



**NACIONES
UNIDAS**



**Sexto Congreso de las Naciones Unidas
sobre Prevención del Delito
y Tratamiento del Delincuente**

**Caracas (Venezuela), 25 de agosto
a 5 de septiembre de 1980**

Distr.
GENERAL

A/CONF.87/4
26 junio 1980
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

Tema 3 del programa provisional*

TENDENCIAS DEL DELITO Y ESTRATEGIAS PARA SU PREVENCIÓN

Documento de trabajo preparado por la Secretaría

* A/CONF.87/1.

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1 - 6	3
I. TENDENCIAS DEL DELITO	7 - 55	5
A. EL DESARROLLO DE LAS TENDENCIAS DEL DELITO	7 - 33	5
1. Análisis de las tendencias del delito	7 - 10	5
2. Reunión de información	11 - 17	6
3. Fuentes de información optativas existentes	18 - 19	9
4. Nuevas técnicas para compilar información	20 - 25	10
5. Análisis y difusión de los datos	26 - 30	12
6. Pronóstico	31 - 33	14
B. LA SITUACION ACTUAL	34 - 55	15
1. Antecedentes	34 - 37	15
2. Resumen regional	38 - 55	17
II. ESTRATEGIAS DE PREVENCION DEL DELITO	56 - 83	23
A. PLANIFICACION DE LA PREVENCION DEL DELITO: TEORIA Y PRACTICA ACTUAL	58 - 81	23
1. Planificación intersectorial	58 - 67	23
2. Técnicas específicas de prevención del delito	68 - 78	26
3. Evaluación del impacto de las estrategias de prevención del delito	79 - 81	31
B. RESUMEN Y CONCLUSIONES	82 - 83	33

INTRODUCCION

1. Existe una toma de conciencia cada vez mayor entre los Estados Miembros de todas las regiones sobre la medida en que el problema del delito impide que se avance hacia la obtención de un nivel aceptable de calidad de vida para toda la población. La importancia cada vez mayor de la criminalidad y su influencia sobre la sociedad han sido reconocidas repetidamente por los Congresos de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. En el Cuarto Congreso se puso de relieve el hecho de que el problema de la criminalidad en vez de disminuir era, por el contrario cada vez más grave 1/. En el Quinto Congreso se hizo hincapié en que la criminalidad existía en todos los países y en muchos de ellos tenía un efecto pernicioso, a tal punto que obstaculizaba los esfuerzos por obtener un desarrollo social y económico más sano 2/. Además, en el Quinto Congreso se insistió en que, dadas las nuevas formas y dimensiones de la criminalidad, era necesario reforzar las medidas destinadas a prevenirla y a impedir su difusión.
2. El Comité sobre Prevención del Delito y lucha contra la Delincuencia en su cuarto período de sesiones recomendó enérgicamente la inclusión de este tema 2/. El Comité sugirió que el tema no solamente debía poner de relieve la cooperación internacional en esa esfera, sino que también debía ocuparse en forma amplia de la formulación de estrategias y políticas a nivel nacional. El Consejo Económico y Social 3/ añadió posteriormente el tema "Nuevas perspectivas de la prevención del delito y la justicia penal en relación con el desarrollo: el papel de la cooperación internacional". Algunas de las materias que habrían sido examinadas bajo este epígrafe aparecen más apropiadamente expuestas dentro del nuevo tema del programa.
3. Este tema ha recibido la misma alta prioridad en todas las reuniones preparatorias del Sexto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. El delito ha continuado siendo objeto de gran preocupación en muchos países, y se utilizan recursos públicos cada vez mayores para la lucha contra la delincuencia. La investigación y la planificación, así como las actuaciones normales de los organismos de justicia penal cada vez son más perfeccionadas y complejas. Por razones económicas y sociales es menester que los esfuerzos en materia de prevención del delito sean lo más eficaces posible.

1/ Informes de los Congresos Cuarto y Quinto de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrados en Kyoto, Japón, en 1970 y en Ginebra, Suiza, en 1975, respectivamente (Publicaciones de las Naciones Unidas, No. de venta E.71.IV.8 y E.M6.IV.2).

2/ Informe del Comité de Prevención del Delito y lucha contra la Delincuencia en su cuarto período de sesiones, celebrado en Nueva York del 21 de junio al 2 de julio de 1976 (E/CN.5/536).

3/ (A/35/3 Add.36 /Pt. I) Pág. 10).

4. La prevención del delito como materia de interés distinta ha respondido al cambio en la percepción de la criminalidad. El delito ya no se considera como un problema que afecta únicamente a una pequeña parte de la sociedad, sino como un factor que afecta a todos. Como resultado, la rehabilitación del delincuente convicto se ha convertido en uno de los diversos factores que deben tenerse en cuenta dentro del contexto general de la prevención del delito. Al mismo tiempo, se ha desarrollado la ciencia de la planificación en todos los sectores apreciándose más los efectos de cada sector sobre los demás y, de esta forma se ha llegado a reconocer como una necesidad la planificación de la política intersectorial. Los elementos principales necesarios en toda planificación de política son: a) una exposición de la situación actual; b) una descripción del objetivo deseado; c) una declaración concreta sobre las medidas necesarias para alcanzar ese objetivo (la estrategia); d) un componente retrospectivo que permita evaluar lo que ya se ha intentado 4/.

5. Todas estas operaciones exigen información. Es esencial una base de datos. En condiciones ideales tal base consistiría en todo una serie de registros cuantitativos válidos y fidedignos, es decir, estadísticas relativas a todas las decisiones y procesos en materia de planificación. Sin embargo, en general no se dispone de tales series completas de datos sobre el delito y las actuaciones de la justicia penal 5/. Para mejorar el suministro de información en el futuro habrá que tener en cuenta las principales dificultades metodológicas, que a menudo han sido ignoradas, e incluso la necesidad de recurrir con frecuencia a otras fuentes de datos.

6. La planificación de la prevención del delito exige, pues, una base informativa que permita ilustrar los cambios que tengan lugar en el tiempo así como los que se refieren a las diversas clases de delitos. La idea tradicional de que las estadísticas sobre delitos presentan un cuadro de la realidad en determinado momento está hoy ampliamente desacreditada 6/. El hincapié que ahora se hace en las tendencias permite evitar algunos de estos problemas científicos y técnicos y, al mismo tiempo, da la flexibilidad necesaria para la planificación de la prevención del delito. Permite también que se dé una importancia más diferenciada a los diversos tipos de delitos o delincuentes en vez de considerar a la criminalidad en general. En resumen, las estrategias sobre tendencias y prevención del delito pueden ser estudiadas en forma provechosa cuando se considere a ambas como intrínsecamente interrelacionadas.

4/ Para mayores detalles véase también W. Clifford Planning Crime Prevention, (Lexington, Massachusetts, Lexington Books, 1976).

5/ Véase además, M. Wolfgang "Working Group on New Methods of Compiling Criminal Statistics" Consejo de Europa, Comité Europeo sobre los problemas delictivos. Para un examen detallado y una demostración de las dificultades que implica la compilación oficial de estadísticas, véase también el Annual Sourcebook of Criminal Justice Statistics, especialmente los apéndices United States Department of Justice, Law Enforcement Assistance Administration, National Criminal Justice Information and Statistics Service, Washington, D. C.

6/ Véase también C.F. Welford, "Crime and the Dimensions of Nations", International Journal of Criminology and Penology, vol. 2, No. 1.

I. TENDENCIAS DEL DELITO

A. EL DESARROLLO DE LAS TENDENCIAS DEL DELITO

1. Análisis de las tendencias del delito

7. Internacionalmente, tanto a nivel regional como mundial, la medición y el registro de las tendencias del delito permitirá percibir los cambios que posteriormente puedan ocurrir en otros lugares. Si se relacionan los indicadores de la actividad criminal con otros indicadores sociales y económicos de la calidad de la vida, tanto positivos como negativos, será posible comprender mejor la naturaleza compleja y cambiante del delito. El análisis del delito solamente es digno de crédito cuando las mediciones se aplican uniformemente a las mismas características. Los cambios, tanto en la definición jurídica del "delito" como en el procedimiento para informar, registrar y procesar los delitos pueden dar lugar a errores. También pueden crearse tendencias falsas y engañosas tomando como período de análisis un período que cubra únicamente parte del cambio global en las pautas. Por ejemplo, un fenómeno puede ser cíclico en su naturaleza y apariencia. Si sólo se examina el período en que este fenómeno se hace más frecuente, y se ignora la parte en que el ciclo está disminuyendo, el resultado será una tendencia de aumento continuo sin que existan pruebas de que esto habrá de cesar.

8. Las definiciones y procedimientos de operación, así como los modelos de la conducta delictuosa real, pueden cambiar repentinamente. La mejor defensa contra los errores a que esto puede dar lugar es utilizar un marco de tiempo breve. Es más probable entonces la segunda clase de error, consistente en considerar un cambio de tendencia por corto espacio de tiempo, o temporal, como válido por un período de tiempo mucho más largo. Por ejemplo, el establecimiento súbito de fuertes medidas represivas sobre ciertos tipos de delito es probable que resulte en una reducción temporal, y quizá sólo temporal, del nivel de tales delitos. Así, todo método para registrar la delincuencia debe poder detectar los cambios de definición, así como los cambios de la verdadera "realidad" y reaccionar entre ellos. Las tendencias consisten en muchas variantes relacionadas entre sí que pueden cambiar en direcciones opuestas. Si se toma la medición únicamente sobre el conjunto de todas las variables, los diferentes cambios pueden deformar el resultado en una u otra dirección. Por lo tanto, es menester analizar la tendencia importante para determinada cuestión en ese contexto. Cabe citar un ejemplo. La mayoría de los criminalistas están de acuerdo en que la distribución de la población por edades es importante, ya que, proporcionalmente, la mayoría de los delitos son cometidos por el grupo de edad entre 15 y 24 años. Por consiguiente, el hecho en que este grupo de edad sea cada vez menor (como en Europa occidental) o mayor (como en la mayoría de los países de América Latina) en proporción con la población habrá de afectar significativamente todo pronóstico de las tendencias futuras en tales regiones.

9. Sin embargo, si se tienen en cuenta los detalles técnicos, es indudable que los análisis de las tendencias constituirán un instrumento tanto para lo que se refiere a la planificación y la administración de justicia como a la investigación necesaria para la evaluación y mejora de este sector. Las contestaciones recibidas de los Gobiernos al cuestionario sobre el que se basa el Estudio Mundial sobre la Delincuencia pone de manifiesto la obligación de las Naciones Unidas de continuar adelante con la investigación.

10. Si se ha de crear un sistema de reunión de datos capaz de una comparación internacional rigurosa será necesario llevar a cabo cambios considerables y adiciones a la mayoría de los sistemas actuales, pues las tendencias del delito facilitan más informes cuando se las compara con los diversos indicadores socioeconómicos, que también aparecen en forma de series cronológicas 7/. Las diferencias en los sistemas de clasificación de los delitos y de la justicia penal en los diversos países continuará planteando dificultades que habrá que superar a fin de crear un marco de referencia concreto para el intercambio de experiencias entre los países. Estos intercambios han resultado generalmente muy fructíferos cuando se han centrado sobre temas claramente delimitados. La creación de una base de datos adecuada para uso interno y análisis comparativo exige cierto examen 8/.

