa sólo podrá alcanzar esas metas si cuenta con la participación y el apoyo decidido de los Estados Miembros.
99. En vista de lo anterior y teniendo en cuenta las recomendaciones de las cinco reuniones preparatorias regionales (A/CONF.169/RPM.1/Rev.1 y Corr.1, A/CONF.169/RPM.2, A/CONF.169/RPM.3 y Corr.1, A/CONF.169/RPM.4 y A/CONF.169/RPM.5), el Noveno Congreso quizá desee examinar las recomendaciones que figuran a continuación.

#### *1. En el plano nacional*

100. Los Estados Miembros deben examinar la conveniencia de:
- a) Ratificar los instrumentos internacionales vigentes, y revisar su propia legislación con el fin de incorporar esos instrumentos en la legislación y práctica nacionales;
  - b) Promover la utilización y aplicación de las Reglas mínimas y normas de conducta de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, por ejemplo mediante la capacitación de especialistas en justicia penal;
  - c) Mejorar la planificación de políticas nacionales y locales en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal, realizando amplias investigaciones y evaluaciones prospectivas;
  - d) Crear un órgano nacional que se encargue de la coordinación y que proporcione orientación para la prestación o el recibo de asistencia en materia de justicia penal.

#### *2. En los planos regional e internacional*

101. Los Estados Miembros deben examinar la conveniencia de:
- a) Tratan de armonizar la legislación pertinente;
  - b) Organizar giras de estudio e intercambio de funcionarios de la justicia penal, con el propósito de fomentar la mutua comprensión y de desarrollar estrategias conjuntas para resolver problemas comunes;

c) Efectuar investigaciones empíricas sobre temas penales, estudiar el funcionamiento de los sistemas penales e intercambiar la información obtenida, particularmente en las esferas prioritarias, y tratar de establecer bancos de datos internacionales.

102. Las organizaciones regionales podrían:

- a) Servir de foro para la formulación de políticas;
- b) Ayudar a diseñar mecanismos adecuados de cooperación y asistencia.

103. Las organizaciones internacionales, los organismos de financiación y las organizaciones no gubernamentales deberían incluir en sus propias políticas la prevención del delito y la justicia penal como una esfera de asistencia práctica.

104. Las Naciones Unidas deberían:

- a) A escala regional, y a través de sus comisiones regionales y de la red de institutos regionales afiliados o asociados, prestar asistencia técnica a los Estados Miembros para respaldarlos en su empeño de fortalecer el imperio de la ley;
- b) A escala mundial, elaborar y ejecutar proyectos de asistencia técnica dedicados a fortalecer el imperio de la ley, recabando el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Mundial y otros organismos de financiación;
- c) Reforzar sus funciones como centro de coordinación y difusión de información, a través de la Red de Información de las Naciones Unidas sobre Delincuencia y Justicia Penal;
- d) Seguir incluyendo en sus operaciones de mantenimiento de la paz, la restauración y reforma de los sistemas de justicia penal.

105. Se invita a los gobiernos, a las organizaciones internacionales interesadas, y a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales a que sigan cooperando con las Naciones Unidas en las diversas esferas de la prevención del delito y la justicia penal.

#### **B. Fortalecimiento del programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal**

106. Se podría fortalecer la capacidad del programa como se indica a continuación:

##### *1. Servicios de asesoramiento y capacidad de asistencia*

107. *Movilización de recursos.* Pese al notable, pero aún modesto, aumento de los recursos, los fondos asignados al programa y sus servicios de asesoramiento interregionales con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas son insuficientes para satisfacer la gran demanda acumulada. Se requieren por tanto recursos adicionales.

108. *Aumento del personal.* A pesar de los esfuerzos del personal, sin mayores recursos humanos el programa no podrá responder en forma adecuada a las peticiones actuales o futuras de asistencia, ni podrá promover la aplicación de las recomendaciones de los servicios de asesoramiento. Con más recursos también se podrá lograr un mayor grado de especialización, tanto en los aspectos sustantivos como en la administración de proyectos de asistencia técnica.

109. *Servicios de asesoramiento interregionales.* Las actividades de los servicios de asesoramiento interregionales han demostrado ser, sobre todo en los países en desarrollo, un recurso valioso para el programa. En particular, estos servicios han ayudado a los países en desarrollo a formular sus peticiones de asistencia técnica. Para que su impacto sea mayor habrá que facilitarles más recursos.

110. *El programa de las Naciones Unidas de expertos asociados y las contribuciones en especie.* En la actualidad el programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal cuenta con el apoyo decidido de siete países que colaboran con el Programa de las Naciones Unidas de expertos asociados. Otros países han destacado personal, a

corto y a largo plazo, para ayudar a la Subdivisión en sus labores. Se alienta, por tanto, a los gobiernos a que continúen esa práctica o a que la adopten.

