



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.87/5
4 junio 1980
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

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

JUSTICIA DE MENORES: ANTES Y DESPUES DEL COMIENZO DE LA VIDA DELICTIVA

Documento de Trabajo preparado por la Secretaría

INDICE

<u>Capítulo</u>	<u>Párrafos</u>	<u>Páginas</u>
INTRODUCCION	1 - 7	3
Primera parte. La justicia de menores antes del comienzo de la vida delictiva		
I. TENDENCIAS ACTUALES EN LA JUSTICIA DE MENORES	8 - 21	5
A. Distintos enfoques conceptuales	8 - 12	5
B. Criterio filosófico básico	13 - 18	7
C. Aplicabilidad del concepto de justicia de menores	19 - 21	9
II. RESPONSABILIDAD POR EL DESARROLLO DE LOS NIÑOS Y LOS JOVENES	22 - 42	10
A. Función de la familia	22 - 25	10
B. Función del sistema educacional	26 - 35	11
C. Función de la comunidad	36 - 39	14
D. Función del Estado	40 - 42	15
III. PLANIFICACION DE LOS PROGRAMAS Y SERVICIOS DE DESARROLLO PARA LOS NIÑOS Y JOVENES	43 - 50	17
A. Métodos de planificación general	43 - 49	17
B. Mecanismos de apoyo	50	18
IV. PROGRAMAS Y SERVICIOS PARA LOS NIÑOS Y JOVENES EN PELIGRO	51 - 56	20
A. Programas de individualización temprana	51 - 54	20
B. Servicios de intervención y medidas de tratamiento	55 - 56	21
Segunda parte. La justicia de menores después del comienzo de la vida delictiva		
V. CUESTIONES RELATIVAS A LA RESPONSABILIDAD JURIDICA Y SOCIAL	57 - 71	22
VI. LAS DEFINICIONES LEGALES DE LA DELINCUENCIA Y LA NATURALEZA JURIDICA DE LA JUSTICIA DE MENORES	72 - 86	27
A. Definiciones de delincuencia	72 - 76	27
B. Diversas formas jurídicas	77 - 78	28
C. Cuestiones de procedimiento	79 - 86	29
VII. ALTERNATIVAS AL SISTEMA DE TRIBUNALES DE MENORES	87 - 92	33
VIII. PROGRAMAS DE TRATAMIENTO	93 - 97	35

INTRODUCCION

1. Al aprobar la inclusión del tema de la delincuencia de menores en el programa provisional del Sexto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, el Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia tomó nota de que ya había figurado en el programa de los tres primeros Congresos. Sin embargo, en vista del aumento de la proporción de los jóvenes en la población y de los importantes cambios en los métodos y procedimientos destinados a resolver los problemas de la delincuencia y de los jóvenes inadaptados - especialmente la insistencia cada vez mayor en consideraciones de derechos humanos - el Comité estimó que era adecuado que se planteara el tema en el Sexto Congreso 1/.
2. El hecho de que en muchos países del mundo hubiese variado significativamente el marco socioeconómico y político en que se había realizado el examen anterior del tema influyó en la decisión del Comité de incluir el tema en el programa provisional del Sexto Congreso. Además, el Comité estimaba que el desarrollo más intenso de técnicas para tratar los menores en peligro y las personas delincuentes durante sus primeros años, cuando sus futuras normas de comportamiento se encontraban en etapas formativas, constituía una de las esferas más importantes a que había que asignar recursos para la prevención del delito.
3. El Comité observó que:
 - a) Había que tratar de reflejar las estrategias generales para ayudar a las personas inadaptadas y los delincuentes en directrices prácticas, con miras a facilitar su aplicación en el contexto administrativo;
 - b) En consonancia con la importancia que se asignaba a la función del sistema educacional, la planificación de la prevención del delito debía convertirse en parte integrante de la planificación educacional;
 - c) Había que tratar de estudiar los procesos de sustitución del sistema de justicia penal en cuanto a su aplicación a la jurisdicción de menores 2/.
4. La justicia de menores como concepto no se presta a una definición fácil y de aceptación general. El estudio de un sistema de justicia de menores no tendrá sentido a menos que sea precedido por un examen del contexto histórico en que se estableció y en el cual se aplica, de los valores y normas de la sociedad en que funciona y de los complejos factores generales de la estructura social, económica y política de la sociedad. Se considera que un sistema de justicia de menores es parte integrante de todas las actividades encaminadas a la prevención general y concreta de la delincuencia juvenil. En muchos países

1/ Véase el informe del Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia sobre su cuarto período de sesiones (E/CN.5/536), párr. 53.

2/ Ibid., párrs. 54 a 56.

del mundo, se asigna a ese sistema la responsabilidad de adoptar la mayor parte de las decisiones relativas a la protección y el control de los niños y jóvenes. Sin embargo, en el cumplimiento de dichas funciones, el sistema debe tratar de mantener un delicado equilibrio entre la protección de los derechos de los niños y jóvenes, por una parte, y, por la otra, la protección de la sociedad de conductas que se consideren perjudiciales o perturbadoras.