2. Reunión de información

11. La información puede ser compilada por funcionarios administrativos y de gestión, por investigadores y por planificadores. Lo más probable es que, al decidirse a reunir la información, cada uno de estos grupos esté pensando en un conjunto de prioridades diferente. Por lo tanto, la reunión de información estaría supeditada a la elección de objetivos, con las limitaciones propias de la disponibilidad de recursos 9/. Es posible que la información recogida sin objetivos concretos

7/ Para una amplia serie de indicadores sociales, véase Indicadores sociales: directrices preliminares y series ilustrativas (Documentos estadísticos, Serie M. No. 63 (1978) (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta ST/ESA/STAT/SER.M/63 (78.XVII.8)); Estudios sobre la integración de estadísticas sociales: Informe técnico (Estudios de métodos, Serie F. No. 24, 1978) (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta ST/ESA/STAT/SER.F/24 (78.XVII.4)); Principios y métodos para el mejoramiento de las estadísticas sociales en los países en desarrollo (Estudios de métodos, serie F. No. 25, 1979) (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta ST/ESA/STAT/SER.F/25 (79.XVII.12)).

8/ Véase la Serie Estadística de las Naciones Unidas, op. cit., 8; y también D. Glaser, Routinizing Evaluation (Rockville, N.D. National Institute of Mental Health, 1975).

Con respecto a la dificultad de la investigación independiente de los valores, véase: William J. Chambliss y Robert B. Leichman, Law, Order and Power (Reading, Penn., Addison-Wesley, 1971).

9/ Sobre las dificultades que plantea la investigación libre de juicios de valor, véase William J. Chambliss y Robert B. Seidman, Law, Order and Power (Reading, Penn., Addison-Wesley, 1971).

manifiestos o para fines distintos de aquéllos a que estaba destinada, carezca de utilidad o lleve a conclusiones inadecuadas. Por ejemplo, los funcionarios administrativos y de gestión podrían interpretar la información correcta o erradamente para orientar o defender la política; los investigadores para colaborar u oponerse a la administración; o para la investigación científica; o por aquellos que defienden alguna causa. En síntesis, la información se reúne ya para orientar las decisiones o ya para aumentar el conocimiento científico. Por lo tanto, es preciso determinar de antemano cuáles son aquéllas decisiones o problemas científicos.

12. Hay que distinguir entre las distintas clases de información. Ante todo, existe la información sobre las actividades del sistema de justicia criminal, que usualmente se compila por los distintos organismos que lo integran. Corresponden a esta categoría la mayor parte de las estadísticas criminales "oficiales" tradicionales. El número de detenciones es un indicador de las actividades policiales: sólo por inferencia señala la cantidad de delitos, pese a que obviamente ambas están estrechamente vinculadas. La segunda categoría está formada por la información sobre el comportamiento criminal. Esta esfera, que comprende la información sobre los delitos propios y los estudios sobre la víctima, aún se encuentra en sus primeras etapas de desarrollo. En tercer lugar, la opinión pública tiene conceptos y convicciones sobre la criminalidad que pueden ser muy distintos de aquello que consta en la práctica 10/.

13. Lo que hay que preguntarse en seguida es "quién compilará la información". El orden de prelación de los que piden que se recoja dicha información determinará la naturaleza exacta de lo que se solicita. Es posible que haya una verdadera diferencia de necesidades entre los diversos grupos interesados, pero esta diferencia puede reducirse al mínimo mediante consultas previas. Por lo tanto, probablemente las necesidades de los diversos grupos usuarios puedan satisfacerse ampliando o modificando ligeramente el proceso de recopilación de datos. Por ejemplo, es posible que los funcionarios encargados de la libertad provisional tengan que contar el número de casos para revisar su asignación, mientras que quizá los que investigan la eficacia de la institución de la libertad provisional podrían utilizar la misma información, si se agregase alguna medida acerca de los "resultados". Las necesidades en materia de administración y gestión se satisfacen en gran parte mediante estadísticas exactas de las actividades que llevan a cabo los organismos de justicia criminal, por lo menos a corto plazo. Si varía el orden de prelación, la clase de información que se necesita para apreciar el valor que podrían llegar a tener los cambios, o para apreciar sus repercusiones, será distinta de aquélla requerida para fiscalizar la política existente.

14. Muchos países en desarrollo han establecido oficinas nacionales de estadísticas para el desarrollo que fijan normas estrictas para la reunión de información en muchos sectores. Sin embargo, en ellas rara vez se incluye el sector de justicia criminal. Los responsables de esto probablemente sean tanto las oficinas de

10/ Véase Richard L. Hensel y Robert A. Silverman, eds., Perception in Criminology (Nueva York, Columbia University Press, 1975). Véase además R. Newman Graeme, Perceptions of Deviance (Roma, Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para la Defensa Social, 1979).

estadísticas como las autoridades que administran la justicia criminal. Se trata de determinar qué es lo que habría que analizar en el plano más alto de gobierno, para evitar que surgiese un sistema de información sobre la justicia criminal muy inferior al amparo de un sistema nacional de estadísticas sobre otras materias. Más bien, las estadísticas sobre el delito y la justicia criminal deberían incorporarse en las estadísticas nacionales exigiendo iguales normas de exactitud.

15. Algunos países acostumbran no revelar o bien limitar la difusión de la información sobre la justicia criminal. En estas condiciones, no es posible vigilar los cambios de dimensión de la criminalidad ni el progreso de las personas a medida que pasan a través de los sucesivos organismos de justicia criminal. La falta de sistemas de información amplios que se necesitan podría constituir un gran obstáculo para poder planificar con éxito la prevención del delito e impedir un conocimiento general de la criminalidad. Si se carece de una base de información o si su uso es limitado, el funcionamiento de la justicia criminal puede verse gravemente entorpecido.

16. Muchos países están recurriendo a medidas múltiples del delito y de la prevención del delito en vez de seguir buscando una sola medida "verdadera" de la criminalidad. No obstante la preocupación por las cifras desconocidas (delitos no denunciados y no descubiertos) por lo general ahora se considera que las informaciones al respecto son distintas de las obtenidas de fuentes más tradicionales. Al parecer, las medidas actuales dependen en realidad demasiado de la definición de los acontecimientos, sobre todo en lo que respecta a la reacción oficial frente a los mismos 11/. Es posible que en definitiva sólo se podrá comprobar la eficacia de los sistemas actuales o futuros de prevención del delito cuando se hayan descubierto y ensayado nuevas clases de medidas.

17. Durante mucho tiempo, uno de los problemas ha sido determinar cuáles son las fuentes de información adecuadas y cuáles los elementos más importantes que hay que hacer constar. Hay consenso en que las fuentes tradicionales de información son inadecuadas como fuente de información sobre la actividad criminal 12/, pese a que registradas cabal y apropiadamente constituyen una gran ayuda para la administración. Por lo tanto, hay que analizar la cuestión de las fuentes optativas que pueden clasificarse en dos amplias categorías: a) las fuentes de información disponible y utilizable que pueden guardarse en sitios distintos de los archivos tradicionales y b) las nuevas fuentes de información, producidas con este objeto. Las primeras tienen la ventaja de ser mucho más económicas y, por lo tanto, resultan atractivas para todos los países.

Sin embargo, es posible que haya que producir información nueva para superar las deficiencias conocidas y reconocidas de la información compilada por los métodos tradicionales del sistema de justicia criminal. La extrapolación, el análisis de

11/ Véase, además, David Greenberg, Mathematical Criminology (New Brunswick, N.J., Rutgers University Press, 1979).

12/ Para mayores detalles, véase R.A. Carr-Hill y N.H. Stern, Crime, the Police and Criminal Statistics (Londres, Academic Press, 1979).

las tendencias y los pronósticos para períodos prolongados pueden ser peligrosos y poco fidedignos. Al parecer, las diferencias entre países y culturas en lo que se refiere a la clasificación de los delitos y a las técnicas para dejar constancia de ellos están tan arraigadas que, en el plano internacional, los sistemas tradicionales parecen intrínsecamente limitados. Sin embargo, las estadísticas comparadas en materia de justicia criminal tienen objetivos diferentes y son de clases distintas. Su función consiste más bien en orientar y aclarar el intercambio internacional de experiencia y en perfeccionar los conocimientos científicos y no las decisiones de administración inmediatas.

3. Fuentes de información optativas existentes

18. Es posible que los archivos de organismos y organizaciones situados fuera del sector de la justicia criminal, tales como los que mantienen las autoridades sanitarias, educativas, de la industria de la seguridad personal y de las compañías de seguros, contengan información vinculada con distintos delitos. En algunos países se han hecho algunos intentos por investigar la interrelación entre algunas de estas variables, por ejemplo, la vagancia y la delincuencia, el ingreso de personas fallecidas a los hospitales y el homicidio. Sin embargo, en su mayor parte, la utilización de estas correlaciones sigue siendo un campo inexplorado. Algunos estudios realizados en Europa occidental revelan que las infracciones de las normas del tránsito están bien registradas y que tanto las infracciones como los infractores en esta materia están directamente relacionadas con otros delitos más tradicionales. Sin embargo, el sector de la justicia criminal a menudo no dispone de los archivos de infracciones contra el tránsito, o no se remite a ellos. Estas medidas optativas del comportamiento criminal se conocen como "variables sustitutivas". Es muy posible que sirvan como indicadores útiles de la calidad de la vida, en la medida en que ésta se vea afectada por el delito. Cuando un organismo u organización tenga alguna clase de función reguladora en la sociedad, parte de su información podría ser aplicable al análisis de los delitos. Tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo hay muchos organismos reguladores de esta naturaleza y la información que proporcionan es especialmente importante para evaluar el aumento de los delitos económicos.

19. Si se supiese que los organismos de justicia criminal y sus ramas de investigación disponen de información de los diversos organismos de planificación y otras dependencias de supervisión, este simple hecho podría actuar como factor disuasivo para la comisión de algunos delitos. Es posible que el Congreso desee estudiar la posibilidad de ampliar la función de vigilancia que desempeñan los sistemas nacionales de justicia criminal confiando en la información que le proporcionen organismos situados fuera del sector de justicia criminal. Como es natural, hay graves problemas de confidencialidad en juego. A menudo, otro problema podría ser que fuese inadecuada no la reglamentación sino el cumplimiento de estos reglamentos debido a deficiencias de los métodos de información y vigilancia.

4. Nuevas técnicas para compilar información

20. El principal problema que plantea la compilación de nueva información es el costo. Si se dispone de recursos financieros lo más probable es que los conocimientos técnicos puedan obtenerse. La comprobación metodológica a menudo es costosa pero necesaria para cualquier nueva técnica. Muy pocos diseños de investigación y desarrollo resultan totalmente exactos la primera vez. La experiencia adquirida hasta ahora revela que la comprobación carece de alternativa viable. Existe una marcada diferencia entre las técnicas para generar la información y las técnicas para registrarla. Con el perfeccionamiento de los microelaboradores de datos y de las minicomputadoras, la tecnología susceptible de transferencia podría estar al alcance de muchas de las funciones de administración que desempeñan los organismos encargados de la justicia criminal, pese a que quizá los costos de instalación y capacitación impidan aún su utilización.

21. El método de investigación más ampliamente conocido para investigar el alcance de la criminalidad ha sido el de los estudios sobre las víctimas de los delitos ^{13/} que se han convertido en parte reconocida de los estudios criminológicos. En su mayor parte, los problemas metodológicos originales tales como el plazo durante el cual la memoria del encuestado resulta confiable, la tendencia de los mismos a mentir o a utilizar definiciones optativas de lo que es delito, ya han sido resueltos ^{14/}.