## *2. Fondo de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y la Justicia Penal*

111. *Ejecución de proyectos.* A fin de que el programa pueda responder más eficazmente a las peticiones de asistencia, habrá que aumentar los fondos fiduciarios para sufragar los gastos de los proyectos de asistencia técnica y partidas tales como seminarios de capacitación, reuniones de expertos, preparación de materiales educativos, equipo técnico para actividades operacionales, incluido el apoyo para el fortalecimiento y la reforma institucionales, la restauración de la infraestructura de la justicia penal y otras actividades, como la dotación de bibliotecas jurídicas o la concesión de becas.

112. *Aportación de fondos de capital.* Con los escasos recursos a su alcance, el programa no ha podido atender las peticiones de asistencia financiera directa para el fortalecimiento, mejora o rehabilitación de las instituciones, la reforma de la justicia penal, la capacitación en materia de justicia penal y otros objetivos similares. Especialmente los países menos adelantados y los países en transición que se han propuesto mejorar el imperio de la ley en la justicia penal precisarán mayor asistencia financiera para adoptar las medidas necesarias.

113. Se invita, por consiguiente a los Estados Miembros, organismos financieros y otras instituciones a que hagan contribuciones al Fondo de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y la Justicia Penal a fin de que pueda ejecutar proyectos actuales y futuros de asistencia técnica. También se los invita a que apoyen decididamente al programa en la organización y ejecución de actividades operacionales en los países en desarrollo y países en transición, mediante contribuciones sustantivas y extrapresupuestarias.

### **C. Proclamación de un día o semana de las Naciones Unidas de prevención del delito y justicia penal**

114. Un acontecimiento internacional especial, como la proclamación de un día o semana de las Naciones Unidas de prevención del delito y de la justicia penal, pondría de relieve los problemas del delito a escala mundial y ayudaría a destacar la necesidad de las iniciativas locales, nacionales e internacionales en esa esfera. También podría ofrecer la oportunidad de dar a conocer más ampliamente la labor del programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal al público en general, a los profesionales del derecho y a los responsables de formular las políticas. Podría ser asimismo la ocasión de reunir a los posibles donantes y receptores de asistencia técnica.

### **D. Un plan para la adopción de medidas prácticas**

115. Inspirándose en las recomendaciones de las reuniones preparatorias regionales, en los debates plenarios y en los resultados de los cursos prácticos, el Noveno Congreso propondrá orientaciones y recomendaciones concretas para la adopción de medidas prácticas, centrándose en gran parte en proyectos concretos de asistencia técnica. La Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal podría examinar, en su cuarto período de sesiones, las recomendaciones del Congreso, como base para llegar a un acuerdo sobre un plan de acción.

---

\* Para mayor información sobre el Fondo de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y la Justicia Penal, véanse los anexos II y III del documento E/CN.15/1994/6.

Notas

<sup>1</sup> 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, Núm. de venta: S.86.IV.1), cap. I, secc. B.

<sup>2</sup> *Ibid.*, secc. A.

<sup>3</sup> Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, 27 de agosto a 7 de septiembre de 1990: Informe preparado por la Secretaría (publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta: S.91.IV.2).

<sup>4</sup> Guía de los debates [para el Noveno Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente] (A/CONF.169/PM.1 y Corr.1, párr. 11).

<sup>5</sup> Uglješa Zvekić, ed., *Essays on Crime and Development*, Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia, publicación No. 36 (Roma, 1990).

<sup>6</sup> Véase Boutros Boutros-Ghali, *Un programa de desarrollo, 1995* (publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta: S.95.I.16), pág. 51.

<sup>7</sup> John Hatchard, "Victims of crime and abuse of power in Africa: an overview", en Gunther Kaiser, Helmut Kury y Hans-Jorg Albrecht, eds., *Victims and Criminal Justice* (Freiburg im Breisgau, Instituto Max Planck de derecho penal extranjero e internacional, publicación No. 52/2), págs. 691 y 692.

<sup>8</sup> "The new colonialism", *Newsweek*, 1º de agosto de 1994.

<sup>9</sup> Véase el informe del Secretario General sobre los avances logrados en la aplicación de las resoluciones 46/152, 47/91 y 48/103 de la Asamblea General (A/49/593), párrs. 70 a 76.

<sup>10</sup> Boutros Boutros-Ghali, *op.cit.*, págs. 49 y 50.

