

ENFOQUE CONJUNTO DE LAS AGENCIAS DE NACIONES UNIDAS SOBRE LA JUSTICIA EN FAVOR DE LA INFANCIA*

Marzo de 2008

PRIMERA PARTE: FUNDAMENTO Y DEFINICIÓN DE LA JUSTICIA EN FAVOR DE LA INFANCIA

La necesidad de un planteamiento estratégico común de las Naciones Unidas en materia de justicia en favor de la infancia

La justicia ha ocupado siempre un lugar importante en la agenda internacional para el desarrollo. La ONU y otros asociados bilaterales y multilaterales para el desarrollo reconocen la importancia del Estado de Derecho¹ y el buen funcionamiento del sistema de justicia en la reducción de la pobreza, así como la promoción de la paz, la seguridad y los derechos humanos. Los planteamientos sobre el imperio de la ley son, pues, una piedra angular del compromiso de la ONU ante la Declaración del Milenio y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como frente a la defensa de los derechos humanos para todos.

La forma en que los niños son tratados por los sistemas nacionales de justicia es esencial para el logro del estado de derecho y sus objetivos. Este reconocimiento se tradujo en las décadas de 1980 y 1990 en una mayor atención al tratamiento de los niños como presuntos culpables, así como en el desarrollo de normas y principios internacionales para la justicia juvenil². Más recientemente la situación de los niños víctimas y testigos también se ha tratado en la ONU³. Asimismo, los mecanismos de justicia de transición han incluido algunas medidas para tener en cuenta la situación especial de los niños. Además, las recomendaciones de la Asamblea General de la ONU en respuesta al informe de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños⁴ hacen hincapié en la necesidad de garantizar la responsabilidad y

* Traducción no oficial del documento inédito de NU, "Un Common Approach to Justice for Children".

¹ El imperio de la ley o estado de derecho "se refiere a un principio de gobernabilidad en el que todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, son responsables ante las leyes públicamente promulgadas, así como aplicadas e independientemente establecidas, y que sean coherentes con normas y principios internacionales de derechos humanos. Requiere, además, las medidas para garantizar la adhesión a los principios de supremacía de la ley, la igualdad ante la ley, la responsabilidad ante la ley, la imparcialidad en la aplicación de la ley, la separación de poderes, la participación en la toma de decisiones, la certeza jurídica, evitar la arbitrariedad y la transparencia legal y procedimental". Consejo de Seguridad, el Estado de derecho y la justicia de transición en sociedades en conflicto y con posterioridad a conflictos, Informe del Secretario General, S/2004/616, agosto de 2004.

² En el Anexo II se enumeran los instrumentos jurídicos internacionales pertinentes.

³ Directrices de Naciones Unidas sobre la Justicia en Asuntos Concernientes a los Niños Víctimas y Testigos de Delitos. Resolución 2005/20 ECOSOC. Véase también el Protocolo Opcional sobre la venta de niños, prostitución de niños y pornografía infantil, artículo 8, y los documentos correspondientes en el Anexo II.

⁴ Véanse como ejemplo los artículos 36, 42, 54 y 68 del Estatuto de Roma.

poner fin a la impunidad para delitos contra niños⁵. También recomiendan el establecimiento de sistemas de justicia restaurativa exhaustivos, centrados en el niño, y que reflejen los estándares internacionales.

A pesar de este importante avance, los niños aún no son considerados como los beneficiarios clave de las iniciativas jurídicas. Por ejemplo, el trabajo orientado a implementar estándares de justicia para la infancia es a menudo manejado por separado de reformas más amplias de la justicia. Habitualmente, también es llevado a cabo mediante planteamientos verticales, destinados a mejorar el sistema de justicia para menores o las respuestas a los niños víctimas y testigos, sin considerar la frecuente superposición entre estas categorías y los profesionales e instituciones que tienen responsabilidades sobre ellas. El acceso a la justicia, aunque cada vez es más reconocido como una estrategia importante para proteger los derechos de grupos vulnerables, y, por tanto, para luchar contra la pobreza, rara vez toma en cuenta a los niños.

Garantizar que los niños se integren a una reforma de justicia más amplia y tengan acceso a sistemas de justicia imparciales, transparentes y sensibles a la infancia, mediante los cuales puedan hacer cumplir y proteger sus derechos, daría lugar a sistemas de justicia con mayores fortalezas y mejores en general, así como también permitiría un mayor cumplimiento de los estándares de derechos humanos y de los compromisos de las Naciones Unidas. El informe del Secretario General de la ONU⁶, presentado en la 61ª sesión de la Asamblea General en 2006, establece un marco claro para la normativa jurídica de las actividades relativas a Fondos y Programas de Departamentos y Organismos de las Naciones Unidas. Define tres categorías generales sobre el estado de derecho, y señala que el fortalecimiento de los sistemas nacionales de justicia y las instituciones son importantes para el imperio de la ley en conflictos y, una vez superados, y para el desarrollo a largo plazo. La Decisión N° 2006/47 del Comité de Políticas del Secretario General permitirá identificar las principales entidades para los distintos componentes del trabajo sobre el estado de derecho y delinear sus responsabilidades. Mientras se considera a UNICEF como el principal organismo encargado de la justicia juvenil, todas las entidades tienen diferentes papeles que desempeñar en el fortalecimiento general de los sistemas nacionales y las instituciones, tanto en las crisis y luego de ellas, como en contextos de desarrollo.

Esta nota conceptual esboza estrategias para un enfoque conjunto de las Naciones Unidas respecto a la justicia para la infancia en el marco de las reglas existentes en el estado de derecho. El enfoque tiene por objeto garantizar que las disposiciones pertinentes de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) de las Naciones Unidas y de otros instrumentos jurídicos internacionales relacionados con la justicia en favor de la infancia se reflejen en una reforma política más amplia y en los esfuerzos para su aplicación. Un

⁵ UNICEF, OHCHR y OMS apoyaron conjuntamente el estudio, realizado por un especialista independiente designado por el UNSG. Véase el Informe del especialista independiente para el Estudio de Naciones Unidas sobre Violencia contra los Niños (agosto de 2006), A/61/299.

⁶ Asamblea General, Unir nuestras fuerzas: Mejorar el apoyo de Naciones Unidas al estado de derecho, Informe del Secretario General, A/61/636-S/2006/980, 14 de diciembre de 2006.

enfoque conjunto ayudará a las entidades de las Naciones Unidas a activar el apoyo de los socios que trabajan en programas más amplios en torno a estado de derecho, gobernabilidad, seguridad y reforma del sector judicial en el que la justicia en favor de la infancia pueda integrarse fácilmente. También se espera que reduzca costos y maximice los resultados de las respectivas actividades.

El documento conceptual se presenta en tres partes. La primera parte contiene el fundamento y define la expresión “justicia en favor de la infancia” y los elementos básicos del enfoque. La segunda parte recuerda aquello que une a las entidades de las Naciones Unidas en torno a este concepto, es decir, un mandato sobre derechos humanos y la coherencia de la agenda de las Naciones Unidas. La tercera parte describe el enfoque en forma más detallada, destacando cómo los niños pueden ser mayormente tomados en cuenta dentro del estado de derecho actual y las estrategias afines de desarrollo, además de la manera de reforzar intervenciones adicionales y complementarias con el fin de mejorar el respeto de los derechos del niño.

Definición de justicia en favor de la infancia

El objetivo de la justicia en favor de la infancia es asegurar que los niños⁷ sean mejor atendidos y protegidos por los sistemas de justicia⁸. En concreto, la justicia en favor de la infancia tiene por finalidad garantizar la plena aplicación de las normas y reglas internacionales para todos los niños que entran en contacto con los sistemas de justicia como víctimas, testigos y presuntos delincuentes, o por otras razones en que la intervención judicial sea necesaria, por ejemplo, en cuanto a su cuidado, custodia o protección⁹. Cualquiera sean las razones por las que los niños estén en contacto con los sistemas de justicia, suelen estar relacionados con las mismas instituciones y profesionales.

Este objetivo también incluye asegurar **el acceso de los niños a la justicia** para solicitar y obtener reparación en materia civil y penal. El acceso a la justicia puede definirse como la capacidad de obtener una solución justa y oportuna por las violaciones de derechos, conforme se propone en las normas y principios nacionales e internacionales (incluida la CDN). La imposibilidad de acceso a la justicia es una característica definitoria de la pobreza y un impedimento para erradicar la pobreza y la igualdad de género. El acceso de los niños a la justicia, por lo tanto, es una parte vital del mandato de la ONU para reducir la pobreza y cumplir los derechos del niño. El acceso adecuado a la justicia requiere la habilitación legal de todos los niños: todos deberían tener la posibilidad de exigir sus derechos, a través de servicios jurídicos y otros, como el derecho a la educación o el asesoramiento y el apoyo de adultos versados en estos temas.

⁷ Respecto al artículo 1 de la Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño, un niño es “todo ser humano menor de dieciocho años, a menos que, por aplicación de leyes vigentes, la mayoría de edad se obtenga antes”.

⁸ Véase la definición de sistemas de justicia más abajo.