22. El valor de dichos estudios para formular políticas puede ponerse en duda. ¿Cómo puede mejorar la práctica de la justicia criminal a consecuencia de los conocimientos que se adquieren mediante estos trabajos? Si lo que interesa a las autoridades es la calidad de la vida en general y no únicamente los delitos que constan, tal vez haya repercusiones respecto de problemas de asignación de recursos tales como las modalidades que se aplican para imponer el orden público. Cada vez hay mayores pruebas de que el desarrollo económico influye en el proceso de victimización, sobre todo en la explotación criminal de mujeres jóvenes. Las posibilidades de que ulteriormente se convierta en una carrera delictual hace que esto sea un grave problema social. Además, como se convino en que el producto del estudio tenía valor científico ¿representa una buena rentabilidad respecto de los recursos que se invirtieron en él? No hay duda de que este argumento se refiere tanto al costo como al valor y, por lo tanto, al punto en que deban emplearse, o hacerse más económicas las técnicas originales, de amplio alcance y costosas.

23. Otra técnica que se ha utilizado bastante es la del estudio de las informaciones personales proporcionadas voluntariamente. Conforme a éstas, se pide a un grupo de personas anónimas que informen sobre los delitos que hayan cometido en un período determinado sometido a estudio. El número de respuestas tiende a ser desconcertantemente elevado, aunque por lo general el número de delitos graves es

^{13/} Para la historia de este aspecto de la criminología, véase I. Drapkin y Emilio Viano, Victimology (Lexington, Mass., Lexington Books, 1974)

^{14/} Para una visión del panorama metodológico, véase Richard F. Sparks, Hazel Genn, y David Dodd, Surveying Victims, (Londres, Wiley, 1977).

bastante bajo. El valor práctico inmediato de esta técnica, salvo a largo plazo a raíz del mejor conocimiento científico del fenómeno del delito en su conjunto, sigue siendo dudoso. Asimismo, se ignora hasta qué punto dichas conclusiones son aplicables transculturalmente. En realidad los resultados son un medio útil para comprobar las cifras oficiales que pueden utilizarse para hacer análisis de las tendencias. Evidentemente, ambas técnicas aclaran el conocido problema de las cifras desconocidas de la criminalidad. Es posible que el Congreso desee examinar a fondo si estas técnicas son apropiadas y si tienen valor para elaborar estadísticas sobre la justicia criminal, sobre todo en los países en desarrollo que aún están organizando sus sistemas estadísticos y, por lo tanto, pueden introducir métodos más constructivos sin tener primero que desmontar sistemas establecidos y arraigados.

24. Las cifras desconocidas son un indicador de alguna clase de destipificación de la información, pero las consecuencias del descubrimiento de la criminalidad oculta para la política son complejas. Es posible que si existe un alto nivel de criminalidad oculta y los organismos encargados de hacer cumplir la ley reciben más recursos o logran más éxito en señalar la criminalidad oculta, a la atención de las autoridades, los tribunales, cárceles y autoridades encargadas de los cuidados ulteriores a la comisión del delito tengan súbitamente que afrontar una carga adicional de trabajo para la cual quizá no estén preparados 15/.

25. La criminalidad no registrada revelada por la investigación puede interpretarse de diversas maneras. Podría haberse atribuido a la tolerancia general de molestias relativamente triviales. Podría haber sido consecuencia de la falta de confianza en la policía o de la convicción de que ésta no es eficaz. Para descubrir el alcance de la criminalidad oculta hay que investigar lo siguiente: explicarla es asunto que compete a la cultura o comunidad correspondiente. En dichas comunidades, donde el derecho consuetudinario predomina o coexiste paralelamente con los sistemas oficiales, la mejor manera de medir las cifras desconocidas es mediante el número de casos conocido por las autoridades pertinentes. Ello es posible porque en estos lugares lo usual es que la víctima reclame de alguna manera mensurable desde el punto de vista social. Por otra parte en las zonas urbanas, es posible que las denuncias de la víctima nunca sean escuchadas, debido al relativo anónimo en que se vive en la ciudad. En cierto modo, las comparaciones estadísticas transurbanas son más fidedignas que las transnacionales, porque es muy posible que en el caso de las ciudades las cifras desconocidas sean muy superiores. Sin embargo, los problemas de la teoría y del método de investigación con respecto a estas cifras no libera a los sistemas de justicia criminal de la responsabilidad de establecer una base de información lo más exacta posible que debería comprender las variables sustitutivas que se consideren útiles y pertinentes.

15/ Esto parte de la base de un modelo de población criminal limitado y circulante. Véase, además, A. Blumstein, J. Cohen y D. Nagin, eds. Deterrence and Incapacitation: Estimating the Effects of Criminal Sanctions on Crime Rates (Washington, D.C., The National Academy of Sciences, 1978). Para otro modelo, véase David F. Greenberg "Dynamics of oscillatory punishment processes", Journal of Criminal Law and Criminology, vol. 60, No. 4.

5. Análisis y difusión de los datos

26. Por consiguiente, la construcción de la base de datos exigirá un compromiso entre quienes deseen usarla. La administración requiere informaciones esenciales sobre registro de datos, a fin de vigilar el funcionamiento de los organismos de los que está encargada, incluidas las actividades del organismo y la condición presente de las personas a su cargo, tales como delincuentes presuntos o convictos. No se puede insistir demasiado en el impacto de la nueva tecnología de información, que ha sufrido una revolución en cuanto a la reducción de los costos, la facilidad de su uso y la simplicidad de instalación. Actualmente los organismos tienen mucho menos razones para ignorar la ubicación pasada, presente y posiblemente futura de toda persona que tengan a su cargo, así como de las razones de esas disposiciones. No se podría haber hecho esta afirmación en fecha tan reciente como 1975, año de celebración del Quinto Congreso de las Naciones Unidas. Las computadoras eran máquinas muy grandes, complejas y costosas, cuyo uso no podía haberse justificado en muchas de las operaciones del proceso de la justicia penal. Esta situación ha cambiado en forma espectacular y tal vez muy pronto el registro de los datos se actualice de manera continuada, fiable y clara por un costo insignificante. Si la calidad de la justicia depende en parte de que esa información registrada disponible sea exacta, cabal y fácilmente accesible, en el pasado reciente se ha logrado un importante adelanto.

27. La naturaleza exacta de la información que se reúne y se almacena es decidida por las necesidades de los usuarios. Cuanto más alejados de las operaciones cotidianas estén, esos usuarios, tanto más completa desearán que sea la información. En consecuencia, por ahora no se ha llegado a acuerdo sobre el grado en que podrían usar una base común de datos los funcionarios locales, incluidos los directores de cárceles, las autoridades de la policía local y los administradores gubernamentales, así como los funcionarios administrativos del gobierno central y los investigadores científicos. El acuerdo por parte de todos los interesados respecto de una base común de datos y del modelo de compilación constituye un requisito previo para lograr adelantos.

28. La cuestión de la difusión de los datos es un tema apropiado para el Congreso. Se ha mencionado la tradición relativa al carácter confidencial de los datos de la justicia penal. El individuo tiene derecho a que se respete su vida privada, aún en cuanto a su historial como delincuente. Sin embargo, una vez eliminados los datos de identificación, en general los datos de la justicia penal pocas veces se consideran confidenciales. El traspaso de información de un organismo a otro plantea problemas en casos individuales, debido al derecho a la vida privada. Sin embargo, cada organismo que utiliza un conjunto de datos de base diferente crea situaciones de ineficiencia que a la larga perjudican al sospechoso o preso, provocándole molestias personales, tanto más si los datos están registrados con torpeza y si el organismo no está dispuesto a pasarlos al organismo ulteriormente encargado de ocuparse de la persona. Es imposible observar la marcha de las personas a través de las diversas estadísticas del sistema de justicia penal sin contar con algún sistema general de información. También en este caso, la revolución de la información ha alterado totalmente los límites prácticos y factibles.

29. Uno de los objetivos del perfeccionamiento de estas bases de datos debería ser intentar una medición de la eficacia a través de todo el sistema de la justicia penal. En algunos países se han utilizado desde hace mucho tiempo algunas evaluaciones del desempeño de la policía 16/, tales como la proporción de los casos resueltos. Sin embargo, los datos se han esparcido y registrado de maneras tan diferentes que sólo pueden hacerse estudios a nivel local, si bien recientemente se han planteado temas que involucran la investigación de mayor alcance sobre la actividad policial 17/, incluidas cuestiones relativas a la responsabilidad y la posición profesional tanto ante los propios ojos como ante los del público. Si se desarrolla más ampliamente esta investigación, los datos brutos que permitan hacerlo deberán ser incorporados en el sistema desde el principio. Lo mismo puede decirse de la medición de la eficiencia en los tribunales, por ejemplo, sobre el tiempo de espera hasta el juicio, la proporción de casos resueltos por medios distintos del juicio, las razones de que así se haga, etc. También se requerirán mediciones sobre la reincidencia y otros indicadores de la eficacia de las sanciones penales. Los datos sobre todas estas actividades del sistema de justicia penal serían de gran ayuda para observar a la vez las tendencias de la delincuencia y la eficacia de las estrategias para la prevención del delito, así como de una gestión más eficiente y racional del propio sistema.

30. Se está reconociendo la conveniencia del movimiento general hacia la creación de un índice de indicadores socioeconómicos relacionados entre sí que ofrezcan una medición más completa de la calidad de la vida. Una dimensión que podría agregársele es un historial de "daños sociales", es decir, de indicadores negativos. Estas encuestas, que no tienen por qué ser más costosas que otras formas de reunión de datos sociales, incluirían el miedo público al delito, los efectos que tiene el nivel percibido del delito sobre el estilo de vida de la población y el concepto del público sobre el sistema de justicia penal 18/. Estos datos, del mismo modo que los obtenidos en las encuestas sobre las víctimas, no deben ser ni serán directamente comparables con los datos reunidos en el ámbito interno por el sistema de justicia penal. Probablemente induzca a error la idea de que alguna combinación de ambos revelará un panorama "real" de la delincuencia. Sin embargo, los datos generados fuera del sistema se utilizarían de una manera muy distinta de los generados a nivel interno; su función sería proporcionar informaciones relacionadas con un conjunto diferente de decisiones.

16/ Véase, por ejemplo, W. Gay, Improving Police Productivity (Washington, D.C., Enforcement Assistance Administration, 1977).

17/ R.V.G. Clarke y J.M. Hough, The Effectiveness of Policing (Farnborough, Inglaterra, Gower, 1980). Contiene una bibliografía completa de la evolución reciente en la esfera policial.

18/ Richard L. Hensel y Robert A. Silverman, op. cit.

6. Pronóstico

31. Puede haber enfoques menos costosos para investigar las posibles tendencias futuras del delito. Los proyectos de esta índole, combinados con cierto grado de vigilancia cuantitativa de lo que ocurre en realidad, podrían constituir pruebas científicas de las hipótesis sobre la delincuencia y la prevención del delito. Estos estudios adoptarían la forma de pronósticos por parte de varios expertos en la materia, tomados de diferentes disciplinas y trabajando como grupo. Estos expertos procederían de la práctica de la justicia penal, la comunidad científica y la administración gubernamental. Este método podría constituir además un medio de poner en conocimiento de funcionarios y planificadores de alto nivel de otros sectores los problemas de la lucha contra el delito y estimular su interés y participación. En lugar de utilizar una complicada metodología en una serie cronológica estadística extendida, para la que puede no haber datos disponibles, estos métodos se basan en el conocimiento de los pronosticadores sobre la situación demográfica, económica, social y cultural actual del país; en su comprensión de sus problemas, recursos y tradiciones; y en los ejemplos que ofrece la historia de su país y la experiencia de otros países en condiciones análogas. En consecuencia, la predicción criminológica podría beneficiarse con las conclusiones de la criminología comparativa, la antropología, la historia, la economía y las otras ciencias sociales.