5. En el presente documento de trabajo, si bien no se procura establecer una definición uniforme del concepto de justicia de menores, se trata de presentar un marco conceptual para el examen del tema desde tres puntos de vista: la justicia de menores en el sentido de justicia social para todos los niños y jóvenes, la justicia de menores en el sentido de esfuerzos especiales en el contexto social para hacer frente a los problemas de los niños y jóvenes en peligro y que requieren atención y protección y la justicia de menores en el sentido de justicia para el niño o joven acusado o condenado.

6. El documento se divide en dos partes. En la primera, se examina la justicia de menores antes del comienzo de la vida delictiva, lo que denota un concepto positivo de promoción y salvaguardia del bienestar de todos los niños y jóvenes. Un objetivo básico consiste en asegurar un ambiente saludable, estimulante y propicio para el desarrollo adecuado de niños y jóvenes. Otro consiste en individualizar oportunamente a los niños y jóvenes que tienen problemas o se encuentran en situaciones irregulares y aplicar medidas correctivas apropiadas, respetando plenamente sus derechos humanos, antes de que tengan dificultades con la ley. Además de examinar los derechos humanos en general que corresponden a los niños y jóvenes que llegan a una determinada edad prefijada, en la primera parte del documento se consideran otros derechos específicos, como el de nacer sin problemas de salud, de ser querido, de recibir cariño y atención constantes, de vivir en un ambiente saludable y estimulante, de tener satisfechas las necesidades humanas básicas y de adquirir los mecanismos emocionales, psicológicos e intelectuales necesarios para colmar sus aspiraciones como individuo o como grupo y poder desenvolverse en la sociedad.

7. La segunda parte se refiere a la justicia de menores después del comienzo de la vida delictiva y, en particular, a la formulación y aplicación de medidas y procedimientos eficaces y humanitarios respecto de los niños y jóvenes que necesitan atención y protección, aquellos que ya han tenido comportamientos desviados y no parece posible encarrilarlos, y aquellos que no han respondido positivamente a las medidas de protección y prevención ni las han aprovechado y se han convertido en verdaderos peligros para sí mismos y para la sociedad.

Primera parte

LA JUSTICIA DE MENORES ANTES DEL COMIENZO DE LA VIDA DELICTIVA

I. TENDENCIAS ACTUALES EN LA JUSTICIA DE MENORES

A. Distintos enfoques conceptuales

8. Expertos en ciencias sociales y otros especialistas de numerosos países han impugnado el principio de que el Estado tiene el deber de actuar como padre e intervenir en nombre de los niños y jóvenes para corregir desigualdades, injusticias o fallas en la integración en la sociedad, que se aplicó en anteriores reformas introducidas en los países desarrollados. En algunos países se ha considerado que la intervención paternalista es contraria al ideal de que la intervención se limite a la protección de la libertad de los niños y jóvenes. Ha surgido así la preocupación de que una mayor atención a los derechos pueda aumentar el descuido y se ha planteado la interrogante de si es posible reconocer y respetar los derechos sin descuidar las necesidades. De las posiciones filosóficas contrapuestas en cuanto al tratamiento apropiado del delincuente juvenil ha dimanado un posible conflicto similar pero separado 3/. Por una parte, se trata de imponer un castigo que guarde relación con la gravedad del daño y la culpabilidad del hechor y, por la otra, de prever mecanismos - sin fines de castigo - para cumplir los objetivos utilitarios de rehabilitación, disuasión o privación de la capacidad.

9. Muchos países han establecido sistemas de justicia de menores para los delincuentes juveniles. Este concepto se desprende de la convicción de que los problemas de la delincuencia juvenil y los problemas conexos de los jóvenes en situación irregular no pueden resolverse en el marco de los procesos tradicionales del derecho penal. Por ello, se han elaborado sistemas de justicia de menores adaptados a las necesidades de los jóvenes delincuentes. Una importante función ha consistido en proporcionar servicios especializados de prevención y tratamiento para niños y jóvenes como medio para la "prevención secundaria", la rehabilitación y la mejor integración en la sociedad.

3/ Se considera que la cuestión de la justicia de menores reviste particular importancia para el continente africano debido a la proporción extraordinariamente grande de menores en la población. Los menores son las víctimas inevitables de un proceso que se caracteriza por la escasa capacidad de la familia para transmitir valores sociales y para controlar a los menores. Como el desarrollo económico y social es lo que ha planteado este dilema, la delincuencia juvenil debe prevenirse fundamentalmente por medios económicos y sociales. Véase el informe de la Reunión Preparatoria Regional Africana sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (A/CONF.87/BP/4), párr. 18.