⁹ La justicia en favor de la infancia va más allá de la justicia para menores –por ejemplo, trabajo con niños en conflicto con la ley–, incluye a todo niño que pase por los sistemas de justicia, cualquiera que sea la razón (víctima, testigo, cuidado, custodia, supuesta ofensa, etc.).

A los efectos de la presente nota, un **sistema de justicia**¹⁰ comprende: (1) justicia controlada por el Estado e instituciones encargadas del cumplimiento de la ley, incluida la judicatura (penal y civil), ministerios de justicia e interior, policías, cárceles y servicios de investigación y persecución penal; (2) mecanismos de justicia no estatales, es decir, toda la gama de mecanismos tradicionales, consuetudinarios, religiosos e informales que se ocupen de las controversias a nivel de la comunidad¹¹. También incluye las entidades y mecanismos relacionados, tales como asociaciones profesionales, parlamentos, comisiones de reforma de la legislación, facultades de derecho, centros de formación de jueces y de policías, centros académicos, comisiones de derechos humanos, defensores del pueblo, organizaciones no gubernamentales y voluntarios de la asistencia jurídica gratuita. En algunos casos, las fuerzas armadas también pueden incluirse, por ejemplo, cuando se les encomienda potestades de vigilancia en virtud de las leyes nacionales o cuando han de integrarse en órganos nuevos o reformados encargados de hacer cumplir la ley. En general, el sistema de justicia se considera como parte del **sector de seguridad** en sentido amplio. Según el informe del Secretario General sobre el papel de la ONU en el apoyo a la reforma del sector de la seguridad: “el sector de seguridad es un término amplio utilizado para describir las estructuras, instituciones y el personal responsable de la gestión, prestación y supervisión de la seguridad en un país”¹². Además del sistema de justicia, tal como se describe en este apartado, se acepta generalmente que el sector de la seguridad también incluya los servicios de defensa e inteligencia, así como otros actores que desempeñan un papel en la gestión y supervisión del diseño y la aplicación de la seguridad, tales como los pertinentes ministerios, órganos legislativos y grupos de la sociedad civil y otros actores no estatales como los servicios de seguridad privada y autoridades consuetudinarias o informales. **Los sistemas de bienestar social** —incluido el conjunto de leyes de protección social, reglamentos, servicios y profesionales de trabajo social— también tienen un papel importante que desempeñar en la justicia en favor de la infancia, como se detalla más adelante en la parte III, punto 3.

Algunos importantes principios rectores relativos a la justicia en favor de la infancia

La defensa de los principios y las normas de derechos humanos es esencial para el funcionamiento del estado de derecho, incluida la justicia en favor de la infancia. Los siguientes principios de los derechos del niño, fundados en las normas y estándares jurídicos

¹⁰ El informe anteriormente mencionado del Secretario General, “Estado de derecho y justicia transitoria en sociedades en conflicto y con posterioridad a los conflictos”, de agosto de 2004, define a la justicia como “un ideal de responsabilidad y equidad en la protección y reivindicación de los derechos, y la prevención y el castigo de los errores. La justicia implica respeto a los derechos de los acusados, a los intereses de las víctimas y al bienestar de la sociedad en general.”

¹¹ DFID, resumen de Sistemas No Estatales de Justicia y Seguridad, División de Políticas, de mayo de 2004. Aunque “estatales” y “no estatales” es la terminología utilizada en esta nota, se reconoce que hay mecanismos informales “no estatales” de resolución a veces establecidos por el propio Estado.

¹² Asamblea General / Consejo de Seguridad, Garantizar la paz y ejercer el papel de Naciones Unidas de apoyo a la reforma del sector de seguridad, Informe del Secretario General, A/62/659-S/2008/39, 23 de enero de 2008.

internacionales¹³, deben guiar toda justicia donde intervengan niños, desde el desarrollo de políticas hasta el trabajo directo con los niños:

1. Todo niño tiene derecho a que su interés superior sea primordialmente considerado.

En todas las medidas concernientes a los niños, ya sean realizadas por los tribunales de justicia, autoridades administrativas u otras, incluso las no estatales, el interés superior del niño ha de ser una consideración primordial. Este principio se aplicará tanto en el momento de adoptar decisiones respecto de un niño en particular como de grupos de niños. Es un principio que debe orientar todo el proceso (judicial, administrativo o de otro tipo), y también ser primordialmente considerado a la hora de determinar en primer lugar si el niño debe o no participar en el proceso.

2. Todo niño tiene derecho a un trato equitativo y justo, libre de todo tipo de discriminación.

El principio de no discriminación sostiene el desarrollo de programas de justicia en favor de la infancia y da apoyo a los programas para que todo niño tenga acceso a la justicia. Especial atención hay que dar a los grupos más vulnerables de niños, incluyendo —pero no limitado a— los niños asociados con grupos armados, niños sin cuidado paterno, niños con discapacidades, niños pertenecientes a grupos minoritarios, niños emigrantes, niños nacidos como resultado de violaciones en tiempos de guerra y niños afectados por VIH/SIDA. Esto también significa que los niños privados de libertad y los sujetos a atrocidades en tiempos de guerra (a menudo considerados como que “merecen menos”) tienen los mismos derechos que los demás niños. En todas las intervenciones debería adoptarse un enfoque sensible al género. En particular, debe reconocerse la vulnerabilidad específica de las niñas soldados debido a la conducta contra-cultural que representa el llevar armas y la consiguiente estigmatización social. Del mismo modo, debe tenerse en cuenta las necesidades específicas de las niñas en los sistemas de justicia para menores, que por lo general se basan en modelos masculinos. Los servicios ofrecidos no deben verse limitados por los estereotipos de género y deben ofrecer una gama de opciones para niños y niñas.

3. Todo niño tiene derecho a expresar su opinión libremente y a ser escuchado.

Los niños tienen un derecho particular a ser oídos en todo procedimiento judicial o administrativo, ya sea directamente o a través de un representante u órgano apropiado, conforme a las normas procesales de la legislación nacional. Esto implica, por ejemplo, que el niño reciba una información adecuada sobre el proceso, las opciones y las posibles consecuencias de estas opciones, y que tanto la metodología utilizada para interrogarlos como el contexto (por ejemplo, lugar donde son entrevistados, por quién y cómo) sean amigables y adaptados al niño en cuestión. En contextos de conflictos y con posterioridad a éstos, también es importante involucrar plenamente a los niños en los procesos de justicia de transición. La participación significativa de los niños en los procedimientos

¹³ Véase la lista de instrumentos internacionales en el Anexo II.

jurisdiccionales estatales y no estatales requiere a menudo un cambio significativo en el derecho, la práctica jurídica y en las actitudes. Deben tenerse en cuenta los obstáculos particulares que enfrenten las niñas para ser oídas, como falta de confianza o experiencia en ser escuchadas y tomadas en serio.

4. Todo niño tiene derecho a la protección contra el abuso, la explotación y la violencia.

Los niños en contacto con la ley deben ser protegidos de condiciones difíciles, mientras son sometidos a procedimientos jurisdiccionales, así como después del proceso. Por lo tanto, los procedimientos han de ser adaptados y aplicarse medidas de protección adecuadas, haciendo notar que los riesgos que enfrentan niños y niñas son diferentes. Se debe prohibir toda tortura o trato cruel, inhumano o degradante o castigo (incluido el castigo corporal)¹⁴. Además, la pena capital y la cadena perpetua sin posibilidad de excarcelación no se impondrán por delitos cometidos por niños.

5. Todo niño tiene derecho a ser tratado con dignidad y compasión. Todo niño debe ser tratado como un ser humano único y valioso y, como tal, su dignidad individual, necesidades, intereses y privacidad deben ser respetados y protegidos.

6. El respeto de las garantías jurídicas y las salvaguardias. Las garantías procesales básicas, como se establece en las normas y principios nacionales e internacionales, se deberán garantizar en todas las etapas del procedimiento, tanto estatales y no estatales como en la justicia internacional. Esto incluye, por ejemplo, el derecho a la intimidad, el derecho a la asistencia jurídica y de otro tipo de asistencia y el derecho a impugnar cualquier decisión ante una autoridad judicial de superior jerarquía.

7. Prevención de conflictos con la ley como un elemento fundamental de cualquier política de la justicia juvenil¹⁵. Dentro de las políticas de justicia juvenil, se hará hincapié en las estrategias de prevención a fin de facilitar el éxito de la socialización y la integración de todos los niños, en particular a través de la familia, la comunidad, grupos de compañeros, las escuelas, formación vocacional y el mundo del trabajo. En particular, los programas de prevención deben centrarse en el apoyo a los niños y familias particularmente vulnerables.

8. La privación de libertad de los niños sólo debe utilizarse como medida de último recurso y durante el periodo más breve que proceda. Por lo tanto, ha de contarse con disposiciones para la justicia restaurativa, mecanismos de rehabilitación y alternativas a la privación de libertad. Por la misma razón, la planificación en materia de justicia para menores debe basarse en los sistemas de justicia informal y tradicional, siempre y cuando respeten los principios y normas de los derechos humanos básicos, como la igualdad de género.

¹⁴ Véase la Observación General N° 8, Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (2006), "El derecho del niño a la protección contra castigos corporales y otras formas crueles o degradantes de castigo".