32. En el presente trabajo sólo pueden bosquejarse estas técnicas de pronóstico. Sin embargo, pueden darse algunos ejemplos que ilustrarán criterios sustitutivos para el pronóstico de la evolución de políticas que son particularmente útiles en la ausencia de datos concretos. En primer término, está lo que se ha denominado "el arte de la conjetura" 19/. Este proceso involucra la descripción hecha por un experto de una variedad de posibles estados futuros y la exposición de las razones básicas de estas posibilidades. Una versión más compleja de esta operación es la descripción de situaciones hipotéticas. Se compone una serie sustitutiva de futuros en combinación por uno o varios criminólogos que trabajan con algunos de los principales demógrafos y economistas teóricos y prácticos del país particular de que se trata. En un plazo corto y a bajo costo, podrían prepararse materiales de considerable valor para el desarrollo de una política penal, sea cual fuere el estado corriente del sistema de reunión de datos del sistema de justicia penal de dicho país.

33. Las técnicas "Delphi" 20/ y "Cross Impact" 21/ son refinamientos de esos métodos. El enfoque Delphi se basa en los supuestos de que a) una conjetura informada puede proporcionar datos válidos sobre el porvenir, b) la tendencia central de estas conjeturas es más válida que una opinión disidente; c) las conjeturas de expertos son más válidas que las conjeturas de no expertos, y d) la dinámica de grupo afecta el proceso de conjeturación. La segunda técnica fue elaborada como evolución de la primera. Su característica más importante es que incorpora un examen de la forma en que los diversos factores que se estudian podrán afectarse recíprocamente en el futuro. En este enfoque se rechaza la idea de que acontecimientos políticos en potencia se desarrollan independientemente, a la vez que se consideran críticas las posibles interrelaciones entre dichos acontecimientos.

19/ B.P. Beckwith, The Next Five Hundred Years (Hicksville, Exposition Press, 1967).

20/ O. Helmes, Social Technology (New York Basic Books, 1966).

21/ O. Helmes "Problems in Futures Research - Delphi and Causal Cross-Impact Analysis", Futures, vol. 9, No.1.

B. LA SITUACION ACTUAL

1. Antecedentes

34. El examen que antecede de las consideraciones teóricas se ha hecho necesario por la reacción provocada por la guía de debates en las diversas reuniones 22/. El breve resumen por regiones que figura más adelante tiene por objeto proporcionar cierta medida de material fáctico para su examen por el Congreso. En la mayoría de los casos las explicaciones sobre determinados acontecimientos son notablemente comparables y su tema común son los cambios sociales provocados aparentemente por el crecimiento económico. Si cambia la modalidad del crecimiento económico dentro de un país, o del mundo en general, tal vez puedan cambiar también la modalidad y el nivel de la delincuencia. Todavía no se conoce la naturaleza exacta de la relación, ni se sabe si es posible demostrarla científicamente. Estos cambios deberán ser observados cuidadosamente para que sea posible comprender mejor la delincuencia y desarrollar la capacidad de los gobiernos de planificar la represión del delito.

35. Por consiguiente, la reseña por regiones está precedida por una sinopsis de las similitudes más notables. Los datos que se dan respecto de cada región deberán ser examinados conjuntamente con las tendencias universales señaladas en los párrafos iniciales. Es difícil generalizar acerca de las regiones, y la mayor parte de las afirmaciones que siguen deben ser entendidas en el sentido de que se aplican a algunos, pero no a todos los países de una región determinada. En la mayor parte de los países se informa que hay tres tipos de delitos en tendencia creciente. En primer lugar, los delitos que involucran violencia de tipo organizado, premeditado, cometidos por lo general ya sea para obtener considerables ventajas materiales o causados por motivaciones políticas. Casi todos los países en desarrollo y los países de Europa occidental y América del Norte notifican este fenómeno de manera muy enfática. En segundo término están los delitos contra los bienes ya sea de propiedad estatal o individual. Las pruebas parecen apoyar la hipótesis de que cuanto más hay para robar y dañar, y menos afectado resulte el individuo en forma personal, tanto más prevalece este tipo de delito, que parece constituir un problema cada vez más grave en muchas zonas urbanas. La tercera categoría está constituida por versiones contemporáneas del delito financiero, incluyendo fraude, estafa, corrupción, contrabando, operaciones de mercado negro y delitos que involucran el abuso de computadoras. También en este caso puede tratarse de un resultado directo de mayores riquezas, especialmente si están distribuidas de manera no equitativa entre la población 23/.

22/ "Discussion guide for regional preparatory meetings for the Sixth United Nations Congress on the Prevention of Crime and Treatment of Offenders", 28 de junio de 1977 (A/CONF.87/RM.1).

23/ Documento de trabajo de la Secretaría sobre el tema del programa titulado: "Nuevas perspectivas de la prevención del delito y la justicia penal ante el desarrollo: el papel de la cooperación internacional" e informes de las reuniones regionales preparatorias.

La proporción del aumento varía de un país a otro, como es de suponer, pero las pruebas de que el aumento de la delincuencia es resultado de una combinación del cambio social y la oportunidad económica son muy sólidas.

36. Los datos comunicados en el estudio mundial sobre la delincuencia y otros estudios recientes sobre el fenómeno de la delincuencia femenina ^{24/} apoyan la teoría de una posible interacción entre el cambio social y las oportunidades económicas por una parte, y las modalidades de la delincuencia por otra. Así, al aumentar las oportunidades mundiales de adelanto - especialmente en la esfera económica - que hasta ahora solamente eran accesibles a los hombres, las mujeres también se ven expuestas a las tentaciones de cometer actos delictuosos que antes habían sido virtualmente dominio exclusivo de los hombres. Este fenómeno ha sido comunicado en casi todas partes del mundo en los que la mujer se ha incorporado a la corriente económica, si bien en el caso de algunos países lo que está cambiando no es la cantidad sino solamente la calidad de los delitos femeninos.

37. En el estudio mundial sobre la delincuencia figuran detalles sobre la situación general de la delincuencia hasta 1975 ^{25/}. En el presente trabajo se resumen los puntos más importantes. La tasa global de los delitos registrados es más baja para los países en desarrollo que para los desarrollados. Sin embargo, en función de los delitos, la diferencia es mucho más notable en dos aspectos. En los países en desarrollo en su conjunto hay una proporción mucho más alta de delitos contra la persona en relación con los delitos contra los bienes. En los países desarrollados, en cambio, es mucho más alta la proporción de delitos que de delincuentes, lo que sugiere que hay un número mucho mayor de delincuentes que cometen delitos múltiples o repetidos. La mayor parte de las predicciones formuladas por las autoridades que respondieron a los cuestionarios sobre los que se basó el informe han sido confirmadas. En 1981 las Naciones Unidas emprenderán una nueva encuesta cuantitativa que abarcará el quinquenio 1976-1980.

^{24/} Freda Adler, The Incidence of Female Criminality in the Contemporary World (Nueva York, New York University Press, 1980).

^{25/} Véase el informe del Secretario General sobre Prevención del delito y lucha contra la delincuencia (A/32/199), de septiembre de 1977. Cabe señalar que debido a la parcialidad de la muestra de los países que han respondido, señalada en el párrafo 4 del informe, estas observaciones deben ser consideradas como provisionales.

2. Resumen regional

38. Hay escasez de datos estadísticos para la región de Africa, con excepción de la porción septentrional que bordea el Mediterráneo. La mayor parte de la información disponible para el Africa al sur del Sáhara es descriptiva. La falta de datos se agrava por el hecho de que los datos disponibles a menudo provienen de diferentes organismos en los distintos países. Las estadísticas de la fuerza policial de un país pueden ser o no comparables con las de otro. Pero la comparación de las estadísticas policiales de un país con las carcelarias de otro no suministra información útil. Hay una necesidad muy urgente de asistencia técnica y de personal especializado para esta región.

39. Dada la importancia que en algunos países se asigna al carácter confidencial de los datos, es sumamente difícil obtener el panorama general en Africa, al igual que sucede en el resto del mundo. Una explicación de la cautela aparentemente excesiva que se observa en relación con los datos es la constante presión que se ejerce sobre las autoridades para que actúen ante lo que se percibe como una creciente ola de delito. Lo anterior, aunado a un rápido cambio de las tendencias delictivas, hace que se requieran más recursos que los que están a disposición de los organismos de la justicia penal y da la impresión generalmente falsa de que las autoridades no adoptan medidas para responder a la nueva amenaza. Por consiguiente, los recursos para la rápida publicación de datos son aún más escasos en esta región que en otras.

40. En relación con las observaciones introductorias relativas a los delitos contra la propiedad que entrañan violencia, puede destacarse el efecto contraproducente de la nueva legislación en algunas esferas. Para disminuir la incidencia del robo a mano armada en un país, el Gobierno sancionó una ley que imponía la pena de muerte por fusilamiento para este delito. En lugar de actuar como factor disuasorio, el resultado ha sido que el robo a mano armada se ha convertido en una operación organizada de bandas de delincuentes, que están decididos a no dejarse detener; dadas las severas penas, cometen asesinatos para que no queden testigos. Asimismo, sólo atacan para obtener un botín valioso, de manera que la ganancia justifique el riesgo. Por consiguiente, han aumentado el número de víctimas asesinadas o heridas y el valor de la propiedad o las sumas de dinero robadas, aunque la incidencia general de los casos individuales pueda haber disminuido. Las operaciones organizadas pueden haberse convertido en la actualidad en un sistema establecido. También han incrementado las tentativas de corromper o intimidar, e incluso asesinar, a los funcionarios competentes encargados de hacer cumplir la ley.

41. El principal efecto adverso sobre la sociedad en general, especialmente en lo referente a una mayor alienación social, del incremento del delito intelectual ha sido un marcado aumento de las tendencias inflacionarias y del valor social asignado a los bienes materiales. Las explicaciones acerca de estos aspectos pueden clasificarse en dos categorías. La primera se refiere a las teorías de la incompatibilidad cultural - la importación de estilos y valores extranjeros, especialmente a través de los medios de información pública, que no son comparables con las tradiciones básicas de la cultura. La segunda se refiere a la variedad de

los tan discutidos efectos del rápido cambio socioeconómico en general, aun cuando la escasa investigación llevada a cabo a este respecto no es concluyente. El primer enfoque destaca factores tales como la función tradicional de la hospitalidad, brindada y recibida, en la sociedad africana prefinanciera, que ha hecho que la transición al cohecho y la corrupción sea más fácil y menos notable. Asimismo, el tradicional despliegue de riquezas por los acaudalados ha sido objeto de la emulación de los pobres. El segundo conjunto de explicaciones se refiere al grave y creciente desempleo y subempleo; la migración a las ciudades y el consiguiente debilitamiento de los controles sociales no oficiales; y la discrepancia entre las esperanzas despertadas en muchos jóvenes y las posibilidades reales que tienen para materializar esas esperanzas. Como en la mayoría de los países y regiones en desarrollo, esto se acentúa debido a la creciente proporción de la población que se halla en el grupo de edad más propenso a delinquir. Los delitos de oportunidad, como por ejemplo el hurto transnacional y la venta ilegal de vehículos automotores o las transacciones ilegales en divisas, se hacen cada vez más atractivos. La simultaneidad del rápido crecimiento económico y de niveles muy elevados de inflación ha aumentado los beneficios (y, en consecuencia, la disposición a correr riesgos) y el nivel de las ganancias financieras consideradas como adecuadas. Todos estos cambios originan una dañina espiral ascendente de costos y delito.