10. En algunos países se considera que el concepto de justicia de menores, como servicio social, no ha cumplido totalmente los propósitos y objetivos originalmente fijados. Factores tales como el número cada vez mayor de jóvenes, la insuficiencia de los recursos y el agravamiento de las perturbaciones sociales económicas han tenido efectos devastadores en la capacidad de los sistemas de justicia de menores para resolver eficazmente la amplia gama de problemas individuales y sociales que caracterizan a la delincuencia juvenil. En algunos de los países desarrollados, a las presiones ya señaladas se suma el hecho de que los sistemas de justicia de menores reiteradamente no han podido demostrar la eficacia de su estructura 4/.

11. En cambio, la mayoría de los países en desarrollo han insistido más en el concepto de la justicia social para todos los niños, que se ha vinculado con medidas preventivas generales 5/. En algunos de los países más desarrollados, ha habido una tendencia cada vez mayor a desplazar el control social de la familia y otras instituciones sociales tradicionales a organismos del Estado, mientras que en muchos países en desarrollo parece prevalecer la tradición de resolver los problemas dentro del marco de la familia, y no por conducto de una autoridad pública.

4/ En el informe sobre la Reunión Preparatoria Regional Europea se observó que "La experiencia adquirida con el modelo de tratamiento en los últimos decenios, cuando la moderna criminología de base evaluativa y científica había comenzado a evaluar los resultados logrados, no había sido alentadora en general. Los participantes expresaron opiniones algo divergentes en cuanto al éxito o la falta de idoneidad del modelo de tratamiento, en especial con respecto al tratamiento institucional. Se observó, sin embargo, que el problema de la delincuencia había resultado ser más persistente y las soluciones menos eficaces de lo que se había previsto". Véase el "Informe de la Reunión Preparatoria Regional Europea sobre la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente" (A/CONF.87/BP/1), párr. 28.

5/ En la Reunión Regional Africana "se expresó poco o ningún interés por la actual controversia en algunos países desarrollados centrada en si el enfoque social y de rehabilitación había sido o no eficaz y había puesto o no en peligro los derechos procesales y civiles de los jóvenes real o potencialmente en conflicto con normas y leyes sociales. Africa tenía un interés diferente, un interés que trataba de lograr la justicia social para todos y establecía sistemas de valores para cada joven. Para lograr este propósito de largo alcance se utilizaban los criterios comunales de base amplia". Véase el "Informe sobre la Reunión Preparatoria Regional Africana ..." (A/CONF.87/BP/4), párr. 19.

12. Sin embargo, en varios países en desarrollo están ocurriendo ciertas transformaciones socioeconómicas que, invariablemente, tienden a menoscabar su capacidad para actuar exclusivamente sobre la base de los órganos locales de control social y, especialmente, la familia. Por ejemplo, la urbanización acelerada, la industrialización y la insistencia en el crecimiento económico pueden conducir a una mayor disolución del control familiar y tribal y, en consecuencia, es posible que, ingenuamente y sin un examen cuidadoso, se parta de la hipótesis de que los sencillos recursos de la policía uniformada, los jueces y otras instituciones de los sistemas de justicia de menores de los países más desarrollados constituyen sustitutos apropiados de las formas tradicionales de control social. El Sexto Congreso tendrá ocasión de considerar posibles formas de mantener y reforzar los factores de control social locales, tradicionales u oficiosos y, al mismo tiempo, mantener el impulso del progreso socioeconómico.

B. Criterio filosófico básico

13. La justicia de menores antes del comienzo de la vida delictiva refleja la intención de proporcionar justicia social a niños y jóvenes con miras a promover y salvaguardar su bienestar. A esos efectos, el sistema de justicia social para niños y jóvenes protegerá sus derechos, incluidos los necesarios para su supervivencia y aquellos que les reconozcan la legislación, la autoridad y la costumbre social, y protegerá a los niños y jóvenes cuando no se respeten esos derechos y cuando intervenga el sistema judicial.

14. Este concepto amplio de la justicia social para niños y jóvenes es consonante con la Declaración de las Naciones Unidas de los Derechos del Niño 6/ y con los propósitos y objetivos del Año Internacional del Niño 7/. Tanto en la Declaración como en el Año Internacional se reconoció que las necesidades especiales de los niños y jóvenes no dimanaban únicamente de su derecho a desarrollarse adecuadamente en el sentido físico, sino que dimanaban también de su derecho a desarrollar cabalmente todas sus posibilidades en los planos psicológico, intelectual, moral, social y cultural.

15. El Secretario General, en su memoria sobre la labor de la Organización presentada a la Asamblea General en su trigésimo cuarto período de sesiones, destacó recientemente la constante preocupación de las Naciones Unidas por la suerte de los niños. El Secretario General declaró que en el Año Internacional del Niño la comunidad internacional había tenido sobradas oportunidades de recordar las severas privaciones que padecían los niños en muchas partes del mundo, y había comprobado, asimismo, que con demasiada frecuencia los niños también eran víctimas de violaciones de los derechos humanos. Era absolutamente intolerable que en nuestros días se hiciera sufrir a los niños de dicha manera. Cabía esperar sinceramente que los objetivos de la Declaración de los Derechos del Niño resultaran favorecidos por los grandes esfuerzos que

6/ Véase la resolución 1386 (XIV) de la Asamblea General.