¹⁵ La prevención de violaciones a los derechos del niño en general no está incluida en el ámbito de aplicación del presente planteamiento común de Naciones Unidas sobre la justicia en favor de la infancia (véase la definición). Sin embargo, el restablecimiento del estado de derecho se considera generalmente como una estrategia para prevenir nuevos abusos y violaciones, entre ellos —pero no limitado a— la violencia institucional.

SEGUNDA PARTE:

¿QUÉ UNE A LAS ENTIDADES DE LAS NACIONES UNIDAS EN TORNO A LA JUSTICIA EN FAVOR DE LA INFANCIA?

Esta sección describe por qué es importante y pertinente un enfoque conjunto sobre la justicia en favor de la infancia entre los Departamentos, Agencias, Fondos y Programas de las Naciones Unidas, incluida la presencia en terreno. En tal sentido, destaca lo que une a las entidades de las Naciones Unidas en torno a este tema, esto es: (1) un mandato común acerca de la concreción de los derechos humanos y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y (2) la coherencia de la agenda de las Naciones Unidas.

Conciencia de los derechos humanos y Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

Las entidades de las Naciones Unidas comprometidas con el planteamiento sobre la justicia a favor de la infancia tienen el imperativo de apoyar a los países en la aplicación de las normas de derechos humanos, incluidas las relativas a la justicia en favor de la infancia, de acuerdo con sus respectivos mandatos¹⁶. Todas están obligadas a defender los principios enumerados en la sección anterior. Todas las entidades que participan, por tanto, tienen como objetivo común hacer realidad los derechos de los niños que pasan por los sistemas de justicia. Todas, también, se basan en un enfoque de planificación fundado en los derechos humanos. Tal enfoque de derechos humanos tiene por objeto desarrollar la capacidad de las personas para exigir la responsabilidad en tres formas principales: (1) mediante la definición de un alcance mínimo de reivindicaciones legítimas, es decir, los derechos humanos; (2) a través del mejoramiento de los mecanismos de responsabilización y los procesos por los cuales ellos protegen estas reivindicaciones, tales como los sistemas de justicia, y (3) mediante la habilitación de las personas, incluidos los pobres, excluidos y marginados, para que reivindiquen sus derechos.

La Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) proporcionan un marco para todo el sistema de las Naciones Unidas a fin de trabajar conjunta y coherentemente por un fin común¹⁷. Los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio constituyen un plan convenido por todos los países del mundo y las principales instituciones de desarrollo. Ellos han impulsado esfuerzos sin precedentes para satisfacer las necesidades de los más pobres del mundo. Hay una serie de Objetivos de Desarrollo del Milenio que se refieren a los derechos del niño, en particular los objetivos 1 a 7, y la Declaración del Milenio incluye una sección específica sobre protección de las personas vulnerables, como son los niños. En consonancia con el concepto de la indivisibilidad e interdependencia de los derechos

¹⁶ En el Anexo III se detallan los mandatos de los organismos.

¹⁷ Asamblea General, Declaración del Milenio, quincuagésimo quinto período de sesiones, septiembre de 2000.

humanos, la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio sobre la pobreza, salud, educación y género no será posible sin la debida atención a la protección de los niños. También se ha reconocido que la igualdad de género es fundamental para lograr todos los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Como se detalla más abajo, los sistemas de justicia pueden ser herramientas poderosas para romper el ciclo de la pobreza.

Además de la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en 2002 la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas en favor de la Infancia aprobó el documento Un Mundo Apropiado para la Infancia¹⁸. La mayoría de los 10 objetivos se aplica también a la justicia en favor de la infancia¹⁹. Más recientemente, el informe del estudio de la ONU sobre la Violencia contra los Niños²⁰ realizado por un especialista independiente (2006), también incluye recomendaciones directamente relacionadas con la justicia en favor de la infancia. Exige a los Estados, por ejemplo, “establecer sistemas de justicia para menores, centrados en el niño, amplios y rehabilitadores, que respeten las normas internacionales”. Las recomendaciones también se concentran en la reducción del número de niños que ingresan en los sistemas de justicia y en garantizar la responsabilidad y poner fin a la impunidad llevando ante la justicia a todos aquellos que ejerzan violencia contra los niños.

La reducción de la pobreza

La adhesión al estado de derecho (incluida la justicia en favor de la infancia) y la reducción de la pobreza están estrechamente relacionados. Este vínculo es cada vez más reconocido por actores multilaterales y bilaterales. Los niños que viven en hogares pobres son los más vulnerables al contacto con la ley como víctimas, testigos y delincuentes. Ellos son más propensos a ver negados sus derechos y resultan más vulnerables a la explotación. Paralelamente, a menudo es difícil para los pobres, excluidos y marginados buscar y obtener reparación. Por consiguiente, pueden caer aún más en la pobreza. El incumplimiento por parte de los Estados a proporcionar protección contra la delincuencia y el acceso a la justicia es un obstáculo para el desarrollo. Los Estados cuyos sistemas jurídicos y judiciales sean deficientes resultan poco atractivos para los inversionistas.

La habilitación legal, el acceso a la justicia y el funcionamiento de los sistemas de justicia contribuyen a la reducción de la pobreza. Los sistemas de justicia que funcionan y resultan accesibles son las principales vías para exigir los derechos y superar la privación, exclusión social y la negación de los derechos a prestaciones. Estos sistemas, sin embargo, deben ser accesibles y los pobres, incluidos los niños, necesitan estar habilitados para el ejercicio

¹⁸ Asamblea General, Un Mundo Apropiado para los Niños, resolución 27 / 2, octubre de 2002.

¹⁹ El Objetivo 1 pide un interés superior por el niño en todas las acciones; el Objetivo 2 pide inversión en la infancia; el Objetivo 3 pide terminar con todas las formas de discriminación contra los niños; el Objetivo 6 pide la protección de los niños contra la violencia y la explotación, y el Objetivo 7 pide la protección de los niños contra la guerra.

²⁰ Asamblea General, Informe del especialista independiente para el estudio de Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños, A/61/299, agosto de 2006.

de sus derechos. A su vez, esta habilitación a menudo se extiende a todos los aspectos de la vida de los niños, teniendo como consecuencia, por ejemplo, mejores destrezas para la vida —tales como la autoprotección y la autoestima— y, por tanto, un mayor desarrollo armónico con un efecto positivo en el disfrute de todos los derechos. Un sistema judicial operativo también puede funcionar como medio eficaz de disuasión de nuevas violaciones y, por tanto, poner fin a la espiral de violencia y pobreza.

El papel de un sistema de justicia operativo y accesible y la habilitación de las personas para reducir la pobreza, representan una oportunidad para que las entidades de la ONU integren la justicia en favor de la infancia en las estrategias de reducción de la pobreza. Los países que tienen en marcha una Estrategia de Reducción de Pobreza (ERP), mediante este proceso y la amplia consulta que implica, serán el lugar natural para promover la integración de la justicia en favor de la infancia en cuestiones de reducción de la pobreza y estrategias para participar activamente con los aliados.

Agenda coherente de las Naciones Unidas y eficacia de la asistencia

En el contexto de la reforma de las Naciones Unidas, las entidades de esta organización están invitadas a colaborar cada vez más en la ejecución de programas que sean coherentes con un marco general, en la búsqueda de un conjunto de objetivos. La agenda coherente de la ONU proporciona a las entidades oportunidades de aumentar su cooperación en diversos sectores, tales como el estado de derecho y la justicia en favor de la infancia. La decisión del Secretario General en noviembre de 2006²¹ establece que “a fin de fortalecer y racionalizar la capacidad de las Naciones Unidas en el campo del imperio de la ley”, uno de los principales objetivos de las entidades de las Naciones Unidas debería ser “aumentar significativamente la coherencia y coordinación en todo el sistema de las Naciones Unidas y con quienes no pertenezcan a esta organización, tanto en los planos mundial como nacional”. Con este objetivo en mente, se han designado las principales entidades a áreas específicas del estado de derecho. La designación de un ente rector a un área en particular, sin embargo, no implica desempeñar un papel exclusivo y las principales entidades tendrán en cuenta y aprovecharán la capacidad y experiencia de otras entidades. A nivel nacional, se espera que los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) sean el encuadre dentro del cual se formulen los objetivos y las intervenciones que se detallan a continuación. El presente documento es una contribución a una mayor coherencia en las Naciones Unidas en el área del estado de derecho.

En el mismo orden de ideas, las entidades de las Naciones Unidas también fueron dirigidas por la Cumbre Mundial (septiembre de 2005) para trabajar en consonancia con la Declaración de París sobre la Eficacia de la Asistencia (marzo de 2005), que tiene por objeto reformar el

²¹ Secretario General, Decisión N° 2006/47 – Estado de Derecho, noviembre de 2006.

modo en que la asistencia se gestiona y proporciona. La Declaración enuncia los principios para la eficacia de la asistencia: propiedad, alineación, armonización, mutua rendición de cuentas y gestión basada en los resultados. Este documento, por lo tanto, contribuye a una mayor armonización en torno a la justicia en favor de la infancia dentro de la ONU y ofrece la base para una mayor armonización con otros actores.

