NACIONES UNIDAS

ASAMBLEA GENERAL

Distr.
GENERAL

A/CONF.56/BP/3
20 diciembre 1974
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

QUINTO CONGRESO DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE PREVENCION DEL DELITO Y
TRATAMIENTO DEL DELINCUENTE
Toronto, Canadá
1º a 12 de septiembre de 1975

INFORME DE LA REUNION PREPARATORIA REGIONAL DE GOBIERNOS EUROPEOS SOBRE LA PREVENCION DEL DELITO Y EL TRATAMIENTO DEL DELINCUENTE

Nota del Secretario General

El Secretario General distribuye por este medio el informe de la Reunión Preparatoria Regional de Gobiernos Europeos sobre la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, que se celebró en Budapest, Hungría, del 28 al 31 de mayo de 1974. El informe se distribuye para proporcionar a los participantes en el Quinto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente una relación completa de las actuaciones de la Reunión Preparatoria.

INDICE

	Párrafos
INTRODUCCION	1 - 7
I. EXAMEN DE LOS TEMAS DEL PROGRAMA	8 - 56
A. Cambios en las formas y dimensiones de la criminalidad - transnacional y nacional	8 - 19
B. Mejoras en la legislación penal, la observancia de la ley, la administración judicial y los sistemas correccionales, con miras a la prevención del delito y el tratamiento del delincuente en la comunidad	20 - 25

INDICE (continuación)

		Párrafos
C.	Nuevas funciones de la policía y de otros órganos de la fuerza pública, con especial referencia al cambio en las expectativas y a unas normas mínimas de desempeño	26 - 36
D.	El tratamiento de los delincuentes detenidos, con especial referencia a las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos adoptadas por las Naciones Unidas	37 - 49
E.	Consecuencias económicas y sociales del delito; nuevos estímulos para la investigación y planificación	50 - 56

Anexo

Lista de documentos

/...

INTRODUCCION

1. La Reunión Preparatoria Regional de Gobiernos Europeos sobre la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente fue la tercera de una serie de reuniones regionales convocadas para examinar el programa provisional y hacer las recomendaciones pertinentes acerca de los preparativos del Quinto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, que se celebrará en Toronto, Canadá, del 1. al 12 de septiembre de 1975, en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo d) del anexo de la resolución 415 (V), de la Asamblea General. Así pues, la Reunión Preparatoria adoptó como programa el mismo que había aprobado para el Congreso del Comité sobre Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia en su segundo período de sesiones, celebrado en mayo de 1973 (E/CN.5/494, párr. 62). Para el 17 de agosto de 1973 se había convocado en Copenhague, Dinamarca, una reunión preliminar y oficiosa de expertos europeos que tenían que examinar el programa del Congreso. Los participantes en la reunión de Copenhague estimaron necesario celebrar una reunión más amplia para examinar con más detalle el programa del Quinto Congreso, y el Gobierno de Hungría invitó a los Gobiernos europeos a reunirse en Budapest. Un documento de base con el resumen de las deliberaciones de Copenhague fue incluido en la documentación para la reunión de Budapest.

2. La reunión de representantes de los Gobiernos Europeos se celebró en Budapest del 28 al 31 de mayo de 1974. Asistieron representantes de la mayoría de los países europeos, tanto de Europa Oriental como Occidental. El Dr. Szakács Odön, Presidente del Tribunal Supremo de Hungría, fue elegido Presidente de la Reunión. Fueron elegidos Vicepresidentes el Sr. B.A. Viktorov, Viceministro del Interior de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, y el Sr. H.H. Brydensholt, Director General de Prisiones y Libertad Vigilada de Dinamarca.

3. Asistieron a la sesión inaugural el Dr. Szénási Géza, Fiscal General de Hungría, el Dr. Korom Mihály, Ministro de Justicia de Hungría, el Dr. Benkei András, Ministro del Interior de Hungría, varios representantes del Gobierno de Hungría encargados de diferentes aspectos de la política social, y diversos criminólogos y sociólogos húngaros.

4. El Dr. Korom Mihály, Ministro de Justicia de Hungría, hizo un discurso inaugural en el que dio la bienvenida a las delegaciones. El Dr. Mihály destacó el complejo carácter del delito, que estaba determinado básicamente por las condiciones sociales predominantes, e hizo hincapié en la considerable disparidad de las características del delito en diferentes períodos y en países con sistemas sociales distintos. El análisis y la comparación del desarrollo de la delincuencia en diversos países, y la actuación de las fuerzas del orden, proporcionan datos y experiencias que pueden ser de utilidad para toda la comunidad de naciones.

5. Muchos aspectos del desarrollo moderno, como el progreso técnico y el aumento de las comunicaciones (nacionales e internacionales), así como la mejora de la atmósfera política internacional, habían producido muchos cambios positivos en el

/...

mundo contemporáneo. No obstante, el hechodde que, hasta la fecha todas esas mejoras no hubiesen podido contener, el crecimiento de la delincuencia, era causa de preocupación en todo el mundo. Además, en los últimos años habían aparecido nuevos y peligrosos tipos de delitos, que a veces rebasaban las fronteras nacionales.

6. El Ministro señaló que los rápidos e importantes cambios ocurridos en el mundo influían también en la configuración de la criminalidad, que sólo podría controlarse satisfactoriamente estableciendo un entendimiento común entre las naciones y coordinando mejor las actividades.