7/ Véase la resolución 31/169 de la Asamblea General.

habían hecho en 1979 los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales con miras a promover los intereses y los derechos de los niños de todo el mundo 8/.

16. A pesar de las diferentes modalidades y tipos de problemas de los niños y jóvenes que se registraban en los distintos países, en todas las reuniones preparatorias del Sexto Congreso hubo acuerdo respecto de la postura filosófica fundamental que se requería. Se convino en general en que la justicia de menores en el sentido de justicia social para el niño y su familia era un objetivo prioritario que debía procurarse como bien en sí y por la pertinencia de la justicia social a la prevención del delito. En consecuencia, el concepto de justicia social incluía los derechos del niño a la protección de la sociedad y fomentaría la elaboración y formulación de estrategias amplias de prevención destinadas a neutralizar los factores socioeconómicos, biofísicos y emocionales que pudieran predisponer a los niños y personas jóvenes hacia la delincuencia juvenil 9/.

17. En las reuniones preparatorias, se dieron interpretaciones diferentes al término "justicia de menores" y se procuró aclararlo a fin de facilitar el examen del tema en el Sexto Congreso. En la reunión preparatoria europea se sostuvo que la justicia de menores después del comienzo de la vida delictiva se refería a la justicia en su sentido jurídico normal y que la justicia de menores antes del comienzo de la vida delictiva se refería a la justicia social. Así, el concepto de justicia social debía considerarse pertinente al desarrollo de los niños y jóvenes en general, y de los niños en peligro en particular, mientras que el concepto de justicia de menores se aplicaba a jóvenes delincuentes que habían sido acusados o condenados. Los dos conceptos estaban estrechamente vinculados pero podían separarse a efectos de examen y planificación.

18. Esas consideraciones de justicia social y la complejidad del problema pusieron de manifiesto la necesidad de examinar - primero por separado y luego conjuntamente - la función que corresponde a la familia, la educación, la comunidad y el Estado y sus responsabilidades en relación con el desarrollo de los niños y jóvenes; la planificación, ejecución, coordinación y evaluación de los programas y servicios para su desarrollo normal o general y la planificación y evaluación de los programas y servicios para los menores en peligro.

8/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo cuarto período de sesiones, Suplemento No. 1 (A/34/1), párr. 2.

9/ Véase el "Directorio de medidas nacionales relacionadas con el Año Internacional del Niño" preparado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Es alentador observar que prácticamente todos los gobiernos que respondieron adoptaron una postura filosófica favorable hacia la justicia social para los niños y sus familias y demostraron también una clara determinación de formular planes y programas de acción a largo plazo para promover y salvaguardar el bienestar cabal de todos los niños y sus familias.

C. Aplicabilidad del concepto de justicia de menores

19. Cabe prever que la aplicabilidad del concepto de justicia de menores varíe según la época, el lugar, el marco cultural, los recursos y muchas otras limitaciones. En los países que se consideran en vías de desarrollo, los conceptos de justicia de menores y prevención del delito deben guardar una estrecha vinculación con el proceso de desarrollo de modo de determinar sus elementos negativos y reducir al mínimo sus efectos adversos en el desarrollo adecuado de los jóvenes. Los participantes en la reunión preparatoria regional africana, si bien coincidían en los ideales y objetivos incorporados en el concepto de justicia social, reconocieron que quedaba mucho por hacer. Se observó que, en muchas ciudades del continente, centenares de niños y jóvenes pululaban por las calles sin ningún objetivo salvo sobrevivir, sin apoyo ni esperanza, sujetos solamente a la presión del grupo de sus coetáneos 10/. Habida cuenta de la magnitud de la tarea de los encargados de prevenir la delincuencia y de los insuficientes recursos disponibles, era evidente que los métodos para resolver el problema exigirían recurrir a toda la gama del ingenio humano. Se informó respecto de un país latinoamericano que varios millones de jóvenes no contaban con los elementos esenciales básicos de la vida que se consideraban indispensables para su desarrollo adecuado 11/.

20. En los países desarrollados, se reconocía la necesidad de una planificación más sistemática para los niños y jóvenes, así como los problemas que planteaban el número cada vez mayor de jóvenes, la intensificación de la urbanización, las limitaciones de recursos y el hecho de que los programas no siempre llegaban a los jóvenes que necesitaban asistencia.

21. A pesar de estas y otras limitaciones, en muchos países desarrollados y en desarrollo, se realizan esfuerzos dignos de encomio por promover los intereses de los niños y jóvenes. Por ejemplo, en Australia, el tema nacional para la celebración del Año Internacional del Niño era "Atención" y sus objetivos, entre otros, aumentar la conciencia de las necesidades de todos los niños y estimular medidas para satisfacerlas, destacar las necesidades particulares de los niños desfavorecidos y darles cabida en los programas 12/. Análogamente, el pueblo y el Gobierno de Mongolia consideran que la atención para la nueva generación de niños es una preocupación constante y primordial 13/.