42. Las observaciones acerca de la magnitud y heterogeneidad cultural de la región de Africa se aplican también a la región de Asia y el Pacífico. Se presentan los habituales problemas de falta de datos cuantitativos pero, a este respecto, hay considerable diferencia entre los países de la región. Para algunos de esos países se carece por completo de información. Habida cuenta de lo que antecede, pueden formularse las siguientes observaciones generales.

43. Primero, el hurto constituye la principal categoría de delito. Se opina en general que el problema más grave, en términos del valor total representado y el porcentaje de aumento, radica en el delito económico e intelectual. Estos delitos en su mayoría no se descubren o, en caso contrario, no se procesan debidamente en los tribunales y están estrechamente vinculados a la nueva tecnología que acompaña al desarrollo económico 26/. Una forma de esa delincuencia que predomina especialmente en la región es la adulteración de alimentos. El problema se plantea en razón de que las normas son complejas y difíciles de aplicar y, en consecuencia, fáciles de eludir. El aumento de esas clases de delito tiene muchos efectos sociales adversos. Lo que es más grave, se nota la violación del concepto de justicia social y, además, la discrepancia e ineficacia observadas en la aplicación de la ley conduce al desprestigio, a los ojos del público, del sistema de justicia penal. Dentro de la región, al igual que en otras partes, es evidente que cuanto más bajo es el concepto que el público tiene de la policía, tanto más elevada es la siniestra cifra de los delitos no denunciados.

26/ Véase el documento de trabajo sobre el tema 8 del programa, titulado "Nuevas perspectivas de la prevención del delito y la justicia penal ante el desarrollo: el papel de la cooperación internacional", op. cit.

44. Si el hurto constituye primordialmente un fenómeno urbano, el robo es primordialmente un fenómeno rural. Ello se debe en parte a la tradición. A lo largo de la historia, siempre han existido bandoleros en el campo, a menudo formando pequeños grupos, como por ejemplo, los dacoits de la India, y también en el campo es más visible la diferencia entre ricos y pobres. Ha exacerbado considerablemente el problema la gran cantidad de armas, en especial armas ligeras, que ilegalmente han llegado a manos de particulares como resultado de las intensas guerras libradas en la región en los últimos decenios. Como en otras partes, la violencia, de hecho, está cada vez más organizada.

45. Ciertas clase de violencia parecen estar vinculadas al consumo o el tráfico de drogas y algunos países informan de que han tenido considerable éxito en campañas dirigidas concretamente contra el consumo y tráfico de drogas. Por cierto, algunos países comunican una disminución real del nivel de violencia general y suelen vincular esta circunstancia al control de drogas.

46. Se informa de que se ha mantenido estable la tasa global de delincuencia, con fluctuaciones en casi la mitad de los países de la región y un significativo aumento en la otra mitad. Los países que tienen tasas estables generalmente lo atribuyen a motivos religiosos, especialmente los países islámicos, o a estrictos controles sociales no oficiales. Se subraya muy especialmente la participación de la comunidad local y la familia. Se advierte una estrecha correlación entre la movilidad y la delincuencia. El terrorismo, por motivos políticos o con el fin de obtener rescate, persiste como característica constante en algunos países. Sin embargo, de la información disponible no se desprende claramente su relación con otras clases de delitos. También se informa de que aumenta la delincuencia de menores en circunstancias que permitirían predecir ese aumento, es decir, un cambio en la estructura de la población por edades y altos niveles de desempleo y subempleo. El carácter provisional de muchas de esas observaciones sólo puede superarse mediante la creación de una mejor base de datos, principalmente mediante mejores técnicas de presentación y registro de información.

47. La región de Europa occidental, que incluye a América del Norte, Australia y Nueva Zelandia, difiere de la mayoría de las otras regiones, como es sabido, en dos aspectos principales. Primero, está integrada primordialmente por países industrializados y económicamente desarrollados. También se cuenta con gran cantidad de datos estadísticos, aunque constantemente se procura mejorar la calidad de esos datos. Aquí se proporciona un resumen generalizado y descriptivo, paralelo al ofrecido para las otras regiones. La reunión regional europea subrayó especialmente la conveniencia de desarrollar otras fuentes de información, como, por ejemplo, las encuestas sobre las víctimas y los estudios sobre autoinformes.

48. La característica más notable de la región es que el porcentaje de aumento en general parece estar disminuyendo; sin embargo, el porcentaje total de delitos casi se ha duplicado a partir de 1964. Algunos países se apartan considerablemente de este esquema. Esta tendencia puede ser artificial, derivada de cambios en la construcción de la base de datos. Los países más pequeños y homogéneos,

que se han destacado tradicionalmente por tener un porcentaje menor de delitos, han presentado un aumento más marcado que los países más grandes. Hasta cierto grado, ha disminuido la diferencia entre los países, pero aún es sustancial. Las explicaciones ofrecidas acerca de ese constante aumento son el cambio de estructura de la población por edades y las nuevas oportunidades y motivaciones para cometer delitos. Un porcentaje más elevado de la población ha ingresado en el grupo de edad que presenta un elevado riesgo de delincuencia, en tanto que ha declinado la influencia de los controles sociales no oficiales; por distintas razones psicológicas y sociales, se considera que los controles no oficiales son tan importantes como los oficiales. Las oportunidades para la comisión de delitos económicos e intelectuales han aumentado especialmente. Se espera que el nivel de los delitos callejeros clásicos se estabilice e incluso decline, cuando la proporción de la población en el grupo de alto riesgo delictivo disminuya, como ocurrirá en los próximos 15 años. Por otra parte, se espera que continúen aumentando los delitos económicos, dado que al hacerse más complejas las prácticas comerciales y las reglamentaciones oficiales, estas últimas resultan también más difíciles de imponer.

49. En los países socialistas de Europa oriental para los que se han presentado datos estadísticos, la tendencia más interesante que se observa es la de la uniformidad de las clases de delitos dentro de los países. Hay cierta diferencia entre algunos de los países respecto de los porcentajes de determinadas clases de delitos. Por ejemplo, el porcentaje de homicidios varía entre los países, pero dentro de cada país, con el tiempo, la proporción del total correspondiente a ese delito ha cambiado muy poco. Los porcentajes de reincidencia presentan las mismas características. En general, los porcentajes de delitos son inferiores a los de Europa occidental; sólo son comparables las proporciones del total integrado por cada categoría de delito. Las dos esferas de preocupación son los delitos contra la propiedad, especialmente la propiedad del Estado y los débitos atribuidos al abuso del alcohol ^{27/}. Hay algunas pruebas de la existencia del delito económico organizado, bajo la forma de lo que se conoce como "negocios", vinculados a la nueva tecnología y el desarrollo.

50. En la región de América Latina la escasez de datos estadísticos, aunque no es tan severa como en la región de África, hace que la mayoría de las nuevas informaciones respecto de las pautas y tendencias delictivas sean subjetivas y basadas en apreciaciones. Paralelamente con lo que ocurre en las regiones de África y Asia y el Pacífico y como resultado de su gran extensión geográfica y complejidad cultural, esta región es difícil de describir en conjunto. Por lo tanto, las observaciones que figuran a continuación sólo deben considerarse como un resumen muy general. No todos los puntos se aplican a todos los países de la región.

^{27/} A. Adamski, "Notes on the relationship between the use of alcohol and criminality in the light of statistical data", Państwo i Prawo, vol. 4 (1978).

51. La mayoría de las clases más recientes de delito son más difíciles de descubrir por los métodos tradicionales. Por otra parte, las mejores técnicas de preparación de informes y registro produciría "un aumento aparente en el nivel del delito, que no es necesariamente un aumento "auténtico". Las cifras disponibles indican que un incremento en el porcentaje de los delitos ha acompañado al desarrollo económico. Queda por determinar si ello es simplemente una coincidencia o una auténtica relación entre causa y efecto y exige más estudios e investigaciones 28/.

52. El crecimiento del delito económico es paralelo al observado en Africa. Los detalles difieren, debido a las diferentes características de la estructura de control económico. En consecuencia, las formas precisas adoptadas por la corrupción, el fraude y otras formas de delitos financieros no violentos son diferentes. La complejidad de las leyes, aunada a un sistema deficiente de aplicación y cumplimiento efectivos, son razones importantes de por qué este fenómeno ha crecido tan rápidamente. Las poderosas organizaciones comerciales multinacionales constituyen un ejemplo. Practican el soborno y eliminan a los pequeños comerciantes locales, reduciendo la base industrial local y, por consiguiente, la capacidad de la comunidad local para mantener su independencia. Esas actividades pueden tener como resultado final un mayor desempleo. La corrupción en pequeña escala puede considerarse como la evolución de la tradición centenaria y probablemente mundial de la estafa menor en los comerciantes. En una sociedad moderna, hay mucho más dinero circulando y una variedad de transacciones inmensamente mayor. Por lo tanto, la deshonestidad tradicional puede evolucionar, con resultados mucho más graves.

53. Otras nuevas clases de delitos que se podrían limitar con la ayuda y orientación de expertos comprenden los delitos contra el medio ambiente, incluida la contaminación de distintas clases, el secuestro, especialmente para obtener rescate, y el robo de tesoros artísticos y otras partes del patrimonio cultural de un país. Las clases especiales de violencia que predominan en América Latina han sido ampliamente estudiadas 29/. La reciente tendencia hacia una mayor organización de esta violencia es eco del mismo fenómeno ocurrido en otras regiones. El creciente uso de la violencia por la policía, en especial contra los pobres y la "subclase" de los desempleados, que migraron del campo a los barrios de viviendas improvisadas, es motivo de preocupación. Nuevamente se da el caso de que una ley bien intencionada, relativa a la distribución de la tierra, a veces tiene un efecto contrario al propuesto. Así ha dado origen a la creación de una nueva clase de campesinos que son más ricos nominalmente, pero que tienen mucha menor seguridad en la tenencia de la tierra y, por consiguiente, tienden a migrar a las ciudades. Esta es una posible explicación del aumento de la criminalidad observado

28/ Igualmente, para mayores detalles, véase el documento de trabajo sobre el tema 8 del programa titulado "Nuevas perspectivas de la prevención del delito y la justicia penal ante el desarrollo: el papel de la cooperación internacional", op. cit.

29/ J. Rico "La violence en Amérique Latine", Annales Internationales de Criminologie, vol. 16, No. 2, y F. Ferracuti y N. Wolfgang, The Subculture of Violence (Londres, Tavistock, 1967).

en las ciudades pequeñas y medianas. Hasta hace poco, ese aumento sólo se había observado en los grandes conjuntos de centros urbanos. Por supuesto, la violencia policial es mala en sí misma y también da origen a delitos, ya que motiva la creación de una clase de jóvenes pobres sumamente resentidos y agresivos, que son candidatos fáciles para actividades delictivas más organizadas; es decir, conduce a una sociedad más violenta en general.

54. Se ha dicho que el crecimiento del contrabando y el tráfico ilícito es casi universal y se estima que el intercambio de experiencias al respecto por los países podría ser muy valioso. Asimismo, en muchos países ha aumentado la toxicomanía, especialmente entre los jóvenes que prevén escasas perspectivas de progreso en la vida. Se coincide en general en que la delincuencia de menores aumenta, aún teniendo en cuenta el cambio en la composición por edades de la población.

55. En síntesis, de los datos disponibles cabe decir que los cambios sociales y económicos han destacado la creciente desigualdad de la distribución de la riqueza. Los datos indican que aproximadamente la mitad de todos los delitos que se cometen son delitos contra la propiedad y la mayoría del resto corresponde a distintas formas de delitos contra las personas. Sin embargo, habrá muchas variaciones de un país a otro dentro de la región, al igual que en la "cifra siniestra" de la criminalidad no denunciada, tendiendo hacia el aumento de los delitos contra la propiedad.