7. El Ministro señaló también el considerable interés público y profesional en los problemas, reflejados en los temas del programa del Quinto Congreso, y expresó la esperanza de que las deliberaciones de Budapest proporcionarían un útil antecedente para un nuevo intercambio de opiniones en Toronto, en septiembre de 1975, del que era de esperar que saliese un acuerdo internacional sobre el derecho y la práctica, para hacer frente al reto y la amenaza del delito.

I. EXAMEN DE LOS TEMAS DEL PROGRAMA

A. Cambios en las formas y dimensiones de la criminalidad - transnacional y nacional

8. La reunión tomó en consideración las actas de las anteriores deliberaciones sobre esta cuestión, en las reuniones preparatorias celebradas en Asia y América Latina y en la reunión preliminar de Copenhague, y estimó que se había logrado un progreso sustancial en la definición de los principales problemas que tenía que considerar el Quinto Congreso. La reunión opinó que ahora los países industrializados de Europa tenían que abordar esos problemas claramente establecidos con el objeto de proporcionar la máxima orientación práctica posible a las delegaciones que asistirían al Quinto Congreso de las Naciones Unidas, que iba a celebrarse en Toronto en 1975. Se trataba de una cuestión interesante y de gran importancia, pero era de prever que su presentación y estudio en Toronto estarían plagados de dificultades y complicaciones.

9. Ante todo, la reunión trató de definir el término "delito transnacional" para distinguirlo de "delito nacional". La reunión hizo suya la clasificación adoptada por la Reunión Preparatoria Asiática, por considerarla una manera útil de enfocar la cuestión, es decir, que para los fines de este tema del programa, los delitos podrían dividirse del modo siguiente:

a) Delitos puramente nacionales. Estos dependen de las filosofías nacionales y de las ideologías políticas, o sea que, la acumulación de riquezas podría ser un delito en un país y una virtud cívica en otro. En esta categoría había poco margen para la cooperación internacional en la adopción de medidas preventivas;

b) Delitos nacionales, respecto de los cuales sería útil que los países intercambiaran impresiones sobre sus experiencias, como por ejemplo, la corrupción, el fraude al consumidor y el mercado negro;

c) Delitos nacionales que podrían prevenirse con una cooperación internacional más directa. El contrabando y el tráfico de estupefacientes eran ejemplos obvios, pero si las naciones cooperasen profesionalmente para implantar controles más estrictos y promover las medidas de prevención, el robo de obras de arte o los delitos monetarios serían más difíciles de cometer y más fáciles de detectar;

d) Delitos transnacionales. Estos delitos son a veces políticos, pero a menudo no es así. Incluso prescindiendo de delicadas cuestiones políticas, era necesaria una cooperación internacional sobre cuestiones tales como la extradición, los límites de jurisdicción, etc., para suprimir algunos de los obstáculos que se oponían a una prevención eficaz del delito.

10. Toda conceptualización amplia de esta índole tenía que tomar en consideración los conceptos cambiantes del comportamiento antisocial, predominantes en diferentes sistemas de la cultura moderna. En Europa, sobre todo, eran evidentes estos cambiantes del comportamiento antisocial, predominantes en diferentes sistemas de la cultura moderna. En Europa, sobre todo, eran evidentes estos cambios de los valores y conceptos básicos, que tenían que afectar forzosamente a toda noción

/...

de la naturaleza del delito. Se hizo referencia al aumento de los delitos violentos y de los atracos a los bancos con utilización de rehenes, los considerables cambios del comportamiento social provocados por el aumento del tráfico y la proliferación de la delincuencia entre la clase media. Un país había establecido una comisión especial para estudiar la manera de combatir la criminalidad de la clase media, y en todas partes se registraba una nueva preocupación por la protección ambiental. Se hizo mención de las características delictuosas de la situación creada por la crisis energética, la deficiencia proteínica y la devaluación o revaluación de las monedas. Se consideró que, a este respecto, era necesario hacer un estudio especial de las actividades de las empresas transnacionales. Varios representantes de países socialistas expusieron ejemplos de la supresión de la delincuencia profesional mediante la adopción de políticas sociales a largo plazo y medidas de control social. El delito organizado difícilmente podía sobrevivir en un sistema socializado, pero en esos países, como en otros, se había observado la aparición de nuevos tipos de delincuentes, así como nuevas clases de delitos.

11. En el sector concreto del delito transnacional, los delitos cometidos fuera o a través de las fronteras nacionales, y que afectaban a miles de personas inocentes - ofendiendo a poblaciones con diferentes sistemas de valores y estructuras sociales - eran evidentemente más fáciles de definir como violaciones de derechos humanos esenciales y valores humanos básicos. Estos delitos florecían porque los países no se ponían de acuerdo para adoptar conceptos y medidas comunes.

12. La reunión expresó la esperanza de que, en Toronto, los países de Europa podrían superar todas las diferencias políticas y adoptar un criterio unitario en la cooperación profesional y técnica, con miras a prevenir aquellos delitos que, aunque difíciles de definir y clasificar, violentaban la conciencia de sociedades e individuos de muchas creencias y criterios de valor distintos. La situación prevaleciente en el plano internacional exigía que los países europeos realizasen un esfuerzo sin precedentes por llegar a un acuerdo sobre las actividades encaminadas a proteger a los inocentes contra la violencia y la explotación. La reunión de Budapest opinó unánimemente que era necesario adoptar medidas más significativas y eficaces, tanto a nivel nacional como internacional, para la prevención de todos los delitos enumerados en los documentos de trabajo de la reunión, es decir, la violencia internacional, la falsificación, las transacciones ilícitas con valores negociables y el robo de obras de arte.