10/ Véase el informe sobre la Reunión Preparatoria Regional Africana (A/CONF.87/BP/4), párr. 21.

11/ La Fundación Nacional de Bienestar del Menor (Fundação Nacional do Bem Estar do Menor) del Brasil calculó recientemente que la población total de menores abandonados, desfavorecidos, descarriados y delincuentes en el país era de 14 millones. La propia Fundación definió a dichos menores como niños que no alcanzaban el nivel mínimo de vida que se requiere para satisfacer sus primeras necesidades básicas - salud, educación, recreación, seguridad social y, según el estatuto de la Fundación, amor y comprensión. Véase Justice and Troubled Children Around the World, V. Lorne Stewart, ed. (Nueva York, University Press, 1980), vol. I, pág. 2.

12/ Véase "Directorio de medidas nacionales ..." (E/ICEF/663), pág. 15.

13/ (E/1980/6/Add.7), párr. 4 c).

/...

II. RESPONSABILIDAD POR EL DESARROLLO DE LOS NIÑOS Y LOS JOVENES

A. Función de la familia

22. Entre las fuerzas que influyen en la vida de los jóvenes de todos los países, la familia ocupa un primer plano. Al cambiar la estructura de la sociedad moderna, en algunos aspectos la función de la familia en el control social ha disminuido en gran medida. Este fenómeno tal vez sea más marcado en los países en desarrollo, que experimentan una rápida transformación política y socioeconómica. También en algunos países desarrollados, se ha atenuado la función de la familia como factor principal de transmisión de los valores. Factores tales como los hogares destruidos, desastres sociales, la pobreza y diversos cambios sociales han hecho que se debilitara el control familiar y que las estructuras mucho más complejas de las instituciones públicas asumieran en cada vez mayor medida la responsabilidad por la atención de los niños y los jóvenes y su integración en la sociedad.

23. Sin embargo, se considera casi universalmente que la unidad familiar es el instrumento o agente de control social más eficaz para la atención de los niños y los jóvenes y que merece apoyo para cumplir su función de fortalecer y mantener la estabilidad social ^{14/}. Además, en todas las reuniones preparatorias regionales se destacó la importancia central de la familia en la prevención de la delincuencia, se exhortó a que se hicieran esfuerzos por fortalecerla y se señaló que el objetivo fundamental de todas las actividades de prevención de la delincuencia consistía en infundir en los niños un sentido de responsabilidad, seguridad, fe y confianza.

24. En diversos países, algunos aspectos del cambio socioeconómico tales como el aumento de la urbanización, la migración y la industrialización pueden crear condiciones conducentes al debilitamiento de los vínculos familiares y, en consecuencia, pueden incluirse entre los posibles precursores de la delincuencia. Por ejemplo, la migración incontrolada y los asentamientos urbanos de diseño deficiente pueden socavar la estabilidad de la vida familiar y la cohesión de las comunidades locales. En algunos países, la separación de los miembros de la familia, las transformaciones fundamentales de la vida familiar y la mayor impersonalidad de las estructuras de la comunidad pueden conducir a una marcada

^{14/} Los Estados que informaron acerca de la aplicación del artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, atribuyeron particular importancia a la familia, que se considera la unidad básica de la sociedad y está protegida por la ley. En la República Democrática Alemana, por ejemplo, los principios que rigen la protección de la familia están consagrados en el artículo 38 de la Constitución y ampliados en disposiciones legislativas tales como el Código de la Familia. En la República Unida de Tanzania, la Ley de matrimonio de 1971 contiene disposiciones para promover la protección de la familia. Véase el "Resumen analítico de los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con la resolución 1988 (LX) del Consejo sobre los derechos reconocidos en los artículos 10 a 12 del Pacto (E/1980/22), párr. 11.

perturbación de las unidades familiares. En algunas regiones o países es posible que el aumento de las tasas de divorcio, el debilitamiento de los valores religiosos y otros valores tradicionales relativos al matrimonio y a la familia, sumados a otros cambios sociales, hayan contribuido a crear problemas de delincuencia. Los resultados de la encuesta nacional de las Naciones Unidas sobre la delincuencia, realizada en 1977, corroboraron los conceptos, en que se había insistido en las reuniones preparatorias del Sexto Congreso, de la función fundamental de la familia en la prevención de la delincuencia y la necesidad de que las autoridades públicas ejerzan un mayor control de resultados del aumento de la industrialización y la urbanización 15/.

25. A la luz de las numerosas circunstancias que pueden tener efectos negativos sobre la cohesión de la familia y del pleno reconocimiento de la función que puede desempeñar la familia en la prevención de la delincuencia, es posible que la asistencia a los niños necesitados de atención y protección surta mayor efecto si se presta por conducto de la unidad familiar. Los esfuerzos por estabilizar y fortalecer la función de la familia se consideran la clave para aumentar las posibilidades de que los niños y los jóvenes se adapten adecuadamente a la sociedad. Esos esfuerzos deberían ser compatibles con el artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 16/.