TERCERA PARTE:

INTERVENCIONES ESTRATÉGICAS DE LA JUSTICIA EN FAVOR DE LA INFANCIA

Esta parte describe cómo las entidades deben trabajar juntas por la justicia en materia de temas de la infancia en el contexto de derechos humanos, Objetivos de Desarrollo del Milenio y coherencia de las Naciones Unidas. La clave para las estrategias de cooperación son: (1) integrar a la justicia en favor de la infancia dentro de programas más amplios encaminados a establecer el imperio de la ley, y (2) reforzar programas adicionales y complementarios para mejorar el respeto de los derechos del niño, con especial atención en labores para la comunidad a fin de promover el acceso a la justicia y la habilitación legal de los pobres, excluidos y marginados.

1. El estado de derecho como marco general

La justicia en favor de la infancia es una contribución a una mayor coherencia en las Naciones Unidas en el campo del imperio de la ley. En 2004, en la Asamblea General, el Secretario General articuló un “lenguaje común para las Naciones Unidas, incorporando conceptos de justicia, estado de derecho y justicia de transición”²². La comunidad internacional ha reconocido la importancia de la seguridad humana, el respeto de los derechos humanos y el imperio de la ley en el fortalecimiento de las sociedades durante los conflictos y con posterioridad a ellos. En consecuencia, las entidades de las Naciones Unidas requieren apoyar progresivamente el estado de derecho en instituciones y procesos para reconstruir la justicia y lograr la reconciliación para las comunidades afectadas. En este contexto, hay una creciente presión internacional para establecer mecanismos de rendición de cuentas con el objeto de investigar y registrar los conflictos relacionados con las violaciones de derechos humanos y el derecho humanitario cometidas contra civiles, así como para incluir el imperio de la ley y los esfuerzos de reforma de la justicia desde el principio de las labores de la etapa post-conflicto y de consolidación de la paz. El establecimiento de tribunales ad hoc para los países que salen de conflictos (por ejemplo, ex Yugoslavia, Ruanda), tribunales mixtos (por ejemplo, Sierra Leona, Camboya), el despliegue internacional de magistrados en las jurisdicciones nacionales (Kosovo), la Corte Penal Internacional y numerosas comisiones de verdad y reconciliación reflejan este impulso.

²² Consejo de Seguridad, el Estado de Derecho y la justicia de transición en sociedades en conflicto y con posterioridad a los conflictos, Informe del Secretario General, S/2004/616, agosto de 2004.

a) Estructura existente de coordinación de las Naciones Unidas

Una serie de entidades de las Naciones Unidas —tales como PNUD, DOMP, ACNUDH, DPA, ONUDD, UNIFEM, UNICEF y OLA— se activa en estado de derecho y un número creciente de iniciativas se están llevando a cabo tanto en el plano mundial como nacional. Estas iniciativas se refieren a distintos campos —como la gestión pública, reforma del sector de seguridad²³, promoción de los derechos humanos o reforma jurídica y judicial— y van desde la reforma jurídica e institucional hasta el desarrollo de la capacidad institucional, defensa y prestación de servicios. Los mandatos de las respectivas entidades y actividades relativas al imperio de la ley y la justicia en favor de la infancia se enumeran en el anexo III. Estas actividades se coordinan a nivel mundial en los siguientes foros:

- ***Rule of Law Coordination and Resource Group (Grupo de Coordinación y Recursos para el Estado de Derecho)***: Conforme a lo mencionado en 2006, el Secretario General ha definido una división del trabajo entre los principales organismos de la ONU y estableció un Grupo de Coordinación y Recursos para el Estado de Derecho con el fin de fortalecer y racionalizar la capacidad de las Naciones Unidas en el ámbito del estado de derecho²⁴. El objetivo del Grupo es asegurar la coordinación general del conjunto de tres categorías del estado de derecho²⁵. Se compone de las principales entidades de las Naciones Unidas²⁶, encargadas de las funciones específicas que se enumeran en el Anexo 1. Cada organismo es responsable de: (1) aumentar la coherencia y mejorar la coordinación entre la ONU y las organizaciones protagonistas no vinculadas a las Naciones Unidas en los planos mundial y nacional, y (2) aumentar y profundizar su propia capacidad en lo que respecta a las esferas prioritarias. El Grupo es presidido por el Secretario General Adjunto y tiene el apoyo de una pequeña secretaría, la Unidad del Estado de Derecho. Las reuniones se celebran conforme a necesidades y asisten los directores de entidades o sus reemplazos. La Asamblea General ha reiterado su apoyo al Grupo y a la Unidad de Estado de Derecho en una resolución aprobada el 6 de diciembre de 2007²⁷.
- ***Inter-agency Security Sector Reform (SSR) Task Force (Task Force para la Reforma del Sector de Seguridad Interinstitucional)***: Dentro de este marco general, se ha creado en febrero de 2007²⁸ un *Task Force* para la Reforma del Sector de Seguridad Interinstitucional, lo que refleja —para el ámbito específico de reforma de la seguridad—

²³ “La Reforma del Sector de Seguridad (SSR) describe un proceso de evaluación, revisión y aplicación, así como el seguimiento y la evaluación dirigida por las autoridades nacionales que tienen como objetivo la mejora de la eficacia y la responsabilidad en la seguridad para el Estado y sus pueblos, sin discriminación y con pleno respeto de los derechos humanos y el imperio de la ley”. Asamblea General / Consejo de Seguridad, garantizar la paz y el desarrollo: El papel de Naciones Unidas en apoyo a la reforma del sector de seguridad, Informe del Secretario General, A/62/659-S/2008/39, 23 de enero de 2008.

²⁴ Secretario General, Decisión N° 2006/47 - Estado de Derecho, noviembre de 2006.

²⁵ Véanse detalles sobre las tres categorías a continuación y en el Anexo I.

²⁶ DOMP, OLA, OHCHR, PNUD, UNHCR, ONUDD, DAP y UNIFEM. Aunque UNICEF no forma parte del Grupo, se ha reconocido su liderazgo en el ámbito de la justicia de menores y su papel en las cuestiones relacionadas con el desarme, DDR y MRE, entre otras.

²⁷ A/RES/62/70, 6 de diciembre de 2007.

²⁸ Decisión del Secretario General N° 2007/11, 16 de febrero de 2007.

la división del trabajo establecida para el estado de derecho en su totalidad, como se ha descrito anteriormente. Las funciones del *Task Force* incluyen la elaboración de normas y principios para orientar e informar sobre actividades de las Naciones Unidas en materia de la citada Reforma y la facilitación de consultas interinstitucionales y coordinación de cuestiones relativas a la Reforma del Sector de Seguridad. Consulta y sirve de enlace con el Grupo de Coordinación y Recursos para el Estado de Derecho. El *Task Force* es co-presidido por el PNUD y el DOMP. Se reúne periódicamente, con una composición similar a la del Grupo de Coordinación y Recursos para el Estado de Derecho. En 2008 se creará una unidad de apoyo para funcionar como directiva de desarrollo y respaldo de políticas estratégicas para el sistema de las Naciones Unidas sobre temas de Reforma del Sector de Seguridad. Será una directiva interinstitucional situada en el DOMP. El Grupo de Estudio ha preparado el primer informe para el Secretario General sobre Reforma del Sector de Seguridad que define y presenta el alcance de este trabajo de las Naciones Unidas²⁹.

- **Global Protection Cluster Working Group (PCWG) (Grupo de Trabajo de Protección Internacional):** Creado en septiembre de 2005 como parte de la reforma humanitaria, el Grupo de Trabajo de Protección Internacional (PCWG) es el principal foro interinstitucional a nivel de sede central para la colaboración y coordinación general de actividades de apoyo a la protección de acciones humanitarias. A nivel mundial, el PCWG facilita respuestas más predecibles, responsables y eficaces mediante la creación de capacidades, políticas y desarrollo de herramientas y el apoyo táctico en terreno. Con el compromiso sobre el estado de derecho en las situaciones de conflictos y crisis en curso dentro de un marco de pronta recuperación, se reconoce a PNUD como el centro de coordinación del estado de derecho dentro del PCWG. En su papel como centro de coordinación, el PNUD se propone trabajar en estrecha colaboración con UNICEF y otros PCWG miembros para apoyar la construcción de sólidos sistemas de justicia tanto en situaciones de conflicto como de desastres naturales, y garantizar la eficacia de los vínculos con el Grupo de Coordinación y Recursos para el Estado de Derecho y la Unidad del Estado de Derecho.
- **Interagency Panel on Juvenile Justice (IPJJ) (Grupo Interinstitucional de Justicia Juvenil):** Este grupo fue establecido por la Resolución 1997/30 del ECOSOC, y reúne a los principales organismos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales que trabajan en el ámbito de la justicia juvenil³⁰. El grupo tiene por objeto facilitar y mejorar la coordinación a nivel mundial y nacional en materia de justicia juvenil: identificar instituciones afines que trabajan a nivel de país y sus actividades; alentar a

²⁹ Asamblea General / Consejo de Seguridad, garantizar la paz y el desarrollo: el papel de Naciones Unidas en apoyo a la reforma del sector de seguridad, Informe del Secretario General, A/62/659-S/2008/39, 23 de enero de 2008.