13. Sin embargo, todo esto dejaba aún bastante margen para el planteamiento de los problemas del delito transnacional en Toronto. Los representantes de los gobiernos de Europa estaban dispuestos a ir aún más lejos y declarar que, si bien existían todavía consideraciones políticas que debían tenerse en cuenta, las posibilidades de colaboración técnica y profesional para la prevención de estos delitos eran muy considerables y aún no se habían desarrollado adecuadamente. Los participantes opinaron que todos los gobiernos tenían que trabajar en estrecha colaboración con las Naciones Unidas, agrupando los intereses profesionales y técnicos de sus países con objeto de encontrar una plataforma común de colaboración para la lucha contra los delitos transnacionales, especialmente allí donde era necesario proteger al público en general.

14. Se expresó la esperanza de que en el intervalo entre la reunión y el Congreso de Toronto, en 1975, se trataría de identificar las medidas prácticas que podían adoptarse. Un participante pidió una mayor cooperación para impedir la evasión fiscal cometida por personas que se trasladaban a otros países, y dio ejemplos de colaboración entre su país y el país vecino para prevenir la manufacturación, elaboración y venta de estupefacientes. En cambio, los países meridionales de Europa no habían establecido aún una colaboración suficientemente estrecha para impedir el tráfico y la manufacturación de estupefacientes. Participantes de países socialistas señalaron la estrechísima colaboración existente en la región socialista a todos los niveles - político, profesional y técnico - para coordinar los esfuerzos nacionales y compartir las experiencias en materia de prevención del delito. Esos países habían tenido éxito en sus esfuerzos, y creían que un sistema de cooperación intergubernamental de este tipo, que tan buenos resultados les había dado, podría dar resultados satisfactorios también en países no pertenecientes a la órbita socialista, si éstos tomaban las disposiciones necesarias para establecer contactos regulares del mismo tipo. Las Naciones Unidas podían ofrecer una ayuda especial, en este contexto, tanto a los países socialistas como a los países no socialistas.

15. Se indicó que el turismo de masas estaba planteando problemas nuevos y especiales, y que la inmigración de trabajadores era un fenómeno europeo que creaba muchas dificultades, no sólo de carácter económico sino también de carácter social y criminogénico. La cuestión de si un mejor equipamiento técnico reducía la criminalidad, o creaba nuevos métodos, estaba abierta al debate. El progreso tecnológico de la sociedad permeaba todo el sector de los delitos transnacionales, y los delitos nacionales cambiantes.

16. En primer lugar, la reunión expuso el deseo de que en Toronto esta cuestión se abordase mediante una identificación de algunos métodos prácticos de cooperación interestatal e internacional. Evidentemente había que contar con las Naciones Unidas y con otros varios órganos internacionales interesados en esta materia, y con las relaciones entre ellos. Ante todo había que identificar cuidadosamente los sectores en los que existía una cooperación, y aquellos en que la cooperación tropezaba con obstáculos.

17. En segundo lugar, la compilación y difusión de datos a escala internacional planteaban un grave problema. En el momento presente este servicio era totalmente inadecuado.

18. En tercer lugar, varios instrumentos utilizados con frecuencia, como los tratados y las convenciones internacionales, no siempre producían resultados satisfactorios. Algunas veces esos tratados y convenciones no eran ratificados siquiera por los mismos países que los habían redactado. Estos instrumentos servían para tipificar los delitos, pero a menudo carecían del mecanismo complementario de aplicación que les hacía efectivos.

19. En cuarto lugar, era necesario celebrar más reuniones de especialistas en la formación, y hacer más estudios a nivel profesional y técnico, tanto de carácter interregional como regional. Estas actividades eran vitales para complementar los métodos existentes de prevención del delito, y aún más para el logro de una mayor cooperación internacional.

/...

B. Mejoras en la legislación penal, la observancia de la ley, la administración judicial y los sistemas correccionales, con miras a la prevención del delito y el tratamiento del delincuente en la comunidad

20. Como en otras reuniones preparatorias regionales, la reunión europea tropezó con el problema planteado por la amplia variedad de temas comprendidos en este título. La reunión admitió la necesidad de una delimitación más estricta, sugerida en la reunión preliminar de Copenhague cuando se trató de aclarar la cuestión de la legislación criminal y la administración judicial. Al igual que en la reunión de Copenhague, se destacó la importancia de esta cuestión para la reforma de los códigos, y varios participantes describieron los sistemas vigentes en sus países, dando ejemplos de recientes cambios, revisiones y reformulaciones de las leyes y de su administración.

21. La relegación del derecho penal a la categoría de último recurso recibió el pleno apoyo de los participantes. Se estimó que el derecho penal sólo debía invocarse cuando todas las demás medidas para orientar o controlar la conducta en interés del público hubieran fracasado. Era necesario crear una amplia variedad de opciones a la acción legal e idear diversos procedimientos, de carácter administrativo o social, que pudieran hacer frente a los problemas del comportamiento con más eficacia que el sistema de la justicia penal. Al mismo tiempo, se insistió especialmente en que la adopción de controles informales no debía dar lugar a pérdida o disminución alguna de las salvaguardias jurídicas, que eran los fundamentos de tantos sistemas jurídicos. Un participante propuso que se modificase el título de este tema, incluyendo la expresión "salvaguardias jurídicas e integridad personal".