B. Función del sistema educacional

26. La importancia del sistema educacional de un país tal vez sólo sea inferior a la de la familia, cuando se trata de determinar si los niños y los jóvenes tendrán éxito o fracasarán en el desarrollo cabal de su capacidad. Aunque en algunos países gran cantidad de niños y jóvenes quedan fuera del sistema educacional, en especial en las zonas rurales, muchos niños y jóvenes pasan una cantidad considerable de años en diversos tipos de instituciones de enseñanza. Esas instituciones representan un elemento importante en su evolución; no obstante, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados no se ha materializado la capacidad de los sistemas educacionales para la prevención de la delincuencia. Se ha expresado preocupación por el hecho de que, pese a la convicción en la importante función que pueden desempeñar las escuelas en la socialización, en algunos casos se considere que contribuyen a los problemas de la delincuencia. En algunos casos, se cree que muchos de los problemas de la delincuencia juvenil pueden imputarse al medio escolar, especialmente en sectores urbanos muy malos. En algunos países, se ha atribuido el fracaso de algunas escuelas como agentes eficaces de socialización a la incapacidad del sistema educacional para ajustarse y adaptarse a circunstancias cambiantes.

15/ Véase el Informe del Secretario General sobre prevención del delito y lucha contra la delincuencia (A/32/199).

16/ En el artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se establecen los principios y acuerdos colectivos encaminados a promover la protección de la familia, las madres y los niños (véase la resolución 2200 (XXI) de la Asamblea General, anexo).

27. Las estrategias generales de acción social para mejorar la calidad de la justicia social en una comunidad no pueden concebirse sin la participación activa y directa del sistema educacional y, sin ella menos aún cabe esperar que sean eficaces. Un ejemplo de una estrategia de ese tipo podría incluir, entre otras cosas, algún grado de reconocimiento social o de revitalización de los organismos tradicionales, incluidas las escuelas y los órganos de control y seguridad sociales de las comunidades locales; los programas generales de prevención de este tipo podrían revestir importancia en la formulación de un sistema equitativo de justicia para los delincuentes juveniles que beneficiara a los niños necesitados de atención, protección y control. Las estrategias generales también podrían concebirse de modo de proporcionar a los jóvenes asistencia general y especializada en las escuelas, a fin de fomentar un ajuste adecuado incluida la reacción ante el medio escolar. En todo caso, es importante que esa asistencia no se identifique abiertamente con la prevención de la delincuencia, pues de lo contrario se produciría el indeseable efecto de "marcar" a los niños afectados. Las dificultades para leer, la incapacidad para prestar atención o concentrarse, la conducta hiperactiva y otros problemas educacionales corrientes deben tratarse estrictamente como tales. Merecen atención por sí mismos y el tratamiento no debe justificarse únicamente sobre la base de la prevención de la delincuencia. Cuando existen soluciones adecuadas para dichos problemas dentro del sistema educacional ordinario, se minimizan las posibilidades de estigmatización.

28. El sistema educacional siempre hace frente al hecho básico de las diferencias individuales. En consecuencia, la escuela debe atender a dichas necesidades individuales. Hay que prestar atención a las necesidades del niño excepcional, del perturbado emocionalmente, del retardado, del impedido físico o de aquél cuyo aprendizaje es lento. Con esto no se está afirmando que esos impedimentos predispongan a los niños a la delincuencia, sino insistiendo en la enorme responsabilidad que incumbe al sistema educacional de atender a las necesidades sociales y educacionales de todos los niños y jóvenes y asegurar el fortalecimiento del comportamiento positivo que el éxito conlleva. El estudiante cuyo desempeño sea habitualmente deficiente necesariamente desarrollará una imagen negativa de sí mismo.

29. Las diferencias entre los niños requieren un medio docente en que existan aptitudes de toda índole. Ello ha inspirado la elaboración de numerosos métodos docentes para los niños que tienen necesidades especiales y los sistemas educacionales de muchas partes del mundo se están reestructurando para redundar en mayor beneficio de esos niños. Si no se identifica, reconoce o atiende a esos niños "excepcionales", pueden reaccionar creando enormes problemas en la escuela y en la comunidad. La correcta atención profiláctica, en sus etapas iniciales, de la conducta irregular puede ser un eficaz factor de disuasión de la delincuencia.

30. Para ello, la persona más cercana al niño en el medio escolar - el maestro - tendrá que ser más que un transmisor de conocimientos. Deberá combinar su personalidad con sus conocimientos profesionales y no limitar éstos a las estrechas dimensiones de los conocimientos pedagógicos. La capacidad de reconocer las señales de tensión, desaliento y derrota serán tan importantes como la de enseñar nuevos métodos matemáticos. En consecuencia, resulta obvio que el maestro contemporáneo debe asumir una función mayor que la tradicional de transmisión de conocimientos.