³⁰ Los miembros actuales del Grupo son los siguientes: Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR); Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas (DOMP); Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD); Comité de los Derechos del Niño; Defensa de Niñas y Niños Internacional (DCI); Reforma Penal Internacional (PRI); Save the Children del Reino Unido; Terre des hommes-aide à l'enfance (TDH); Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT); Asociación Internacional de la Juventud y Jueces y Magistrados de la Familia (IAYFJM) y el Observatorio Internacional de Justicia Juvenil (IJJO).

las respectivas oficinas en terreno para trabajar juntos en pro de un enfoque común a nivel de país; promover diálogos corrientes con aliados nacionales en asuntos de justicia juvenil; identificar, desarrollar y difundir herramientas comunes y prácticas útiles, y llevar la protección de los derechos de menores en conflicto con la ley a la agenda de la comunidad internacional.

- **A nivel nacional**, son varios los foros pertinentes para debatir sobre la justicia en favor de la infancia, dependiendo de la situación local. Tema que, por ejemplo, podría ser discutido en el grupo sobre Protección cuando se establezca en respuesta a una crisis o en los grupos de derechos humanos y protección de la infancia.

b) Categorías de estado de derecho

En un segundo informe en 2006³¹, el Secretario General ha agrupado los estados de derecho en tres categorías principales³²:

- Categoría 1: Estado de derecho a nivel internacional
- Categoría 2: Estado de derecho en el contexto de los conflictos y las situaciones posteriores a conflictos
- Categoría 3: Estado de derecho en el contexto del desarrollo a largo plazo

La justicia en favor de la infancia es una cuestión transversal que debe abordarse en las tres categorías. A continuación se sugieren ejemplos de cómo las entidades de las Naciones Unidas podrían colaborar en este sentido, utilizando los elementos principales de cada categoría como una estructura³³. Los elementos de sistemas relacionados de las categorías de 2 y 3 se examinan más abajo en el punto 3 (“*Fortalecimiento de los sistemas nacionales ante estallidos de crisis mediante desarrollo a largo plazo*”). Otros elementos relacionados a la categoría 2, como la justicia de transición, se examinan en el punto 4 (“Otros aspectos a tener en cuenta durante y después de situaciones de crisis”).

2. El estado de derecho a nivel internacional³⁴

La importancia y pertinencia del compromiso de las entidades de las Naciones Unidas respecto al derecho internacional ya se han mencionado anteriormente en este documento. De acuerdo con las ventajas comparativas de las entidades, se dan a continuación ejemplos

³¹ Asamblea General / Consejo de Seguridad, Unión de nuestras fuerzas: Mejorar el apoyo de Naciones Unidas al estado de derecho, Informe del Secretario General, A/61/636-S/2006/980, diciembre de 2006.

³² Véase el anexo I sobre categorías del Estado de Derecho y sectores.

³³ El Grupo de Coordinación del Estado de Derecho y Recursos sigue discutiendo algunos de los contenidos de las categorías. Las actuales disposiciones también han de examinarse caso por caso. Como resultado de ello, las sugerencias que figuran en este documento también se estudiarán y afinarán a medida que el Grupo avance en su labor.

³⁴ Esta categoría abarca cuestiones de derecho internacional tanto a nivel nacional como mundial.

prácticos de las intervenciones relacionadas con la justicia en favor de la infancia dentro de esta primera categoría:

- Promover la firma, ratificación y aplicación de tratados multilaterales relativos a la justicia en favor de la infancia³⁵, así como la utilización y aplicación —en los niveles nacional y regional— de los principios de las Naciones Unidas y normas en materia de prevención del delito y justicia penal, y ayudar a los Estados en la preparación de la necesaria legislación de aplicación relativa a los mencionados instrumentos jurídicos.
- Hacer que la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención sobre los Derechos del Niño, sus protocolos y los documentos correspondientes a la justicia en favor de la infancia, incluidos los principios y normas de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, sean ampliamente conocidos y comprendidos, y promover su uso en todos los procesos de creación de políticas y elaboración de leyes, en particular, promover la Observación General del Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño³⁶ que define los elementos del marco jurídico y normativo en el ámbito de la justicia para menores.
- Promover la atención a la justicia en favor de la infancia en los órganos de tratados sobre derechos humanos; en particular, apoyar el papel del Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño en la vigilancia de las normas internacionales relativas a la justicia en favor de la infancia, incluso mediante la difusión de las observaciones finales y el suministro de apoyo técnico en su aplicación.
- Promover la atención a los niños víctimas y testigos en la Corte Penal Internacional y tribunales ad hoc o mixtos, específicamente mediante el diseño de procedimientos simplificados para el niño en consonancia con las Directrices de las Naciones Unidas sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos, con particular atención en los delitos de naturaleza especialmente sensible, como el abuso sexual que sufren los niños, lo cual puede exponer a la víctima a repercusiones socio-culturales como 'crímenes de honor' o el ostracismo.

3. Fortalecimiento de los sistemas nacionales ante crisis y con posterioridad a las crisis mediante el desarrollo a largo plazo

Los sistemas judiciales estatales y no estatales que funcionan a nivel nacional son un requisito esencial para el estado de derecho en el contexto de situaciones de crisis y después de ellas (segunda categoría), así como en el contexto de desarrollos a largo plazo (tercera

³⁵ Véase la lista en el Anexo II.

³⁶ Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 10 "Derechos de los niños en la justicia para menores", CRC/C/GC/10, 9 de febrero de 2007.

categoría). Las instituciones legales, judiciales y encargadas de hacer cumplir la ley, así como los mecanismos no formales, deben ser operativos y tener la capacidad de proceder con los casos. También necesitan ser capaces de atender derechos y necesidades específicos de los niños, lo que no es habitual. De forma paralela al fortalecimiento del sistema de justicia, el sistema de bienestar y protección social debería también aumentar su capacidad para ayudar a garantizar que los niños, víctimas, testigos y delincuentes reciben el pleno respeto de sus derechos. Como están relacionados entre sí, tanto la justicia como los sectores sociales necesitarán reforzarse y mejorar su interacción con el fin de lograr resultados duraderos para los niños.

A fin de garantizar la continuidad, las actividades del estado de derecho en contextos de crisis, con posterioridad a las crisis y desarrollo a largo plazo necesitan reflejarse entre sí en forma cercana. El cambio que va de la respuesta inicial de emergencia a la recuperación temprana, el momento posterior a las crisis y el desarrollo a mediano y largo plazo, es un proceso continuo donde cada etapa se basa en la anterior, sin clara separación entre ellas. Por lo tanto, las intervenciones estratégicas que figuran a continuación deben llevarse a cabo tan pronto como sea posible durante o después de la crisis.

Las intervenciones estratégicas se dividen en dos categorías principales: (1) la integración de las cuestiones de la infancia en esfuerzos más amplios del estado de derecho y (2) el fortalecimiento de la justicia y los sistemas sociales con el fin de garantizar el pleno respeto de los derechos del niño.

a) Integración de las cuestiones de la infancia en esfuerzos más amplios

Con este enfoque conjunto, las entidades de las Naciones Unidas se comprometen a reflejar plenamente los derechos del niño tal como se estipula en las normas y reglas internacionales de todas las gestiones del estado de derecho, y de acuerdo con estas normas, velar por que sus intervenciones promuevan principalmente la justicia rehabilitadora, la desviación de los sistemas judiciales y alternativas a la privación de libertad. Las intervenciones se incluyen:

- En los **procesos de planificación nacional**, tales como los planes nacionales de desarrollo, CCA/UNDAF, sector de la justicia de amplio planteamiento (SWAp), evaluaciones de la pobreza y Estrategias de Reducción de la Pobreza, y las políticas o planes de acción elaborados como seguimiento al Estudio Mundial de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños.
- En **labores de reforma legal, institucional y de políticas** a nivel nacional y regional³⁷. La Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas

³⁷ Cuando se trata de la justicia para menores, la Observación General N° 10 emitida por el Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño en febrero de 2007 y la resolución de ECOSOC sobre Apoyo a los esfuerzos nacionales para reformar la justicia en favor de la infancia (E/CN.15/2007/L.10/Rev.1, abril de 2007) son importantes documentos rectores.

—el tratado de derechos humanos más ampliamente ratificado—, así como los principios y normas pertinentes de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal pueden ser buenos puntos de partida para una reforma jurídica, institucional y política más amplia.