22. En la Reunión de Copenhague se indicó la necesidad de que este tema se considerase en un contexto suficientemente amplio, de manera que quedasen comprendidos los aspectos educacionales y culturales pertinentes. Refiriéndose a esta cuestión, los participantes en la Reunión de Budapest subrayaron la importancia de que el público entendiera las leyes en cuya aplicación se suponía que tenía que cooperar. Los participantes mencionaron el papel crucial de los medios de información para diseminar el tipo de información necesaria, con miras a alentar y promover la participación del público para garantizar la observancia de la ley.

23. Se señaló a la atención de los presentes la diferente conceptualización de la comunidad en las reuniones regionales celebradas. Los participantes creían que algunas regiones del mundo estaban preocupadas por proteger a sus comunidades de los efectos perjudiciales de la industrialización y la modernización. Pero en otras partes del mundo (incluidas algunas regiones de Europa) la preocupación era menor porque, de hecho, ya no existían estas comunidades tradicionales e integradas, con lo que el problema del control social se planteaba en un contexto muy distinto. Se consideró que podría celebrarse un debate muy vivo y beneficioso entre representantes de estos sectores o culturas, que se reunirían para realizar un intercambio de ideas y experiencias.

24. Participantes que representaban diversos sistemas jurídicos y sociales convinieron en que el sistema jurídico debía tratar a los delincuentes de maneras adaptadas a las necesidades sociales e individuales de éstos. En cualquier caso, todos los sistemas jurídicos debían crear opciones al encarcelamiento, de suerte que este fuera el último recurso de los tribunales en su lucha contra el delito. Al mismo tiempo, un participante indicó que detectaba en las intervenciones de los representantes una especie de ambivalencia entre los conceptos de tratamiento y disuasión.

25. La integración de la administración de la ley con el sistema general social en los países socialistas parecía fusionar algunas de las ideas concebidas independientemente en los países no socialistas. Por ejemplo, la distinción entre los controles formales e informales tenía un significado diferente en un Estado que planeaba el empleo del sistema de gobierno y de la estructura social para desarrollar controles informales, como parte de su sistema jurídico. Por consiguiente era necesario relacionar los términos "formal" e "informal" con el sistema de sociedad en el cual tenían que interpretarse.

C. Nuevas funciones de la policía y de otros órganos de la fuerza pública, con especial referencia al cambio en las expectativas y a unas normas mínimas de desempeño

26. Los participantes convinieron en que la policía existente en Europa podía encuadrarse en tres grandes categorías: a) el tipo de policía anglosajón, b) el tipo de policía en el sistema de derecho civil y c) la policía de los países socialistas, integrada en la estructura socioeconómica. Si bien se daban notables diferencias entre los diversos tipos, éstos tenían también mucho en común. Los debates de Toronto deberían tender a la exploración de estas características comunes y al desarrollo de los medios necesarios para la cooperación.

27. Los participantes estimaron que las funciones de la policía o las de aplicación de la ley habían alcanzado un nivel en que cada vez era más preciso introducir cambios con el fin de adaptar de forma más efectiva estas funciones a las exigencias de las sociedades en proceso de cambio. Esto presuponía el estudio de las funciones pasadas y futuras de la policía y el mejoramiento de las actividades policiales para alcanzar un equilibrio entre el papel autoritativo y el papel social de la policía. La policía necesitaba saber exactamente qué era lo que el público esperaba de las actividades de ésta, es decir, cuál era la filosofía subyacente. Este extremo resultaba fundamental para determinados niveles que se consideraban esenciales desde el punto de vista profesional para cualquier servicio policial. En todo ello revestía particular importancia el papel de los medios de información. Se dieron ejemplos de programas cuyos autores, influidos por prejuicios, mostraban la falta de confianza del público en la policía, en un momento en que sondeos de opinión pública independientes y dignos de crédito habían demostrado que la gran mayoría del público apoyaba a la policía. Por lo tanto, una información engañosa podía crear problemas donde no existía ninguno, al igual que una mayor exactitud en los medios informativos podía ayudar a resolver problemas informando al público objetivamente sobre la labor de la policía.

28. Con respecto a las normas mínimas de rendimiento, los participantes siguieron de cerca la orientación de los debates celebrados por las reuniones preparatorias previas que tuvieron lugar en América Latina y en Asia. Se convino en que estas normas deberían incluir una disposición relativa a la seguridad personal de los ciudadanos: la protección de la vida, la propiedad y el derecho a utilizar las calles, los lugares públicos y los parques. Los valores predominantes en una sociedad servían de guía a la policía en el desempeño de sus funciones. La labor de ésta se veía inevitablemente afectada por los conflictos y la interacción de los intereses representados por los distintos grupos sociales que integraban una sociedad. En consecuencia, la observancia de los principios democráticos, el respeto a la ley y a la libertad individual debían erigirse en guía fundamental de la labor de la policía. La formación profesional y la educación cívica adecuada de los agentes de policía contribuía en gran medida a un mejor desempeño de las funciones policiales.