<sup>11</sup> Informe de la Reunión Preparatoria Regional de África para el Noveno Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Crimen y Tratamiento del Delincuente (A/CONF.169/RPM.2), cap. II, párr. 20.

<sup>12</sup> *Nuestro vecindario mundial: Informe de la Comisión del Gobierno Mundial* (Nueva York, N.Y., Oxford University Press, 1995), cap. VI, "Fortalecimiento del estado de derecho a nivel mundial", pág. 303.

<sup>13</sup> Véase la resolución 46/152 de la Asamblea General, así como el informe sobre la reunión del Grupo de Trabajo Intergubernamental encargado de elaborar un programa internacional eficaz en materia de delincuencia y justicia penal, celebrada en Viena del 5 al 9 de agosto de 1991 (A/CONF.156/2), cap. II, secc. A, párrs. 34 a 36; véase también *Boletín sobre Prevención del Delito y Justicia Penal*, Nos. 22 y 23 (julio de 1993) (número doble extraordinario dedicado a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal).

<sup>14</sup> *Documentos oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo séptimo período de sesiones, Suplemento No. 6* (A/47/6/Rev.1).

<sup>15</sup> *Documentos oficiales del Consejo Económico y Social, 1992, Suplemento No. 10* (E/1992/30), cap. III.

<sup>16</sup> Informe de la Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada, celebrada en Nápoles, Italia, del 21 al 23 de noviembre de 1994 (A/49/748, anexo), cap. I, secc. A, proyecto de resolución que se recomienda sea aprobado por la Asamblea General, anexo, párrs. 41 y 45.

<sup>17</sup> Véase el informe del Secretario General sobre la cooperación técnica y los servicios de asesoramiento de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, incluidos los mecanismos adecuados para la movilización de recursos, (E/CN.15/1994/6).

*Notas (cont.)*

<sup>18</sup> Informe del Secretario General sobre la cooperación técnica y los servicios de asesoramiento de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal (E/CN.15/1994/6); e Informe del Secretario General sobre las reglas mínimas y normas de conducta de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal (E/CN.15/1994/7).

<sup>19</sup> Informe del Secretario General sobre los progresos realizados en la aplicación de las resoluciones 1992/22 y 1993/31 del Consejo Económico y Social (E/1994/13), párrs. 59 a 66.

<sup>20</sup> Véase el informe del Secretario General sobre los avances logrados en la aplicación de las resoluciones 46/152, 47/91 y 48/103 de la Asamblea General (A/49/593) y el documento de trabajo preparado por la Secretaría en relación con el tema sustantivo III, titulado "Sistemas de justicia penal y de policía: gestión y perfeccionamiento de la policía y otros órganos encargados de hacer cumplir la ley, del Ministerio Público, de los tribunales y de los establecimientos penitenciarios, y función de los abogados" (A/CONF.169/6).

<sup>21</sup> *Documentos oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo octavo período de sesiones, Suplemento No. 6 (A/47/6/Rev.1), part V. secc. 20.*

<sup>22</sup> Véase *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, Núm. de venta S.86.IV.1), cap. I, secc. D.

<sup>23</sup> Véase *Boletín sobre Prevención del Delito y Justicia Penal*, Nos. 22 y 23 (julio de 1993), (número doble extraordinario), anexo I.

<sup>24</sup> Informe del Secretario General sobre la labor de la red de información de las Naciones Unidas sobre Delincuencia y Justicia Penal -dimensiones futuras: hacia el establecimiento de un centro de coordinación de las Naciones Unidas sobre delincuencia y justicia (A/CONF.169/13/Add.1); documento de antecedentes para el curso práctico sobre cooperación y asistencia internacionales para la gestión del sistema de justicia penal: informatización de las operaciones de la justicia penal y elaboración, análisis y utilización con fines normativos de la información sobre justicia penal (A/CONF.169/13); informe del Secretario General sobre los progresos alcanzados en la aplicación de las resoluciones 46/152, 47/91 y 48/103 de la Asamblea General (A/49/593), párrs. 77 a 79.

<sup>25</sup> Véanse A/CONF.169/5, A/CONF.169/13 y *Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, 27 de agosto a 7 de septiembre de 1990: Informe preparado por la Secretaría* (publicación de las Naciones Unidas, Núm. de venta S.91.IV.2), cap. I, secc. C, resolución 16.



**This archiving project is a collaborative effort between the United Nations Office on Drugs and Crime and the American Society of Criminology, Division of International Criminology. Any comments or questions should be directed to Cindy J. Smith at [cjsmithphd@comcast.net](mailto:cjsmithphd@comcast.net) or Emil Wandzilak at [emil.wandzilak@unodc.org](mailto:emil.wandzilak@unodc.org).**