- En los **programas de desarrollo y formación para elevar la capacidad institucional** (en servicio, inicial, inclusión en el plan de estudios) para las instituciones jurídicas y judiciales (fiscalía, asistencia jurídica y representación, ministerios de justicia, derecho penal, administración de los tribunales, derecho civil) y aplicación de la ley, parlamentos, asistentes jurídicos³⁸, sector social, instituciones y personal penitenciario. La capacitación sobre procedimientos o cuestiones de fondo también podría ser proporcionada a personal de justicia no estatal y debe incluir la sensibilización hacia una perspectiva de género.
- En los **códigos de conducta, normas de selección y contratación y normas de prácticas** útiles para la aplicación de la ley, el poder judicial, gestión y personal de las cárceles, abogados, trabajadores sociales, asistentes jurídicos y otros profesionales relacionados con niños en contacto con la ley.
- En los programas que promueven la **responsabilidad de la aplicación de la ley** como, por ejemplo, mecanismos de responsabilización de la policía o juntas de ciudadanos que revisan la conducta de la policía.
- Cuando se establecen o reforman **órganos de vigilancia** de los derechos humanos (comisiones parlamentarias, oficinas del defensor del pueblo, comisiones de derechos humanos, etc.), velando por que se preste la debida atención a los niños en los sistemas de justicia, incluso en instituciones cerradas. Estos órganos también podrían desempeñar un papel en asegurar que los mecanismos no estatales cumplan con los derechos humanos.
- Al discutir y decidir sobre la asignación de los **presupuestos nacionales y la asistencia internacional**, a fin de asegurar los medios suficientes para las reformas.

b) El fortalecimiento de la justicia y los sistemas sociales con el fin de garantizar el pleno respeto de los derechos del niño

Además de lo anterior, determinados temas han de ser reforzados a fin de garantizar el pleno respeto de los derechos del niño, tales como:

- **Construir la base de conocimientos sobre los niños en los sistemas de justicia**, mediante la creación y mantenimiento de bases de datos nacionales sobre niños en el

³⁸ “Los asesores jurídicos son no profesionales, y a menudo resultan elegidos por los grupos a los que sirven, que reciben una formación jurídica especializada y que proporcionan diversas formas de educación jurídica, asesoramiento y asistencia a los desfavorecidos”. Stephen Golub, *Más allá de la ortodoxia del Estado de Derecho: la alternativa de habilitación jurídica*; Serie Estado de Derecho, Carnegie Endowment for International Peace, Proyecto de Democracia y el Estado de Derecho, N° 41, octubre de 2003; p. 33.

sistema de justicia, el desarrollo de los programas nacionales de investigación sobre la naturaleza y el alcance de los delitos por y en contra de los niños³⁹, incluidas las investigaciones sobre los/las proclives a ser víctimas de delitos, o análisis del costo de la privación de libertad frente a alternativas o de los efectos de la detención en la creación de una sociedad segura. La investigación debe llevarse a cabo conforme al uso de los mecanismos de justicia no estatales por parte de los niños y el respeto por los derechos del niño dentro de tales mecanismos, siempre que se tenga en cuenta una perspectiva de género. Estas evaluaciones deben informar a Evaluaciones Comunes para Países (CCA). Las prácticas de buena justicia en favor de la infancia deben estar documentadas.

- **Crear conciencia sobre los derechos de los niños que pasan por los sistemas de justicia** como víctimas, testigos y delincuentes (o por cualquier otro motivo), así como el efecto de tales sistemas en los niños. Los derechos de determinados grupos de niños, como las niñas, las minorías y los niños indígenas, los discapacitados y los niños con VIH/SIDA, y el efecto diferencial de los sistemas de justicia en estos grupos es un objetivo importante. Esta será una oportunidad para poner de relieve, por ejemplo, que “la violencia contra los niños víctimas, testigos y delincuentes es prevenible y no justificable”⁴⁰, que muchos niños en el sistema de justicia penal no pertenecen allí y que las políticas de “mano dura a la delincuencia”, en general, no dan lugar a una sociedad más segura.
- **Promover la justicia restaurativa, rectificación y alternativas a la privación de libertad.** De acuerdo con el principio de privación de libertad como medida de último recurso, debe establecerse la justicia restaurativa, la rectificación y las alternativas a la privación de libertad que promueven la reinserción del niño en la sociedad. Los niños pueden considerarse como un punto de partida menos controvertido para promover ese tipo de medidas alternativas para los adultos también.
- **Promover mecanismos de justicia no estatales e informales, en consonancia con los derechos del niño.** Se estima que en muchos países en desarrollo la mayoría de las controversias se tratan fuera del sistema estatal. Los mecanismos de justicia no estatales tienden a abordar las cuestiones que son de relevancia directa para los niños más desfavorecidos, incluida la protección de la tierra y la propiedad en el caso de niños huérfanos por causa del VIH/SIDA o conflictos, resolución de controversias familiares y de la comunidad y protección de los derechos, tales como el acceso a los servicios públicos. Estos sistemas pueden ser menos intimidantes y cercanos a los niños, tanto físicamente como en términos de sus preocupaciones. En muchos casos, sin embargo, es necesario trabajar con las comunidades para lograr estos

³⁹ Recomendaciones del informe del especialista independiente para el estudio de Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños, A/61/299, agosto de 2006.

⁴⁰ Informe del especialista independiente para el estudio de Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños, agosto de 2006, A/61/299.

mecanismos en consonancia con los derechos del niño y para eliminar los sesgos discriminatorios hacia las mujeres y las niñas.

- **Permitir la plena participación del sector social** en la justicia en favor de la infancia y el fortalecimiento de la coordinación entre los sectores de la justicia y el social. El sector social tiene un papel importante que jugar en varios niveles: (1) en la prevención de los conflictos con la ley (por ejemplo, apoyar a las familias en situación de riesgo), (2) durante el proceso judicial o extra-judicial (por ejemplo, preparar o asistir, o ambas cosas, al niño durante la entrevista o la realización de una investigación social), (3) en programas de rectificación y la disposición de alternativas a la privación de libertad (por ejemplo, proporcionando orientación, supervisión o servicios de libertad condicional), (4) en la prestación de servicios de apoyo a los niños víctimas de malos tratos, explotación y violencia, (5) en la fase de reintegración (incluida la preparación de la familia para el regreso del menor).
- Ayudar a capacitar a los gobiernos a prevenir delitos contra los niños y detectar, investigar y enjuiciar a los delincuentes, incluso mediante el fomento de la capacidad de profesionales de justicia, militares, de aplicación de la ley y bienestar social y el refuerzo de la cooperación multidisciplinaria entre sectores. Esto incluye la **violencia de género** contra los niños, **incluida la violencia sexual, así como la trata de personas**.

4. Empoderamiento y acceso a la justicia

Los sistemas de justicia estatales y no estatales que funcionan, tal como se ha descrito anteriormente, seguirán siendo irrelevantes si los niños, incluidos los más desfavorecidos, no pueden acceder a ellos. Los obstáculos para el acceso pueden incluir barreras económicas, discriminación jurídica e institucional, falta de conciencia, de capacidad, de divulgación, de confianza de las instituciones formales, protección inadecuada, miedo a las represalias o falta de acceso físico. El acceso a la justicia debería mantenerse, en la medida de lo posible, en todo momento en las situaciones de urgencia, asegurando una respuesta a demandas legales 'habituales' tal como se presentan en cualquier sociedad, pero también a las personas directamente relacionadas con la crisis, como por ejemplo de propiedad, tutela o demanda de asistencia. La solución de estos problemas inmediatos es un paso necesario para mantener, fortalecer o restablecer el imperio de la ley. En consonancia con el planteamiento basado en los derechos humanos para planificar, todas las personas deben tener igualdad de acceso a los recursos legales. El principio de no discriminación implica, por tanto, especial atención a aquellos grupos que no tienen acceso. En consecuencia, los programas deberían promover pro-activamente medidas específicas y apoyar todo lo que favorezca a grupos marginados, incluidos los niños. Las niñas deben ser objeto de especial atención ante casos particulares de carencia de poderes o de falta de experiencia desproporcionada.

El *empoderamiento* jurídico es un concepto clave en este sentido. Se puede definir como “la utilización de los servicios jurídicos y relacionados con las actividades de desarrollo para aumentar el control de las poblaciones desfavorecidas sobre sus propias vidas”⁴¹. Como complemento del planteamiento del estado de derecho que se funda en instituciones y procede de lo general a lo particular, por lo general fortalece la sociedad civil y la capacidad jurídica y el poder de los pobres, excluidos y marginados con el fin de abordar sus prioridades. La *empoderamiento* se puede considerar como uno de los componentes de acceso a la justicia, pero también tiene consecuencias más amplias (en el sentido de aumentar el control sobre la propia vida). Es un complemento necesario para la reforma jurídica e institucional, ya que en muchos países las leyes no se aplican plenamente o no se hacen cumplir, especialmente en lo que respecta a las disposiciones para los más desfavorecidos. Sin la debida *empoderamiento* el planteamiento del estado de derecho también a menudo no presta suficiente atención a las necesidades de los más necesitados, especialmente los niños, y no puede traducirse en una mejora significativa en la vida de las personas. El trabajo de la *empoderamiento* a nivel de la comunidad puede, a su vez, informar e influir en la reforma legal a nivel nacional.