II. ESTRATEGIAS DE PREVENCION DEL DELITO

56. El término "estrategias de prevención del delito" utilizado aquí se refiere al conjunto de programas que tienen por objeto evitar acontecimientos o normas del comportamiento que no convengan a la sociedad. La connotación militar de la palabra "estrategia" implica que dichos programas se han de planificar, coordinar y evaluar respecto de factores y medidas de resultados que se hayan estipulado de antemano.

57. La prevención del delito es un concepto antiguo. Sin embargo, la planificación estructurada y racional de la prevención del delito es una ciencia nueva aún. Los intentos por formular estrategias más detalladas y precisas han llevado a la introducción de la planificación intersectorial y a la necesidad declarada de un marco conceptual 30/ para el proceso. Hasta ahora, ha variado de un Estado Miembro a otro la modalidad que han adoptado las estrategias, sobre todo, en función de la diferencia entre circunstancias socioeconómicas e hipótesis teóricas subyacentes 31/. Los países de planificación económica centralizada tienden a abordar el problema a nivel nacional; los países de economía mixta, lo hacen al nivel local o regional. Ello no entraña necesariamente una gran diferencia en el resultado final, aunque es posible que la haya. Esta ciencia es todavía demasiado joven para permitir predicciones a largo plazo, pero es probable que todos los Estados Miembros puedan aprovechar la experiencia de otros. De hecho, mientras que el método esté en sus etapas formativas, tal intercambio mutuo de información reviste una importancia máxima, puesto que quedan muchos problemas por resolver, tanto conceptuales como operacionales. Quizá lo que más convenga sea considerar que las "estrategias de prevención del delito" forman un marco teórico al que se pueden incorporar nuevos conceptos. En cuanto a la aplicación práctica, ésta se encuentra en una etapa preliminar de desarrollo en algunos países; en otros, apenas si se reconoce.

A. PLANIFICACION DE LA PREVENCION DEL DELITO: TEORIA Y PRACTICA ACTUAL

1. Planificación intersectorial

58. El conocimiento detallado y exacto de las tendencias del delito proporciona información que tiene valor directo para la formulación de políticas, especialmente, cuando se establecen las prioridades de la prevención del delito. Se requieren datos no solamente sobre el número de delitos cometidos, sino también sobre su nivel relativo de gravedad según el público. Se podría elaborar una escala de conveniencia de la prevención, que permitiría experimentar de manera controlada sobre las estrategias de prevención del delito. Sin embargo, hay otro

30/ Véase también P.P. Osipov, ed., Complex Investigations into de System of Influencing Criminality (Leningrado, University of Leningrad Press, 1978).

31/ J. Bafia, Problem of Criminology/Dialectics of a Criminogenic Situation (Varsovia, Law Publishers, 1978). Tosca Hernández, La Ideologización del Delito y de la Pena (Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1977).

factor muy aparte que se tiene que tomar en consideración, a saber, la viabilidad de la prevención. Probablemente sea mucho más fácil reducir el número de robos de tiendas que el número de asesinatos. Hay un equilibrio entre lo posible y lo conveniente y en eso radican todas las decisiones relacionadas con las estrategias de prevención del delito.

59. Análogamente, se establecen equilibrios entre la planificación de la prevención del delito a nivel nacional, como parte de la planificación general del desarrollo, y los proyectos de prevención del delito a nivel local. No se deben presentar las opciones entre un nivel de planificación y otro como si se excluyeran mutuamente. Por el contrario, se debe considerar que se trata de dos niveles complementarios, indudablemente parte del mismo proceso, que se abordan desde distintos puntos: en uno, se parte de los principios generales a la aplicación y en el otro, se aprovechan las experiencias locales sobre criterios satisfactorios para formular la política nacional. Ambas modalidades se basan en la influencia mutua entre la planificación sectorial y la intersectorial.

60. El término "sector" se utiliza en un sentido convencional. Dicho término incluye a todos los organismos y órganos oficiales que contribuyen a la misma esfera de actividad dentro de la sociedad; de esa forma la sanidad, la educación y la agricultura son sectores separados y el sector de justicia penal, integrado por la policía, los tribunales, el sistema carcelario y los servicios de asistencia post-carcelaria y de libertad condicional, es otro. Si se examina la planificación de la prevención del delito a nivel intersectorial, se advierte que es un fenómeno que interesa a varios sectores socioeconómicos, a cada uno según su propio enfoque, en lugar de ser de interés exclusivo para uno, el de la justicia penal.

61. Una de las causas principales del fracaso de los intentos de prevención del delito proviene de la aplicación del criterio estrecho que considera que el delito es un problema únicamente del sector de la justicia penal y espera que sólo dicho sector lo resuelva. Ahora bien, ha habido muy pocos esfuerzos fructíferos de colaboración intersectorial en la prevención del delito. Hay ejemplos de ello en la reglamentación de la seguridad en el trabajo y en el control de la contaminación. En consecuencia, el problema que se afronta actualmente es el de reconocer la necesidad de un criterio intersectorial.

62. Los defensores de la planificación intersectorial de la justicia penal se han quejado de que los planificadores y los administradores principales que trabajan en los demás sectores sociales no han estado dispuestos a tomar nota de la importancia de las consecuencias que pueden tener sus actividades sectoriales para cambiar el nivel de actividad criminal. Conviene examinar las medidas que se pueden adoptar respecto de dicho problema concreto. ¿Hasta qué punto y por qué medios debe el sector de la justicia penal señalar su trabajo y sus problemas, así como la posibilidad de cooperar con otros órganos de planificación? ¿Cómo motivar a otros sectores en consecuencia?

63. La mayoría de las actividades que los planificadores en materia de prevención del delito tratan de promover entre otros planificadores de sectores públicos son actividades que representan "bienes" sociales de por sí, por ejemplo, disposiciones educacionales superiores y más universales y mejores servicios de apoyo para las familias que se encuentran en condiciones difíciles. Quizá resulte conveniente recordar a los encargados de la planificación en estas esferas las posibles consecuencias adversas directas para la criminalidad que pueden tener las fallas que ocurran en sus propios sectores. Normalmente los planificadores en otros sectores no están dispuestos a realizar cambios importantes en sus planes u objetivos tan sólo para tener en cuenta a los encargados de la prevención del delito.

64. Cuando la formulación de políticas establece objetivos múltiples o una jerarquía de objetivos secundarios se pueden plantear algunos problemas para los planificadores. Para que la planificación sea clara, los objetivos deben exponerse claramente. Es probable que la introducción de objetivos contradictorios aumente el nivel de incertidumbre y, en consecuencia, incluso la resistencia psicológica de los planificadores en otros sectores sociales. Ello no significa que no se deban iniciar actividades para educar y hacer que se tome conciencia de lo señalado, sino que se pueden prever algunas dificultades e impedimentos. Es más fácil proporcionar definiciones claras y descripciones concretas de indicadores de éxito cuando se puede convenir en medidas conjuntas. La discriminación racial es un ejemplo tomado de la esfera social en que se han comunicado actividades positivas de algunos gobiernos en la adopción de medidas conjuntas. La participación y colaboración mutuas de los sectores de la justicia penal, la educación y el bienestar social han aliviado en gran medida algunos de los peores efectos de la discriminación racial en determinados países.

65. Se observa otra dimensión de la planificación intersectorial en la experiencia de algunos de los países socialistas de Europa, cuyas estrategias y prácticas tienen mucho en común, aunque difieren en detalle de un país a otro. En primer lugar, un órgano nacional se encarga de esbozarlas en el plano conceptual. Luego son aplicadas en el plano local y pueden llevar a la creación de grupos de ciudadanos interesados que ayuden a los funcionarios locales encargados de la aplicación de la ley y colaboren con ellos para desalentar la actividad criminal, tanto en los lugares de trabajo como en las zonas residenciales.

66. La República Democrática Alemana hace hincapié en los programas de acción colectiva de los trabajadores que compiten por el título de "zona modelo de orden y seguridad" ^{32/}. En Yugoslavia, los "comités sociales de trabajadores para el control mediante la autogestión" vigilan en particular los delitos económicos. Dichos comités pueden examinar las actividades de la administración y de los empleados y pedir asistencia jurídica; una oficina social de contabilidad

^{32/} G. Lehman y H. Kaiser, Crime Prevention as a Community Task in the German Democratic Republic, Quinto Congreso Criminológico de los Países Socialistas, 1978, Zakopane, Polonia.

trabaja estrechamente con ellos 33/. En Polonia se establecieron en 1977 "comisiones de prevención individual", que constaban de 10 a 15 miembros de diferentes profesiones y sectores, incluso de la aplicación de la ley, y que se dedicaban principalmente a ayudar a posibles reincidentes 34/.

67. Dichas experiencias tal vez indiquen que cuando los planificadores de la justicia penal busquen criterios intersectoriales deben dirigirse tanto a los comités centrales de planificación del desarrollo nacional como a las filiales regionales que puedan tener. Es un hecho que en todos los países, desarrollados y en desarrollo, la planificación ocurre en todo momento y va de acuerdo con la cultura y estructura de cada país, pero corresponde a las autoridades decidir exactamente en qué aspecto de la estructura puede producir el mayor efecto tal iniciativa educacional. Hasta el momento, ha quedado demostrado que la responsabilidad de las iniciativas corresponde a las autoridades de prevención del delito. Son dichas autoridades las que tendrán que disponerse a estimular el interés de otros encargados de formular políticas gubernamentales y del público en general. Solamente en situaciones de crisis, por ejemplo, después de un crimen particularmente infame o una cadena de crímenes, es cuando el público y los otros funcionarios toman la iniciativa de acudir a esas autoridades.

2. Técnicas específicas de prevención del delito

68. Otros dos métodos específicos merecen atención especial porque también configuran un criterio práctico. Se trata de la prevención por conducto del diseño del medio ambiente y de la posibilidad de llevar a cabo estudios sobre los efectos del delito. El primero ya ha comenzado a aplicarse y el segundo se encuentra aún en la etapa conceptual. Los estudios sobre los efectos del delito tomarían como modelo los estudios sobre los efectos en el medio ambiente llevados a cabo en los últimos años antes de emprender grandes proyectos de desarrollo. El objetivo de éstos consiste en predecir las consecuencias que podría tener para el medio ambiente la ejecución de un proyecto determinado. Cabe observar sin embargo que el valor de ese tipo de estudio depende no sólo del rigor científico con que se lleve a cabo sino también del alcance que se dé a la definición del término "medio ambiente". Por ejemplo, en el caso del oleoducto que se tendió a través de Alaska, el término "medio ambiente" se ha interpretado en forma bastante restringida como el medio físico circundante inmediato. Un estudio sobre los efectos del delito habría analizado el medio social afectado y, en ese contexto, las posibles soluciones de las modalidades de comportamiento delictual. Ese método presenta tres ventajas concretas. En primer lugar, presenta el posible problema delictual a la mayoría de los encargados de la planificación en una forma que les resulta más

33/ D. Davidović, "The system of self-protection in Yugoslavia" en B. Hoyst, ed., Prevention of Criminality in the Light of the Seminars of the VIIIth International Congress of Criminology, Lisbon, 1978, 1979, Varsovia, Polonia.

34/ J. Malec, "Ways of social reaction against criminality beyond criminal process in the context of the current situation and the etiology of criminality in Poland", Quinto Congreso Criminológico de los Países Socialistas, 1978, Zakopane, Polonia.

conocida y ofrece mayores probabilidades de despertar su interés. En segundo lugar, al hacer predicciones sobre el comportamiento criminal y formular recomendaciones de acción para resguardarse de él, permite realizar un experimento para ensayar hipótesis. Los resultados aumentarán los conocimientos tanto criminológicos como sobre el desarrollo. En tercer lugar, en la vida diaria ayuda a evitar algunos de los efectos secundarios más violentos y desagradables del desarrollo.