29. Se apoyó enérgicamente la cooperación entre las organizaciones policiales internacionales y nacionales. Se estimó conveniente que esta cooperación se extendiera más allá del intercambio de información y se dirigiera a la identificación de problemas comunes y a la definición del nuevo papel de la policía,

que reflejase la diversificación de la moderna sociedad europea. Verdaderamente, la policía podía constituir uno de los principales instrumentos de cambio social y podía facilitar la reorientación social que se estaba haciendo necesaria en muchas naciones europeas.

30. A lo largo del debate se subrayó especialmente el aspecto preventivo de la labor policial. Se adujo que la demostración de que existía una buena fuerza policial era una sociedad observante de la ley y no una masa de estadísticas delictivas que mostrasen el número de delincuentes detenidos por la policía.

31. Entre los países del continente europeo existían muchas analogías culturales e históricas, si bien, en determinadas ocasiones, los objetivos del desarrollo social eran totalmente distintos. Ello implicaba una diferencia en las pautas por las que se regía la actuación policial. Sin embargo, se observó que la tendencia más destacada al desplazamiento de la función represiva por la función preventiva y protectora de la policía. Esta tendencia debía contar con el apoyo de todos los recursos que la sociedad ha utilizado normalmente para el desarrollo de su política social, incluidos los beneficios del desarrollo tecnológico. La tecnología podía revolucionar el sistema de investigación del delito y de tramitación de los casos, con lo que se economizarían recursos, que podrían aplicarse de forma más provechosa. Ningún país contaba con la suficiente mano de obra para lograr una aplicación total de la ley, y ningún país la necesitaría si se pudiera contar con la tecnología y con los esfuerzos voluntarios del público. Se reconoció el hecho de que el apoyo público resultaba fundamental para el desempeño fructífero de las obligaciones de la policía. Por ello, era indispensable que la policía realizase una continua campaña de información al público.

32. Se reconoció que la formación del personal de la policía constituía una parte esencial de cualquier reforma policial. Debía ponerse especial atención en asegurar la entrada regular en la policía de recursos humanos nuevos y adecuados. Los programas de formación debían reflejar no sólo las nuevas exigencias de un mejor desempeño de las funciones policiales, sino también corresponder a las necesidades sociales y a las expectativas públicas surgidas en condiciones de cambio rápido. Los objetivos de la formación policial debían ajustarse a los niveles de ejecución que se esperaban. La especialización de esta formación resultaba altamente deseable.

33. Durante el debate de este tema, los participantes advirtieron una tendencia general encaminada a envolver a toda la sociedad en la solución de los problemas de la delincuencia. Con relación a la policía, esta tendencia se traducía en la atribución de una mayor importancia al funcionario policial en su calidad de servidor del público destacado y representante eminente de la comunidad a la que servía. Este hecho podía ayudar a romper el aislamiento en el que la policía se encontraba a veces en algunas zonas y en determinadas circunstancias. El equipo tecnológico resultaba útil, pero aumentaba la disociación entre la policía y el público en lugar de disminuirla. Con la educación y el refinamiento social mejoraban los vínculos de la comunidad y la evolución de la ética policial podía contribuir a unir a la policía y al público en la prevención del delito. Por parte del público, debía haber conocimiento y comprensión de los problemas de la policía y apoyo al agente policial en el cumplimiento de su deber. Los agentes de policía

debían estar preparados para rebasar su función convencional y establecer una mayor cooperación funcional con otras instituciones sociales (escuelas, hospitales, organizaciones públicas, etc.).

34. Los delegados examinaron la necesidad de definir con más claridad los límites de las salvaguardas del ciudadano, la idoneidad de la división de las funciones policiales y judiciales, la esfera concreta de obligaciones de la policía y la posible inclusión en ésta de un conjunto de nuevas funciones sociales, tales como la supervisión de las personas puestas en libertad, una mayor labor preventiva con "grupos especiales" que representan un riesgo en la sociedad, y como otros aspectos. Esta revisión de la definición de las funciones de la policía podría convertirse en requisito previo para una mayor cooperación entre la policía y los organismos sociales. Sin embargo, se subrayó el hecho de que el criterio primordial de la eficacia policial siempre sería la reducción de la delincuencia.

35. Muchos países europeos se han enfrentado al crecimiento de una "industria privada de la seguridad" (detectives privados, empleados de vigilancia de almacenes, bancos y edificios públicos). En algunos países, este ejército de policías privados se cuenta por decenas de millares de individuos y en algunos lugares estas fuerzas privadas sobrepasan en número a la policía oficial. La cooperación con empleados acreditados de este tipo podría traducirse en un fortalecimiento adicional de la función social de la policía. La búsqueda de medios para desarrollar esta cooperación podría originar un interesante debate en Toronto. Se estimó que en el quinto Congreso debía ponerse atención para evitar una situación en la que la insistencia en la necesidad de mantener buenas relaciones entre policía y público enajenase a la policía de otros grupos dentro del sistema de justicia penal.

36. Algunos delegados señalaron que se exageraba un tanto lo que a veces se denominaba conflicto de funciones de la policía y las diferencias entre las expectativas del público y el cumplimiento real de las funciones policiales. Sin embargo, era evidente que existía por parte de los ciudadanos una elevada conciencia de sus privilegios democráticos y sus derechos y que se requería una mayor flexibilidad por parte de los agentes de policía en el desempeño de sus funciones para el mantenimiento del orden público. Los policías tenían derecho a saber lo que el público exigía de ellos, pero el público en general debía estar mejor informado de las limitaciones y de los problemas de la policía. El público no debía ignorar que la policía tiene que desempeñar una función difícil para aplicar muchas leyes impopulares y no debía olvidar que en la sociedad moderna la policía resultaba realmente insustituible.