Las posibles intervenciones estratégicas de nuevo incluyen tanto la integración de las cuestiones de la infancia en iniciativas ya existentes como las intervenciones que deben fortalecerse a fin de garantizar el pleno respeto de los derechos del niño. En lo que respecta a lo primero, la integración de los niños en cuestiones de acceso a las iniciativas de justicia se produciría al identificar los grupos cuyo acceso igualitario a la justicia están mayormente en riesgo, así como las barreras de acceso, y al definir las estrategias para eliminar éstas. En este último caso, las intervenciones que deben fortalecerse a fin de garantizar el pleno respeto de los derechos de los niños incluyen:

- Garantizar los **derechos a la educación y la conciencia jurídica para todos los niños** (incluidas las niñas, los desplazados y los niños emigrantes, niños de la calle, huérfanos y niños separados de sus familias, niños pertenecientes a grupos minoritarios, niños privados de libertad, niños discapacitados y otros grupos desfavorecidos), **así como para las familias y comunidades**. Esto implica que el niño esté informado de sus derechos y entienda lo que debe esperar y no esperar de los sistemas de justicia. Esto incluye también la comprensión de los beneficios, pero asimismo los riesgos en la búsqueda de la justicia (por ejemplo, en términos de seguridad). En la medida de lo posible, por ejemplo, se deberían integrar programas de sensibilización en los programas escolares, así como en iniciativas existentes, tales como educación en habilidades sociales, asesoramiento psicosocial o espacios amistosos para los niños, como parte de esfuerzos más amplios para ayudar a los niños a tener el control de sus vidas. Los padres y las comunidades en general también deben estar habilitados,

⁴¹ Más allá de la ortodoxia del Estado de Derecho: la alternativa de habilitación jurídica; Stephen Golub; Carnegie Endowment for International Peace; octubre de 2003.

con el fin de acometer acciones en favor de los niños (especialmente los más jóvenes) cuando sea necesario, y también como una manera de defender los derechos de toda la familia. Todos los adultos que trabajan con niños pueden convertirse en recursos pertinentes destinados a los niños para acceder a los sistemas de justicia, en materia de información y apoyo.

- **Recurrir a proyectos de participación de los niños** (o establecer este tipo de proyectos si no se dispone de ellos) para garantizar que los niños se comprometan desde el principio a identificar cuestiones jurídicas importantes para ellos, así como —en situaciones posteriores a un conflicto— el o los mecanismos de justicia transitoria más adecuados y las maneras de mejorar el diálogo dentro de la comunidad. Esto también facilitará su adecuada representación en la restitución de procesos de toma de decisiones.
- Promover procedimientos sensibles al niño y planteamientos que garanticen la **participación a gran escala en procesos judiciales, administrativos y de base comunitaria**. Esto puede requerir cambios en las leyes, la práctica jurídica (por ejemplo, técnicas de entrevista), las capacidades y entorno físico y, más en general, las actitudes hacia la participación de los niños.
- Apoyar **servicios legales y de asistencia jurídica con base en la comunidad para los niños**. Esto incluiría: (1) Desarrollo de capacidades de las redes y colegios de abogados, y también de asesores jurídicos, incluidas las mujeres, de la comunidad en cuestión. Los asesores jurídicos son un elemento importante de múltiples facetas para prestar información jurídica básica, asesorar, representar niños en procesos administrativos, asistir en litigios y, en general, generar conciencia en materia de derechos. Como integrantes de la comunidad, estas personas están a menudo más cerca de los intereses de los niños y les resultan menos intimidatorias; (2) Apoyar o establecer servicios a cargo de organizaciones no gubernamentales a nivel comunitario, tales como centros de información jurídica, clínicas de ayuda legal y centros de defensa socio-jurídica para proporcionar información jurídica y representación a los niños, junto con otros servicios (por ejemplo, asesoramiento psicosocial). En situaciones de emergencia y posteriores a las emergencias, estos servicios y los profesionales deben ser capaces de hacer frente a la tutela, herencia y otras cuestiones de derecho público, en particular para los huérfanos, niños refugiados que regresan y niños desplazados dentro de un país.
- **Apoyar a organizaciones de la sociedad civil para facilitar el acceso de los niños a sistemas de justicia no estatales**. Fomentar en particular la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para aumentar la sensibilización sobre los mecanismos de justicia no estatales entre la población, capacitar a funcionarios de la justicia en cuestiones de derechos humanos, supervisar las actividades de las entidades no estatales, informar sobre violaciones de los derechos humanos y ayudar a garantizar

condiciones equitativas de los resultados. También dichas organizaciones deberían ayudar a estos sistemas para responder mejor a las necesidades de los niños.

5. Aspectos adicionales a tener en cuenta en situaciones de crisis y con posterioridad a una crisis

Como ya se ha mencionado, las intervenciones estratégicas citadas en las secciones anteriores deben iniciarse tan pronto como sea posible a partir del estallido de la crisis, en la fase de recuperación temprana y en las etapas posteriores a la crisis. En esta sección se describen las posibles intervenciones adicionales que reflejan las peculiaridades de las situaciones de crisis y luego de ellas.

De hecho las situaciones de crisis (conflictos y desastres naturales), a menudo resultan en un colapso parcial o total de la justicia y del sector de la seguridad —tales como daños a la propiedad e insuficiente capacidad, autoridad o ambas cosas para proporcionar un eficaz servicio público, incluida la gestión de justicia—. En situaciones de enfrentamientos armados, la continua amenaza de los conflictos y la violencia agrava aún más esa falta de capacidad institucional. El conflicto en sí mismo puede ser una señal de que el sistema jurídico no ha podido manejar los enfrentamientos entre grupos o individuos. Asimismo, en algunos casos, la policía y otras instituciones judiciales sí podrían ser un factor de inseguridad pública, intimidación, violencia o de desconfianza por sus prácticas abusivas. En estos casos, para llevar a cabo reformas en profundidad, un país necesita asumir las violaciones de los derechos humanos y otros factores que contribuyen a la inestabilidad. En el contexto de situaciones de conflictos y posteriores a conflictos, el sector de la seguridad es también de particular relevancia en la justicia en favor de la infancia. La seguridad es una fuerte preocupación para la población y una condición esencial para la recuperación. Se requiere una buena gestión de personal competente que opere en un marco institucional definido por la ley. Un sector de la seguridad mal gestionado obstaculiza el desarrollo, desalienta la inversión y contribuye a perpetuar la pobreza.

Los niños se ven particularmente afectados por situaciones de inestabilidad y esta vulnerabilidad específica debe ser reconocida en todo momento. Ellos pueden resultar separados de sus cuidadores, quedar huérfanos o angustiados por lo que han visto y sufrido. El abuso, la explotación, la violencia y la discriminación son por lo general exacerbados en tiempos de crisis. Los niños se encuentran entre las principales víctimas de la violencia de género, la explotación sexual o el reclutamiento de fuerzas armadas. También están a menudo afectados por el aumento de la violencia familiar por cuanto las tensiones en la comunidad impregnan a los hogares. La proliferación de armas pequeñas y ligeras debido a las guerras es factor de inseguridad e intimidación para las mujeres y niños, aumentando la frecuencia y gravedad de la violencia familiar. A veces son empujados a entrar en conflicto con la ley, como una estrategia de supervivencia o como consecuencia directa de la alteración general del orden. Por lo tanto, la planificación de justicia debe ser complementaria a la asistencia humanitaria y las labores de socorro para prevenir o

mitigar situaciones de alto riesgo para los niños durante las situaciones de emergencia. En la medida en que acaben con la impunidad, los sistemas de justicia justos y eficaces son también a menudo una forma de evitar violaciones adicionales.

En las últimas décadas, los niños han sido cada vez más afectados y convertidos en objetivos de la guerra, entre ellos el secuestro, la violación, los matrimonios forzados y el reclutamiento como soldados. La mayoría de estos crímenes se cometen con impunidad. La convocatoria a una mayor participación nacional e internacional de rendición de cuentas en tal sentido ha dado lugar a la evolución del derecho internacional que ha prestado más importancia a la interposición de acciones legales ante delitos contra los niños⁴². Por lo tanto, un aspecto importante de la justicia en favor de la Infancia con posterioridad a los conflictos es la justicia de transición. En su informe de 2004 sobre el estado de derecho y la justicia de transición en los conflictos y las situaciones posteriores a conflictos, el Secretario General definió el concepto como que comprende “la gama completa de procesos y mecanismos de una sociedad que intenta asumir un legado de abusos a gran escala en el pasado, con el fin de asegurar la responsabilidad, servir a la justicia y lograr la reconciliación.”⁴³ Estos pueden incluir tanto mecanismos judiciales como no judiciales, con diferentes niveles de participación internacional y juicios individuales, reparaciones, búsqueda de la verdad, reforma institucional, someter a investigaciones y despidos o una combinación de ambos. Los mecanismos de responsabilización pueden adoptar muchas formas, entre ellas: la Corte Penal Internacional (CPI), tribunales ad-hoc y mixtos, enjuiciamiento en tribunales nacionales, y mecanismos no judiciales, tales como comisiones de Verdad y Reconciliación y prácticas tradicionales.

Los ejemplos de intervenciones estratégicas en situaciones de crisis y luego de ellas, incluyen:

- Velar por que los intereses de los niños y sus derechos estén incluidos en los **acuerdos de paz**. Estos proporcionan importantes puntos de entrada y una oportunidad para establecer los objetivos y principios de los sistemas de justicia y velar por que los niños sean tenidos en cuenta plenamente.
- Velar por que los intereses de los niños estén incluidos en el debate sobre mecanismos de justicia de transición desde el principio —incluso en las investigaciones ad hoc, descripción de hechos puntuales y comisiones de investigación— y que se prevean disposiciones para su plena participación en tales mecanismos. Los procedimientos deben estar en consonancia con las Directrices de las Naciones Unidas sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos y la participación de los niños debe guiarse por el principio de su interés superior.