69. La prevención del delito por conducto del diseño ambiental ha sido objeto de amplia atención en Norteamérica, donde surgió 35/, pero la idea en sí también se ha difundido a otros lugares. De acuerdo con este criterio, si una determinada combinación de circunstancias aumenta la probabilidad de que se cometan ciertos delitos, es posible que el cambio de las circunstancias, es decir, del medio ambiente, produzca un descenso manifiesto de la incidencia de esos delitos 36/. Se ha aplicado principalmente a la arquitectura y a la planificación urbana, en que se ha hecho muy conocida por el concepto de espacio defendible 37/. La idea del espacio defendible consiste en la responsabilidad personal por la seguridad propia y de la de los demás, tanto respecto de la persona como de los bienes. La gente tendría un vínculo más sólido con el lugar en que viven y, al mismo tiempo, menos temor de estar allí si considera que puede observarlo e identificarse mejor con él y que otros amigos, eventuales o reales, pueden hacer lo mismo. El principal objetivo consiste en eliminar o disminuir la sensación de aislamiento y anonimato que tienen muchas personas en las conurbaciones modernas. Los programas de prevención del delito por conducto del diseño ambiental procuran en lo posible reemplazar la alienación por una sensación de importancia y participación personales.

70. Los trabajos ulteriores se han centrado en el diseño físico de medios que permitan un máximo de supervisión de los niños, con la intención concreta de proporcionar a la familia apoyo psicológico a través de la planificación física del medio en que se pasa la mayor parte del tiempo. Se ha logrado bastante éxito y el método ha seguido perfeccionándose 38/. Hasta ahora, este método se ha aplicado en forma limitada, normalmente en un conjunto residencial e incluso en un solo edificio. Sin embargo, se estudia su ampliación a regiones y zonas concretas. Se está acumulando un conjunto muy valioso de información mediante "inventarios de los errores", en los que se enumeran aquellos elementos del diseño que, según se haya comprobado, conllevan en forma sostenida un índice delictual anormalmente elevado respecto de vecindarios del mismo tipo.

35/ C. Ray Jeffrey, Crime Prevention through Environmental Design (Beverly Hills, Sage Publications, 1971).

36/ P.A. Stanley, Crime Prevention through Environmental Design: A Review (Ottawa, Office of the Solicitor General of Canada, 1977). Este trabajo ofrece una visión general de lo publicado hasta esa fecha sobre la materia.

37/ O. Newman, Defensible Space: Crime Prevention through Urban Design (Nueva York, MacMillan and Company, 1972).

38/ O. Newman, Communities of Interest (Nueva York, Doubleday, 1980).

71. El desarrollo de la planificación para la prevención del delito en el plano de la comunidad, en que el sector de justicia criminal desempeña una función central, es uno de los cambios más notables experimentados en muchos países en los últimos años. Es probable que el mayor interés por la planificación interna de la prevención del delito haya surgido por el hecho de haber coincidido varias escuelas criminológicas diferentes. Ante todo, el aumento del interés y de la complejidad de la planificación, antes señalados, destacaron la necesidad de definir con claridad los objetivos, lo que puede lograrse con facilidad respecto de delitos concretos en un medio ambiente definido en forma precisa. En segundo lugar, en muchos países preocupa cada vez más a las autoridades el desfase progresivo que parece haber entre la policía y la comunidad a la que prestan servicios. Al mismo tiempo, se ha reconocido que no es fácil determinar cuáles son los delitos que es más importante prevenir desde el punto de vista del público. Por lo tanto, ha existido una creciente tendencia a individualizar los delitos en que la prevención parece más viable y a centrar la atención en ellos. Dado que la criminalidad ya no puede atribuirse exclusivamente a la patología o a la inclinación individuales, se presta más oído a las teorías de la oportunidad 39/. La mayoría de las personas no cometerían un homicidio aunque tuviesen la oportunidad de hacerlo fácilmente, pero, una proporción lamentablemente elevada de empleados, al parecer bien adaptados, estarían dispuestos a apropiarse indebidamente de fondos si surgiese la oportunidad y si al parecer no tuviesen muchas posibilidades de ser descubiertos.

72. El interés cada vez mayor en determinadas clases de delitos como punto focal apropiado de los esfuerzos de prevención llevó a centrar la atención en el plano local. Ello estimuló el desarrollo de técnicas tales como las patrullas policiales preventivas y otras formas de disuasión directa. En algunos países, el ejercicio de funciones de la policía por la comunidad se ha convertido en una práctica establecida 40/. En un plano informal, la policía local se está integrando mejor con el público al que sirve, a veces como miembros de los órganos de planificación local. Fácilmente podría preverse la posibilidad de incluirla en el plano regional y, a la larga, incluso en el nacional. Al parecer se están mejorando otros aspectos de la práctica de ejecución de la ley, como se previó en reuniones regionales. En varios países se está estudiando la posibilidad de utilizar en forma constructiva los medios de difusión como ayuda para combatir el delito, como se hace ya en varios países con economía de planificación centralizada 41/.

39/ Para mayores detalles, véase P. Mayhew, "Crime as opportunity", Londres, Home Office Research Study, No. 34, 1976; F.W.M. Van Straelen, "Prevention and technology", The Cranfield Papers on Crime Prevention (Londres, Peel Press, 1978).

40/ J.C. Alderson, Policing Freedom (Londres, McDonald y Evans, 1979).

41/ Por ejemplo, véase "Ways of social reaction against criminality beyond the criminal process", trabajo presentado por Hungría al Quinto Congreso Criminológico de Países Socialistas, 1978, Zakopane, Polonia.

73. El Reino Unido ha comunicado un caso de colaboración intersectorial exitosa en el plano local. En una gran ciudad se registraba un aumento sostenido de los robos de automóviles, que absorbía parte importante de tiempo y esfuerzo de la policía. Cuando se determinó precisamente la zona geográfica en que se producían los robos y en que se recuperaban los vehículos robados se comprobó que la mayor parte tenía lugar cerca del centro de la ciudad, mientras que casi todos los vehículos recuperados se encontraban en los suburbios habitados por grupos socio-económicos más pobres, con una importante población de adultos jóvenes. Al estudiarse el momento en que se cometían los delitos se comprobó que, en su mayoría, se trataba de las últimas horas de la tarde o de fines de semana. A continuación se analizaron los recorridos e itinerarios de los autobuses locales y se comprobó que éstos no contemplaban las necesidades de los adultos jóvenes, que no podían darse el lujo de regresar en automóvil a sus casas después de pasar la tarde en uno de los lugares de esparcimiento del centro de la ciudad. Al aumentar levemente el número de autobuses se logró reducir marcadamente la incidencia de los robos y, al mismo tiempo, liberar horas de trabajo de la policía. Este ejemplo revela que el problema de los robos sólo pudo resolverse cuando los diversos sectores públicos, la policía, el transporte, la planificación urbana colaboraron en el plano local, utilizando información detallada 42/.

74. Este método también ha destacado la relación entre la policía y el sector privado, en una forma que tal vez sea importante para el futuro. La industria de seguros reviste importancia para la prevención del delito, como posible fuente de información externa al sistema sobre tendencias delictuales y por sus vínculos extraoficiales con las actividades de la policía en diversas formas complejas. En muchos países, está surgiendo una fuerte industria privada de la seguridad. Esto tiene repercusiones para la policía y para la lucha contra el delito en el futuro, en el sentido de que puede reducir las oportunidades, pero también puede ser una fuente de acceso, para los delincuentes profesionales que logren incorporarse al personal sin ser descubiertos o que pueden corromper a los funcionarios mediante el soborno. Así, pues, surge el grave problema de la vigilancia por los organismos públicos y de la responsabilidad para con el público.

75. Por lo tanto, se sugiere que la principal diferencia entre los criterios sectorial e intersectorial no consiste en que rivalicen entre sí o en que sean recíprocamente excluyentes, sino en que su punto de partida es diferente. Cada uno tiene sus ventajas y posiblemente cada cual resulte más adecuado para distintas clases de delito. Por ejemplo, la mayor parte del incremento de los delitos "tradicionales" tiende a corresponder a una determinada localidad y quizá lo más apropiado sea tratar de resolver el problema en ese plano, utilizando la información generada a esos efectos en el propio lugar. Sin embargo, cuando una clase de delito amenaza convertirse en un problema grave en toda una región o un país, quizá convenga más la acción a nivel nacional. Es muy probable que así ocurra, en particular, respecto de los nuevos tipos de delito económico. Las diversas técnicas para cometer desfalcos y fraudes que surgen con el desarrollo económico y las nuevas tecnologías que los acompañan no están igualmente limitadas a un momento o lugar. Tal vez valga la pena comparar ésto con lo sucedido últimamente

42/ El estudio todavía se está llevando a cabo y no ha sido publicado.

en el campo de la teoría de la administración y de la planificación. Durante un tiempo, los teóricos han estado buscando formas de medir la significación e importancia relativas de las decisiones. En ese contexto, el indicador más prometedor hasta ahora ha sido la medida de lo que tardan en ejecutarse las decisiones y el número de personas directa o indirectamente afectadas por ellas. Del mismo modo, quizá podría clasificarse el delito en distintas categorías, incluidos el número de posibles víctimas y el lapso en que podrían seguir cometiéndose. Obviamente, no se trata de una simple correlación con la "gravedad" del delito o la "culpabilidad" del hechor, pero podría proporcionar un criterio para discriminar entre las clases de delito cuyo control y prevención efectivos exigen una planificación centralizada y aquellas en que la planificación local puede ser suficiente y muy apropiada.

76. Un enfoque mixto de esa índole podría facilitar el logro de progresos respecto de otra cuestión planteada en las reuniones preparatorias, el costo y los beneficios relativos de las perspectivas de la planificación a largo plazo en contraposición a la solución de los problemas a corto plazo. Es posible que los métodos de largo alcance no preste adecuada atención a los problemas inmediatos, que a su vez pueden hacer fracasar la planificación a más largo plazo. Sin embargo, el hecho de desestimar la solución a largo plazo equivale a invitar a que se repita el fracaso histórico de la prevención del delito en la mayoría de los países. Uno de los temas que podría unir los criterios partidarios, respectivamente, de la planificación a corto y a largo plazos es el relacionado con la participación del público. En muchas de las reuniones preparatorias se recalcó que en principio ello era sumamente deseable. No cabe duda de que las medidas prácticas que se adopten al respecto y la formulación de la política pertinente deberán hacerse en el plano nacional y en un marco cultural concreto.

77. Varios países de la región de Asia y el Pacífico proporcionan ejemplos de participación pública en la prevención del delito en el plano local. En la República de Corea 43/, Bangladesh 44/ y Malasia 45/ se organizan grupos de vigilancia, especialmente nocturna, formados por ciudadanos. Estos grupos son responsables ante un consejo de ancianos de la aldea, una cooperativa de aldea de objetivos múltiples, u otro grupo equivalente. Son oficialmente reconocidos por el Gobierno central y reciben orientación de éste. Japón informa que ha recurrido en gran escala a organizaciones de voluntarios para la rehabilitación de delincuentes y para colaborar en otros aspectos de la prevención del delito 46/.

43/ Instituto de las Naciones Unidas en Asia y el Lejano Oriente para la prevención del delito y el tratamiento del delincuente (UNAFEI); Informe correspondiente a 1976 y Resource Materials Series No. 13 (marzo de 1977), Fuchu, Tokio.