31. El contenido de la educación ofrecida es igualmente importante para el fortalecimiento de la función del sistema educacional en materia de prevención de la delincuencia. En algunos sistemas educacionales parecería que los programas de estudio estuvieran desactualizados y no fueran pertinentes a las realidades socioeconómicas de las comunidades a cuyo servicio están. Ello puede constituir una fuente de frustración para muchos niños, cuyos antecedentes y aspiraciones sociales no se reflejan plenamente en el contenido de sus programas de estudio.

32. En consecuencia, al preparar los programas educacionales, debe tenerse la precaución de asegurar que su contenido corresponda a las necesidades emocionales y sociales de los niños y los jóvenes. Además, debe procurarse que la escuela sirva como institución de aleccionamiento para los padres; debe adaptarse plenamente a las verdaderas necesidades de la comunidad y a su realidad socioeconómica y, para ello, debe pedirse a los padres y a otros miembros de la comunidad local que ayuden a preparar los programas de estudio de las escuelas.

33. Es necesario que cada país determine su método educacional, sobre la base de sus propias circunstancias ^{17/}. Varios países han descrito programas innovadores encaminados a mejorar en forma interesante y práctica la experiencia escolar. En un país, un sistema escolar cuidadosamente proyectado ofrece un amplio programa de interés cultural y desarrollo de la capacidad individual, y al mismo tiempo, con un criterio realista, proporciona atención especial y ayuda para los niños que aprenden con lentitud o tienen problemas psicosociales.

34. Los problemas que enfrentan quienes abandonan prematuramente la escuela son, en muchos aspectos, idénticos a los que afectan a grandes cantidades de niños y jóvenes que nunca tuvieron la oportunidad de asistir a la escuela. La situación es mucho más grave en los países en desarrollo. Las soluciones para los problemas de la deserción escolar y de quienes han completado el ciclo educacional, pero carecen de la preparación adecuada para desempeñarse en un empleo o de la oportunidad de conseguirlo, deben buscarse conjuntamente con las referentes a los problemas de quienes nunca asistieron a la escuela.

35. Será necesario hacer hincapié en la importancia de disponer de datos pertinentes sobre quienes abandonan prematuramente la escuela, a fin de poder resolver correctamente sus problemas. A menudo es difícil evaluar la situación educacional de los niños y los jóvenes, su situación laboral, si están aprendiendo algo valioso en su trabajo o están volviendo al analfabetismo, y otros problemas similares. Si bien las autoridades educacionales tienen constancia de la situación de quienes asisten a la escuela y las autoridades laborales la tienen respecto de quienes están empleados en los "sectores modernos", la situación de la gran mayoría de quienes abandonan prematuramente la escuela y otros casos similares suele quedar fuera del ámbito de responsabilidad de las autoridades establecidas.

^{17/} Por ejemplo, los préstamos por un importe de 20 millones de dólares otorgados por el Banco Mundial a la República Árabe Siria contribuirán a financiar un proyecto educacional que se centra en dos esferas prioritarias del sector educacional, aumentar la calidad y la pertinencia de la educación mediante el mejoramiento de las dependencias de capacitación docente y orientar los programas de estudio hacia los aspectos prácticos de la vida cotidiana. Véase Banco Mundial, Informe Anual 1978 (Washington, D.C., 1979), pág. 65.

C. Función de la comunidad

36. A fin de que las unidades sociales básicas constituidas por la familia y la escuela funcionen con éxito, es necesario que toda la comunidad proporcione apoyo y otros servicios. De hecho, los esfuerzos de cooperación de diversos organismos de la comunidad son esenciales y los programas integrados de servicios pueden proporcionar mecanismos para que los niños en edad escolar con problemas especiales no tengan que asistir a la escuela, cuando ésta no está bien equipada para resolver eficazmente esos problemas o cuando el medio ambiente en el hogar o la situación de la familia no sean propicias a las medidas preventivas.

37. Estos sistemas de servicios integrados de la comunidad no deberían entrañar la imposición de sanciones formales sino, más bien - incluso en los casos en que la prevención de la delincuencia es una meta entre otras - deberían administrarse de modo de evitar la necesidad de recurrir a las estructuras legales. Al mismo tiempo, habría que tener cuidado al preparar esos programas de que no debilitaran, en lugar de reforzar, la función central de la familia. En algunos países, por ejemplo, si bien se mantiene una postura retórica con respecto a la necesidad de preservar y fortalecer a la familia, ha proliferado el apoyo gubernamental a programas que sacan a los niños y los jóvenes del ámbito de sus familias, con desincentivos financieros para el mantenimiento de los niños en el hogar.

38. No puede negarse la importancia de ciertos grupos de la comunidad, como ciudadanos, escuelas, organismos de aplicación de la ley, órganos judiciales, grupos académicos, dirigentes de la comunidad, organismos públicos y privados, hombres de negocios y grupos juveniles, ni la contribución que pueden aportar al desarrollo de programas para la comunidad 18/. Sin embargo hay que reconocer y evitar el peligro de una creencia simplista en que cuanto más participen esos grupos, tanto más eficaz será la labor que realicen. Los ciudadanos, la comunidad, el sector privado o la participación voluntaria no contribuyen ipso facto al bienestar de la infancia o a la prevención de la delincuencia. Así como los ideales de la comunidad o del grupo, la planificación cuidadosa, el apoyo y la atención a la infancia pueden conducir al establecimiento de servicios necesarios, del mismo modo el prejuicio de la comunidad o del grupo, la hostilidad y los actos impulsivos pueden conducir a prejuicios sociales y a la denegación de derechos humanos.