⁴² Centro Innocenti de UNICEF, Debate de Especialistas sobre la Justicia de Transición y la Infancia, documento final, 10-12 de noviembre de 2005.

⁴³ Consejo de Seguridad, el Estado de derecho y la justicia de transición en sociedades en conflicto y con posterioridad a los conflictos, Informe del Secretario General, S/2004/616, agosto de 2004.

- Promover la situación posterior a la crisis **como una oportunidad para establecer un sistema de justicia juvenil** adaptado a las necesidades del país y para desarrollar estrategias nacionales destinadas a la rehabilitación del niño, incluidos los principios de justicia restaurativa, medidas de rehabilitación y alternativas a la privación de libertad. Las situaciones de crisis efectivamente ofrecen, a menudo, oportunidades para reestructurar el gobierno y hacer una revisión legislativa general para “construir de nuevo mejor”, incluso mediante una reforma del sistema de justicia. Si bien muchas intervenciones inmediatamente posteriores a la crisis se centran en el desarrollo de capacidades a corto plazo, rehabilitación de la infraestructura e iniciativas de justicia de transición, estos esfuerzos deben formar parte de una estrategia más amplia encaminada a establecer un sistema nacional de justicia de conformidad con las normas internacionales en el mediano y largo plazo.
- Paralelamente, el apoyo también tiene que proporcionarse a los **mecanismos de justicia no estatales**, por cuanto habrían actuado de alguna forma a lo largo del período de crisis y pueden desempeñar un papel fundamental en el período inmediatamente posterior cuando el restablecimiento de la seguridad y el imperio de la ley sean una prioridad. Como ya se ha mencionado estos mecanismos a menudo tienen que ajustarse a los derechos humanos —y más concretamente los derechos de las mujeres y las niñas—, por ejemplo, mediante un mejor control, mayor conciencia y desarrollo de capacidades.
- Velar por que **los intereses de los niños estén incorporados en debates e iniciativas sobre seguridad y justicia**, incluidas las misiones de pacificación, y desde el principio las misiones conjuntas de evaluación y planificación de las Naciones Unidas; abogar por que sus voces se escuchen y promover la comprensión de que las cuestiones que ellos enfrentan es probable que sean factores determinantes en el logro de la paz. En cuanto a la reforma del sector de seguridad, podría incluir, por ejemplo, los derechos del niño, la sensibilización de género, la mediación y la resolución de conflictos en materia de capacitación de las fuerzas de seguridad y aplicación de la ley, así como centrarse en sus responsabilidades como garantes de la protección de los niños. Esto debería incluir la capacitación para las misiones de pacificación, especialmente fuerzas de paz militares y de la policía.
- (Re) construir la capacidad de organizaciones, instituciones, organismos, medios de comunicación y grupos comunitarios locales de **abogar por los niños y supervisar el cumplimiento de sus derechos**. En particular, en situaciones de conflicto, esto debe incluir el apoyo a la creación de un mecanismo informativo y de supervisión de violaciones a los derechos del niño conforme a la Resolución 1612 del Consejo de Seguridad⁴⁴. La información recopilada a través de tal mecanismo también debe

⁴⁴ Consejo de Seguridad, Resolución 1612, 26 de julio de 2005.

informar a los procesos de justicia transitoria. Asimismo se debe prestar atención a la aplicación de la Resolución del Consejo de Seguridad 1325⁴⁵ sobre la Mujer, la Paz y la Seguridad que se refiere, además, a la protección de las niñas.

- **Desarrollar la capacidad de los servicios jurídicos, la sociedad civil y los asistentes jurídicos sobre cuestiones jurídicas** de especial importancia para los niños en situaciones de crisis y situaciones posteriores a una crisis, como la tutela, los derechos a la tierra y de propiedad (con la debida atención a la difícil situación de las niñas que no les estaría permitido heredar o poseer legalmente la propiedad), el registro, el documento nacional de identidad y la ciudadanía, la apatridia, así como graves violaciones de los derechos humanos, como la violencia sexual y de género. Al hacerlo, debe prestarse especial atención a posibles prácticas discriminatorias, por ejemplo hacia ciertos grupos étnicos, las niñas, hijos adoptados o ilegítimos. Los asesores jurídicos deberían estar constituidos tanto por hombres como por mujeres.
- **Desarrollar la capacidad de la sociedad civil para diseñar y ejecutar programas con relación a la justicia en favor de la infancia en situaciones apremiantes**, con el objetivo de mantener a los menores lejos de conflictos con la ley (incluida la información sobre riesgos de explotación, secuestro y reclutamiento por fuerzas armadas), mejora de las condiciones de detención o asegurar el desarme rápido, desmovilización y reintegración de niños vinculados a fuerzas armadas, considerando como parte de los esfuerzos generales el desmovilizar y reintegrar a los grupos de milicias, teniendo en cuenta la igualdad de acceso a la reinserción a conjuntos de niñas.
- **Abogar por donantes** de importantes recursos a ser invertidos en la justicia en favor de la infancia como parte de la respuesta a la crisis; por ejemplo, incluir los temas de la justicia para menores en los Planes Comunes de Acción Humanitaria (CHAP) y los Procesos de Llamamiento Unificado (CAP) cuando sea pertinente, así como los programas conjuntos y financiación a través de nuevos mecanismos como el Fondo para la Paz.

6. Ámbitos transversales de cooperación en materia de justicia en favor de la infancia

Además de lo anterior, un planteamiento común de las Naciones respecto a la justicia en favor de la infancia incluye los siguientes ámbitos transversales de cooperación, a ser ejecutados por entidades de las Naciones Unidas conjuntamente a nivel de sede central y de países en función del contexto local y las capacidades. Estas son las actividades genéricas que deberían seguir desarrollándose en los documentos de programación específica y adaptarse a nivel de país.

⁴⁵ Consejo de Seguridad, Resolución 1325, 31 de octubre de 2000.

- Creación de directrices y herramientas comunes:
 - Crear directrices y herramientas comunes conforme a las necesidades informadas a nivel país, incluido posiblemente un manual de planificación sobre la justicia para niños y los indicadores de seguimiento específicos para los niños.
 - Documentar y recoger las prácticas útiles existentes así como las emergentes y las lecciones aprendidas sobre la protección y participación de los niños en los sistemas de justicia.
 - Crear un sitio web sobre la justicia en favor de la infancia (o ampliar uno ya existente) con enlaces a cada organismo de las Naciones Unidas, incluidos los instrumentos existentes y las prácticas útiles.
 - Elaborar directrices sobre la determinación de los mejores intereses en los procesos de justicia.
 - Elaborar directrices éticas para todos los profesionales que trabajan con niños en contacto con la ley.
- Asesoría Jurídica Interinstitucional:
 - Asignar y mantener uno más centros de coordinación dedicados dentro de cada organismo de las Naciones Unidas que participa y asegurarse de que sus contactos sean ampliamente compartidos entre las redes y grupos de referencia que trabajan en el tema justicia.
 - Asegurar que los problemas de los niños sean sistemáticamente tenidos en cuenta en documentos de las Naciones Unidas sobre el estado de derecho, el acceso a la justicia, la reforma del sector de seguridad y la justicia de transición.
 - Promover la cuestión de la justicia en favor de la infancia en las redes existentes de las Naciones Unidas y grupos de referencia tanto en entornos estables como inestables (como el Grupo de Coordinación del Estado de Derecho y Recursos y el Grupo de Protección de Conjuntos en situaciones de emergencias).
 - Dar a conocer la labor de esas redes y grupos de referencia a través de Internet, intranet y publicaciones.
 - Crear grupos de estudio específicos por país en torno al tema de la justicia en favor de la infancia dentro de foros existentes, tales como redes de protección de la infancia.
- Recaudación de fondos:
 - Asegurar que los requisitos relacionados con las necesidades de financiamiento se reflejen en los marcos de recaudación de fondos elaborado por los organismos de la ONU (como CAP, UNDAF o bilaterales)

- Abogar con el gobierno por la justicia en favor de la infancia que debe tenerse en cuenta en las asignaciones presupuestarias.
- Abogar con los donantes por la justicia en favor de la infancia para que se incluya en el financiamiento conforme a derecho.
- Explorar la manera de asignar algunos de los proyectos financiados existentes conforme a derecho para hacer frente a la justicia en favor de la infancia.

- Ampliación de alianzas:

- Mejorar las relaciones con los donantes bilaterales y las instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial, para trabajar eficazmente con los fondos fiduciarios de donantes múltiples que ejecutan programas sobre el estado de derecho y la justicia en favor de la infancia.
- Explorar las asociaciones con las ONG internacionales y nacionales que trabajan en los temas de la justicia en favor de la infancia.

- Creación de capacidad interna:

- Organizar la capacitación conjunta de personal de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la justicia en favor de la infancia.
- Integrar las cuestiones de la justicia en favor de la infancia en la capacitación y material previos a la distribución del personal pertinentes en las misiones de los cuerpos de paz.