44/ UNAFEI, op.cit., y Kibra, ABHG (1976) Police Administration in Bangladesh.

45/ UNAFEI, Resource Material Series No. 12 (octubre de 1976), Fuchu, Tokio.

46/ "Crime prevention and control - the challenge of the last quarter of the century", trabajo presentado por el Gobierno de Japón al Quinto Congreso de las Naciones Unidas sobre la prevención del delito y el tratamiento del delincuente.

78. Cualesquiera que sean el nivel o niveles en que se planifiquen las estrategias de prevención del delito, para orientar a los gobiernos hay que considerar dos problemas. En primer lugar, está el grave problema de la posibilidad de una transferencia transcultural. Si la conceptualización es demasiado general, usualmente el resultado parece ser una expresión de buenas intenciones, pero poco dice sobre la forma en que deberían materializarse. Si el intercambio de puntos de vista se refiere a técnicas, estrategias y métodos concretos de una sociedad determinada, las posibilidades de trasladarlas a otro marco cultural son discutibles. En segundo lugar, la función que corresponde a la investigación y la evaluación de los efectos y de la eficacia de dichas estrategias de prevención del delito, especialmente en los países cuyos recursos son muy limitados, es fundamental, puesto que no puede pensarse en aplicar en otro lugar un método que no dio resultados en el primero.

3. Evaluación del impacto de las estrategias de prevención del delito

79. En congresos anteriores ^{47/} se ha examinado con cierto detalle la función de la investigación de que han surgido algunos principios generales tan importantes que constituyen el punto de partida de todo examen de esa índole. En primer lugar, el rigor en la evaluación exige que el componente de evaluación esté inserto desde un principio en todo plan o programa. En el pasado, la evaluación ha quedado limitada a la etapa posterior a los hechos. La tendencia reciente a incorporar desde un principio los aspectos relacionados con la investigación constituye un adelanto claro, y la reunión interregional de expertos recomendó concretamente que el Congreso examinara y subrayara la importancia de esto. Requiere ello una exposición clara y concreta de los objetivos y los indicadores del éxito, tanto en las distintas etapas intermedias como respecto del objetivo final. Hay una diferencia entre la eficacia de una estrategia, es decir, la medida en que logra alcanzar sus objetivos declarados, y sus efectos, es decir los cambios, positivos y negativos, previstos e imprevistos. Toda evaluación debe referirse a la eficacia y los efectos de la estrategia, incluyendo como componente separado y obligatorio su posible repercusión a largo plazo. La evaluación debe incluir también el costo actual, social y financiero, incluso si se espera que los efectos a largo plazo sean buenos; como alternativa, debe incluir los beneficios inmediatos, si existe la posibilidad de que los efectos a largo plazo sean adversos. Ese método amplio de evaluación exige una labor interdisciplinaria en muchos sentidos, que se extiende a la difusión de los resultados. La identificación y el análisis de los efectos secundarios imprevistos y los posibles resultados en el futuro lejano es un aspecto importante de la evaluación y requiere el tipo de técnicas de pronóstico mencionadas en la sección I, B supra.

^{47/} Tercer Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente, Estocolmo, 1965, tema A. Cuarto Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente, Kyoto, Japón, 1970, tema D. Quinto Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente, tema 9 del programa.

80. Conviene mencionar aquí algunos de los principales obstáculos que se oponen a la evaluación. El primero es el espíritu de aprensión que parece caracterizar a los organismos de la justicia penal en muchos países. Muchos oficiales de policía y de prisiones y otros funcionarios del sistema de justicia penal se consideran despreciados por el público general y por la comunidad docente e investigadora en la que perciben una amenaza orientada principalmente a crear problemas y a decirles a ellos, los funcionarios de servicio, la forma en que deben hacer su trabajo. Por lo tanto, estrechan filas contra toda posible injerencia externa, y la privación de información, que se logra reservando los datos existentes o prohibiendo el acceso a una parte del sistema, se convierte en un instrumento poderoso. A veces, los organismos o dependencias que experimentan algún tipo de problema piden ayuda a los investigadores. Esos casos entrañan para los investigadores presiones y responsabilidades considerables, pues ven en peligro su propia integridad. En realidad, es posible que se trate de experiencias positivas, en la medida en que entrañen un contacto directo con las presiones de la vida real, con lo cual el investigador comprende mejor su propia esfera de estudio y los agentes de la ley adquieren mayor confianza en los investigadores; ello permite que se establezcan puentes entre la comunidad de investigadores y el mundo de las operaciones prácticas. Es posible, pues, que en último término, los investigadores se hallen en situación de actuar como vínculo entre quienes elaboran la ley y quienes la hacen cumplir. En este sentido, es superior la investigación de la evaluación realizada por fuentes internas, pero la investigación realizada por fuentes externas presenta otras ventajas. La evaluación que hace el personal ejecutivo de la labor de investigación y de los resultados de la evaluación es un componente importante del proceso. Finalmente, es posible que los administradores estimen que los resultados metodológicamente correctos de la evaluación no tengan interés en relación con su situación y decidan asignarles valor secundario en relación con las decisiones que hayan de adoptar. Los estudios de evaluación realizados por grupos externos pueden asignar un orden distinto de prioridades a los supuestos éticos subyacentes a los objetivos, y con frecuencia así ocurre.

81. Como es ya bien sabido, los resultados de las investigaciones publicadas sobre evaluación en la esfera de la justicia penal no son muy alentadores. Los científicos están todavía discutiendo si ello se debe a la baja calidad de las metodologías de evaluación o a la ineficacia de los programas, pero en este punto se puede pasar por alto esa controversia. Sin duda la necesidad de reducir la ambigüedad de las metodologías es uno de los factores que justifican el esfuerzo por elaborar programas preventivos de menor amplitud y mayor precisión. Aunque es verdad que la evaluación unidimensional en la esfera de la política social está ya quedándose anticuada, las metodologías aplicables a una evaluación rigurosa de múltiples dimensiones, incluidos los efectos de las medidas de lucha contra el delito en todos los niveles, son todavía bastante poco atinadas y considerablemente costosas. Por ello, se ha dirigido la atención a problemas tales como el fenómeno del desplazamiento, si se "previene" un delito en un lugar determinado, ¿se produce ese mismo delito, u otro que lo compensa, en momento y lugar diferentes? Tales estudios pueden realizarse con los métodos disponibles y son capaces de aclarar, aunque en forma limitada, el fenómeno delictivo en su totalidad. Tales estudios suministran también por supuesto cierta orientación normativa inmediata. Las conclusiones actualmente disponibles pueden resumirse muy brevemente del modo siguiente:

/...

a) La prevención primaria (reducción de las oportunidades etc.) funciona mejor que la prevención secundaria (tratamiento y rehabilitación del delincuente);

b) No puede hacerse todavía una afirmación científicamente válida respecto de los efectos de la prevención terciaria (políticas intersectoriales de gran amplitud y múltiples dimensiones); no es posible evaluarlos con rigor. Sin embargo, las pruebas y opiniones acumuladas indican en forma abrumadora que esas políticas son útiles y habría que seguir desarrollándolas.

B. RESUMEN Y CONCLUSIONES

82. Se desprende claramente de lo que antecede que la existencia de información sobre las tendencias delictivas y la elaboración de estrategias de prevención del delito están estrechamente relacionadas. Ambas cuestiones revisten interés para los encargados de la planificación y la formulación de políticas a nivel nacional en todas las facetas de la administración de la justicia. Sin embargo, la carencia de los datos necesarios es patente y entorpece el progreso en este campo. La formulación y el afinamiento de las estrategias de prevención del delito, particularmente en una perspectiva aplicable a las distintas culturas, depende de la existencia de bases de datos fidedignos y del perfeccionamiento de las metodologías de reunión y análisis de las estadísticas e indicadores de la delincuencia, así como pronósticos de las tendencias en el futuro.

83. Si las Naciones Unidas han de fomentar la cooperación internacional en esta esfera y aumentar el intercambio de experiencias nacionales, habrá que fortalecer la capacidad de reunir, analizar y difundir información en la forma que sea más útil para los Estados Miembros, a fin de establecer "un sistema para la reunión, análisis y difusión eficaz de datos fidedignos e internacionalmente comparables a fin de facilitar la tarea de identificar aquellas políticas de prevención del delito que son eficaces" ^{48/}. En tal sentido, el Congreso tal vez quiera impartir orientación para la labor futura de la Organización en esta esfera y formular recomendaciones para mejorar la capacidad de investigación y planificación de los Estados Miembros, con la asistencia de las Naciones Unidas en la medida necesaria, teniendo en cuenta las siguientes cuestiones prioritarias:

a) La elaboración, en cooperación con la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, de directrices, manuales, proyectos experimentales y otros métodos y técnicas de investigación que permitan el establecimiento de bases de datos más apropiadas para las políticas y programas aprobados ^{49/};

^{48/} "Métodos y medios que probablemente serían más eficaces para prevenir el delito y mejorar el tratamiento del delincuente" (E/CN.5/536) anexo IV, párrs. 17 C y 32, suscritos por la Asamblea General en su resolución 32/58.

^{49/} El Instituto Latinoamericano de Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente ha comenzado a elaborar un manual de esta índole para la región de América Latina; el Instituto ha creado recientemente un grupo de expertos que asesorará en la preparación del manual.

- b) El aumento de la capacidad de los gobiernos para pronosticar las tendencias de la delincuencia con miras a ayudar a los países a prever la posible evolución y preparar los planes correspondientes;
- c) La realización de estudios detallados de la relación entre procesos de desarrollo tales como la urbanización, la industrialización, el crecimiento demográfico, la migración y otras tendencias demográficas, la tasa de cambio social, etc., y el posible aumento de la delincuencia, con miras a contrarrestarlo 50/;
- d) Formulación de directrices y recomendaciones que permitan una integración más eficaz de las políticas de prevención del delito en los esfuerzos nacionales de planificación;
- e) La preparación de recomendaciones sobre las formas de racionalizar el funcionamiento de los sistemas de justicia penal desde el punto de vista de la relación costo-beneficio, prestando la debida atención al respeto de los derechos humanos fundamentales;
- f) La elaboración, con la cooperación del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para la Defensa Social y los institutos regionales de prevención del delito, de monografías y planes de demostración en las esferas antes mencionadas, con miras a difundir las experiencias positivas y contribuir a superar los posibles problemas y obstáculos;
- g) Las formas de facilitar el intercambio de experiencias y conocimientos en esta esfera entre todos los países, tanto desarrollados como en desarrollo, haciendo particular hincapié en la maximización de los métodos basados en prácticas y tradiciones locales;
- h) El fortalecimiento de la cooperación regional en materia de investigación y la capacitación en las esferas antes mencionadas;
- i) El suministro, a petición de los gobiernos y con la asistencia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de los servicios de asesoramiento técnico necesarios para la elaboración de bases de datos mejoradas y políticas de prevención del delito más eficaces en el contexto de su desarrollo socioeconómico y sus planes de desarrollo;
- j) La elaboración de estudios a intervalos periódicos sobre la situación mundial de la delincuencia, a fin de atender a la necesidad general de información comparable, estadística y de otra índole, sobre las tendencias de la delincuencia y las estrategias de prevención del delito para suministrar a los Estados Miembros distintas opciones en materia de política. Esta información podría asimismo tenerse en cuenta en la preparación de los informes sobre la situación social en el mundo.

50/ Véase en tal sentido el documento de trabajo de la Secretaría sobre el tema 8 del programa, "Nuevas perspectivas de la prevención del delito y la justicia penal ante el desarrollo: el papel de la cooperación internacional", op.cit.

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.