D. El tratamiento de los delincuentes detenidos, con especial referencia a las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos adoptadas por las Naciones Unidas

37. En la reunión se corroboró la conclusión a que se había llegado en la reunión preliminar celebrada en Copenhague en el sentido de que las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos adoptadas por las Naciones Unidas significaban un

importante adelanto en la campaña en pro de un enfoque más liberal y humanitario del problema de los delincuentes recluidos. En el amplio panorama de condiciones, valores, costumbres, tradiciones, y niveles de vida existentes en el mundo, las Reglas protegen la dignidad humana, exluyen la crueldad, la negligencia y la degradación y, en términos generales, tienden a reducir las consecuencias de la segregación de la comunidad.

38. En la reunión se estimó que la eficiencia de los largos períodos de internamiento era escasa en lo tocante a la rehabilitación y que, en última instancia, eran destructivos de la personalidad humana. Por ello, los participantes advirtieron con satisfacción una tendencia gradual en toda Europa a sentenciar a períódos de reclusión más breves, unida a programas de rehabilitación más completos. Varios países tenían un promedio de reclusión de 4 a 6 meses, lo que significaba que la preparación para la excarcelación era muy importante. Los países escandinavos expresaron la opinión de que los períodos de reclusión de 3 a 6 meses como máximo eran los más indicados para la mayor parte de los delitos.

39. Los participantes tomaron nota del informe del Grupo de Expertos sobre las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (E/AC.57/8), que se reunió en septiembre de 1972 y examinó la medida en que se aplicaban estas reglas. Los participantes manifestaron su conformidad con las recomendaciones que figuraban en el informe, especialmente, en lo tocante a la necesidad de un sistema de información más eficaz que permitiese identificar aquellas zonas en las que las Reglas pudieran resultar defectuosas o anticuadas y en las que pudieran introducirse mejoras. Asimismo, acogieron con agrado la labor que se estaba realizando para hacer un comentario a las reglas que sirviera de guía a los gobiernos. Sin embargo, la tendencia hacia el uso cada vez menor de la reclusión y las consecuencias que esta tendencia tendría, no sólo en el significado de la reclusión como medida penal, sino también en el carácter de la reclusión respecto de los delincuentes más difíciles y recalcitrantes, que no podían ser puestos en libertad, afectarían proporcionalmente a la pertinencia de las Reglas.

40. Uno de los participantes indicó que, cuando se considerase la cuestión de la revisión de las Reglas, sería aconsejable redactar dos o más variantes de éstas para que los países en distintas fases de desarrollo pudiesen ponderar qué Reglas resultarían más adecuadas a los diferentes niveles. Se señaló, sin embargo, que estas consideraciones y otras análogas se habían presentado ante el Grupo de Trabajo encargado de las Reglas y se revisarían una vez más en una reunión propuesta del Grupo de Trabajo, en noviembre de 1974. Por lo que respecta a las posibles formas de sustitución de la reclusión, se reconoció que quedaba mucho por hacer. Un país había utilizado en lugar de la reclusión, la sanción consistente en la prestación de servicios a la comunidad por un período de tiempo determinado y otros países habían ampliado considerablemente los sistemas de libertad condicional. Sin embargo, quedaba mucho por hacer.

41. La reordenación de un sistema de justicia penal era un proceso lento y a menudo penoso, durante el cual la evolución del sistema penitenciario podía complementarse cada vez más mediante distintas formas de tratamiento de los delincuentes por parte de la comunidad y en el seno de la misma. Con todo, durante este período, las Reglas resultaban especialmente adecuadas. La cuestión de su aplicación correcta en relación con el trabajo en la cárcel, la formación profesional, la clasificación, la segregación, los contactos familiares, las licencias, etc., continuaba teniendo una considerable importancia para las autoridades de todos los países.

42. En muchos países se estaba probando el sistema de "sentencia condicional" sin reclusión, por el cual se daba al delincuente la oportunidad de mantener su empleo o de ser enviado a una suerte de "colonias abiertas" para delincuentes, en las que podía vivir y trabajar en una zona restringida, pero sin vigilancia armada. Algunos países socialistas informaron de que este régimen penitenciario era una institución humana y eficaz para la rehabilitación de las personas a las que se había sentenciado a períodos cortos de reclusión por delitos leves.

43. Se pidió a las Naciones Unidas que emprendieran un intercambio de información más amplio sobre las prácticas correccionales en los Estados Miembros, con el fin de analizar la experiencia de éstos en busca de opciones mejores que la reclusión.

44. Algunos participantes hicieron hincapié en la importancia de las Reglas Mínimas, no sólo para el tratamiento sino también y especialmente, para la rehabilitación de los reclusos. Se convino en que, aunque uno de los principales objetivos de las políticas de rehabilitación debía ser la reintegración del ex delincuente a la sociedad, la propia reintegración debería considerarse, no tanto como una política de retorno del delincuente a su situación previa a la comisión del delito, sino como una elevación de dicho individuo a un nivel humano superior, con lo que se disminuiría la posibilidad de la reincidencia. Se señaló que, a este respecto, los resultados dependían en gran medida del delincuente y de su capacidad de movilizar sus recursos individuales para volverse a insertar en la sociedad.

45. Se expresaron algunas reservas con respecto a la posibilidad de rehabilitación de muchos delincuentes. Se señaló que las prisiones, por sí solas, no conseguirían rehabilitar con éxito a los delincuentes. Las prisiones únicamente creaban las condiciones previas para la reintegración de los ex delincuentes. Debía continuar una activa labor de rehabilitación después de que el delincuente fuera puesto en libertad.

46. En la reunión se advirtió con satisfacción la reducción de las poblaciones penitenciarias en muchos países europeos. Este hecho se atribuyó principalmente a mejores sistemas de libertad condicional y a una mayor participación activa de la comunidad en las prácticas de rehabilitación de los delincuentes. Si bien se consideró dudoso el concepto de "normalización" de todos los reclusos, los participantes estimaron que sí cabía "normalizar" los regímenes penitenciarios,

/...

el personal de prisiones y las relaciones entre la prisión y la comunidad. Una conferencia recientemente celebrada en Londres había hecho hincapié en la necesidad de que se pagaran salarios regulares a los reclusos para el mantenimiento de sus familias.

47. Algunos participantes (Bulgaria, Dinamarca, Finlandia, la República Democrática Alemana) se refirieron al sistema elaborado de remuneración económica del trabajo realizado en las cárceles, que constituía, de acuerdo con sus experiencias, un factor poderoso de rehabilitación de los delincuentes. En este sentido, se subrayó decididamente la importancia del trabajo de todos los reclusos en las cárceles. En algunos países socialistas, las cárceles recibían de empresas importantes demandas del trabajo realizado en la cárcel. Este trabajo, adecuadamente regulado y económicamente remunerado, constituía un medio sumamente eficaz de adaptación de los prisioneros a la sociedad. Se citó, a título de ejemplo, el caso de una fábrica de gran envergadura en Bulgaria, que había creado, en régimen de consorcio, una reducida dependencia industrial para reclusos en sus talleres.

48. Se reconoció la necesidad de crear mayores contactos entre las cárceles y el mundo exterior desde el punto de vista de la movilización de la comprensión pública y el apoyo a las cárceles y se estimó que las Reglas podían hacer mayor hincapié en este aspecto. Un país informó de que la utilización de reclusos en labores sociales (con niños retrasados, personas impedidas, etc.) era beneficioso tanto para la comunidad como para los propios reclusos. El apoyo público no debería limitarse a la cooperación con las instituciones penitenciarias. Debería consistir también en la aceptación por parte de la sociedad de la responsabilidad por el delincuente después de que éste hubiera sido excarcelado. La sociedad debería considerar la reclusión de los delincuentes como un aislamiento temporal de "individuos con problemas" de la sociedad a la que volverán más tarde o más temprano.

49. Se prestó especial atención a las diferencias en el uso de la reclusión. Varios países aportaron cifras al respecto. Un participante de Escandinavia informó de que únicamente una tercera parte de las sentencias penales dictadas en su país llevaban aparejada reclusión. En Yugoslavia, únicamente el 10% de la totalidad de las sentencias judiciales dictadas llevaban aparejada la pena de prisión. Por otra parte, algunos países de reducida población tenían tasas de reclusión elevadas, pero, en general, estas tasas estaban en proceso de reducción. La República Federal de Alemania, el Reino Unido y Yugoslavia tenían tasas del 80 por 100.000 aproximadamente, mientras que los Países Bajos habían reducido este número a menos del 30, a pesar del hecho de que las tasas de delincuencia crecientes en dicho país seguían constituyendo un problema. Este hecho subrayó una vez más la necesidad de buscar opciones distintas a las sentencias que llevan aparejada la reclusión. Se estimó que era esencial que se efectuara un intercambio internacional de información más intenso sobre esta cuestión. La propia reclusión podía ir precedida de una determinada actividad rehabilitadora que empezase inmediatamente después de dictada la sentencia por el tribunal. Por ejemplo, podía preguntarse al delincuente en qué momento le resultaría conveniente empezar a

/...

cumplir su sentencia de reclusión y, dentro de un límite razonable, podría concedérsele un cierto aplazamiento. Si el comportamiento del delincuente durante este período fuera bueno, podría reducirse su condena o mitigarse las condiciones de su reclusión. Se señaló el hecho de que la mayor parte de los países europeos habían abandonado las condenas a cadena perpetua y que éstas se limitaban actualmente a un máximo de 15 años de reclusión.

E. Consecuencias económicas y sociales del delito; nuevos estímulos para la investigación y planificación

50. Al tratar este tema, los participantes en la reunión manifestaron su acuerdo con las opiniones de la reunión preliminar celebrada en Copenhague y acogieron con satisfacción la inserción de esta cuestión como tema del programa.

51. El delito constituye un problema para toda la sociedad, con repercusiones políticas, económicas y sociales en el funcionamiento de la misma. El delito requiere la atención de los dirigentes políticos, de los planificadores económicos y sociales y de las personas dedicadas a la investigación necesaria para suministrar los datos y los modelos precisos para un mejor funcionamiento socioeconómico. Un enfoque profesional del delito, en esta época y en la fase actual de desarrollo del mundo, difícilmente podría ignorar las profundas y amplias consecuencias económicas y sociales del fenómeno de la delincuencia.

52. Se advirtió el hecho de que el costo social y económico total del delito nunca se había calculado adecuadamente. Una de las razones de esta omisión podría ser el hecho de que estos costos resultaban extremadamente difíciles de calcular y su significado y valor dependían de ciertas decisiones sumamente fundamentales, tales como la interpretación de los gastos que no se relacionaban directamente con el delito, pero cuyas consecuencias eran innegables (por ejemplo, en sanidad mental, puericultura, educación terapéutica o ayuda en casos de indigencia) y en decisiones tales como la proporción de horas-hombre policiales, judiciales y administrativas imputables directamente a la prevención del delito. Fuera de unos pocos estudios monográficos y seminarios organizados en varios países, no se había procedido nunca de forma general a evaluar el costo real del delito desde el punto de vista del perjuicio social, individual y económico.

53. Los participantes hicieron suya la opinión expresada en la reunión preparatoria celebrada en Copenhague en el sentido de que por encima de los cálculos basados en criterios económicos, existían intereses de orientación sociológica que intentaban establecer para cualquier sociedad objetivos tales como los siguientes:

a) Minimización del daño, el perjuicio y el costo del delito en el sentido más amplio de estos términos y lucha contra éstos;

b) Igualación en el seno de una sociedad de la distribución de la responsabilidad por este daño y estos costos, y

c) Creación de organismos encargados de recopilar los indicadores necesarios.

/...

54. Hubo acuerdo general en el hecho de que la evaluación de los costos más amplios del delito constituía un enfoque relativamente nuevo del fenómeno de la delincuencia y que debía estudiarse más profundamente con el fin de que el debate de este tema en Toronto pudiera resultar más fructífero. Los participantes llegaron a la conclusión de que, hasta el momento, ni siquiera los costos económicos del delito habían sido evaluados con exactitud. Algunos estudios y experimentos realizados recientemente en Escandinavia sólo habían conseguido establecer el hecho de que el costo económico del delito denunciado era probablemente superior al de los delitos no denunciados. Las consecuencias sociales del delito, naturalmente, resultaban aún más difíciles de evaluar y podían ser extremadamente dañosas. Se consideró necesaria una definición del concepto de costo económico y social del delito para poder establecer determinados criterios para la selección de los problemas que debían examinarse. Algunos países europeos habían modificado sus leyes con el fin de lograr una visión más clara del costo del delito. Se llegó al acuerdo de que la valoración de las consecuencias económicas y sociales del delito constituían una nueva tendencia de la política criminal.

55. Algunos países informaron acerca de la utilización de computadoras para calcular el significado económico y demográfico de la delincuencia. Posteriormente, los resultados obtenidos podían utilizarse para planificar mejor la política criminal. Se dieron ejemplos de esta labor. En términos generales, se reconoció la validez de la distinción que entre macroperspectivas y microperspectivas en el examen de este problema se hizo en la guía para las deliberaciones preparada por la Secretaría para esa reunión. Los participantes estimaron que, a este respecto, incumbía a los países europeos, que poseían en su mayor parte un elevado nivel de industrialización y desarrollo, una especial responsabilidad ante los países en desarrollo. Mediante una evaluación más exacta del costo que para la sociedad tenía la delincuencia, tanto desde el punto de vista económico como desde el punto de vista social, los países europeos podían dar a los países en desarrollo la oportunidad de aprovechar su experiencia y evitar sus errores. Los microaspectos de una evaluación cuidadosa podían resultar particularmente útiles y podría explorarse de forma provechosa la diferencia de enfoques del costo de la delincuencia en países con diferentes sistemas socioeconómicos.

56. Se consideró que podía ampliarse la investigación relativa al perjuicio causado por el delito. Sin embargo, se reconoció que había que contar con la existencia de factores imponderables, tales como la dificultad de evaluar el daño moral causado por el delito. Muchos delitos tenían consecuencias difíciles de identificar exclusivamente por métodos de carácter cuantitativo. Evidentemente, distintos tipos de delito requerían distinta evaluación; los delitos cometidos por delincuentes que delinquían por primera vez y los cometidos por reincidentes requerían diferentes criterios de medición. Habría que evaluar también el costo del delito, no sólo desde el punto de vista del perjuicio causado a la sociedad, sino también desde el punto de vista del perjuicio personal ocasionado a los propios delincuentes. El delito, en tanto que fenómeno de masas, requiere que se analice y evalúe por medio de técnicas diferenciadas y altamente específicas. La evaluación del costo debería realizarse teniendo en cuenta la planificación de la política preventiva, el mejoramiento de los métodos de prevención del delito y la invención de nuevos instrumentos de rehabilitación. Todas estas formas de investigación deberían coordinarse.

Anexo

LISTA DE DOCUMENTOS

Signatura	Título
A/CONF.56/Misc.1	Guía para las deliberaciones en las reuniones preparatorias regionales del Quinto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente
A/CONF.56/BP/1	Informe de la Reunión preparatoria regional asiática de expertos en prevención del delito y tratamiento del delincuente
A/CONF.56/BP/2	Informe sobre la Reunión preparatoria regional latinoamericana de expertos en prevención del delito y tratamiento del delincuente
ESA/SDHA/CPCJ/BP.1	Documento de base para la Conferencia Preparatoria de Gobiernos Europeos sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente.

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 or Emil Wandzilak at emil.wandzilak@unodc.org.