18/ Como ejemplo de participación pública, el Sindicato de docentes de Antigua ha iniciado un proyecto titulado "Operación segunda oportunidad". En él se incluye un centro completo de servicios para la juventud que proporciona a los jóvenes que dejaron la escuela prematuramente, a los desempleados y a los que carecen de conocimientos, una segunda oportunidad de fortalecer su autoestima mediante el desarrollo de su personalidad y de cobrar conciencia de sí mismos, confianza y sentido de la propia dignidad, mediante la capacitación para la autonomía. Véase Directory of national action ... (E/ICEF/663), pág. 9.

39. En consecuencia, es indispensable promover y estimular aquellos aspectos de la participación de diversos grupos públicos que contribuyen eficazmente a la prevención de la delincuencia por medio de la prestación de los servicios necesarios, sin sacrificar el respeto de los derechos de la infancia. Así, hay que comprender y aplicar mecanismos de participación pública en el establecimiento y apoyo de servicios para la juventud que distingan entre la participación social protectora y la perturbadora.

D. Función del Estado

40. Si bien hay que prever que las funciones concretas de los Gobiernos nacionales en apoyo y fomento de la justicia social, incluida la prestación de servicios especiales a los niños en peligro y otros programas de prevención primaria de la delincuencia, variarán según las diferentes realidades, oportunidades y limitaciones de índole social, política, cultural y económica, existen algunas responsabilidades que son comunes a las políticas oficiales de muchos países del mundo.

Dado que todos los países afirman la necesidad de salvaguardar y proteger el bienestar de la infancia, habría que señalar a la atención del Sexto Congreso la Declaración de las Naciones Unidas de los Derechos del Niño, el Año Internacional del Niño y el Artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Los derechos de los niños aún no gozan de plena protección en todo el mundo. El derecho a la atención especial, en el caso de los niños impedidos, no está plenamente garantizado cuando hay niños impedidos física, mental o emocionalmente, que no tienen los mejores servicios correctivos posibles en función de los conocimientos disponibles, y es raro el caso en que se presten esos servicios en su totalidad. El derecho a ser de los primeros en recibir socorro en tiempo de desastre no se cumple cuando los niños son abandonados; el derecho a ser un miembro útil de la sociedad y a desarrollar las habilidades individuales no está plenamente protegido cuando se distorsiona el proceso del desarrollo y las posibilidades del individuo no se materializan como resultado de servicios educacionales, vocacionales o de corrección inadecuados. El derecho a ser educado en un espíritu de paz y hermandad universales y el derecho a gozar de esos derechos independientemente de la raza, el color, el sexo, la religión, o el origen nacional o social, no están protegidos plenamente cuando se cometen actos de delincuencia que infringen los derechos de los demás o cuando se niegan servicios de protección u oportunidades educacionales o laborales, sobre la base de una discriminación injusta. Si todos esos derechos estuvieran plenamente protegidos por el Estado, disminuiría marcadamente la necesidad de programas especializados.

41. Es evidente que el Estado tiene muchas responsabilidades en cuanto a la protección de los derechos de la infancia y a la justicia social. Además, debe convenirse en que es menester proteger los derechos de los niños y garantizar la justicia social, no porque con ello se evitará la delincuencia sino porque se trata de derechos humanos fundamentales. Sin embargo, también debe cobrarse conciencia de que esas cuestiones son fundamentales para la prevención primaria de la delincuencia y la necesaria atención a los niños en peligro. Cuando los niños están hambrientos, hay que alimentarlos; de lo contrario, algunos robarán.

/...

Si los niños están enfermos, deben recibir tratamiento; parte del comportamiento delictivo puede relacionarse con problemas o impedimentos físicos que no han recibido tratamiento. Si se prometen educación y empleo y no se proporcionan, los niños sufren una injusticia social y algunos de ellos procurarán obtener gratificaciones en formas socialmente indeseables. Todos los niños tienen derecho al afecto, la seguridad y la protección; cuando carecen de ellos, uno de los resultados es a veces el comportamiento delictivo 19/.

42. Si bien cabe prever que las funciones específicas del Estado sean distintas, según las diferentes situaciones y circunstancias de cada lugar, pueden señalarse algunos problemas comunes que, si no se tienen cuidadosamente en cuenta, pueden conducir al fracaso de la intervención gubernamental y de la planificación de programas o la legislación. En muchos aspectos, los niños constituyen un grupo sin privilegios y carente de una estructura de apoyo organizada y es posible que sigan en esa situación. No debe suponerse que los niños pueden competir con éxito por la obtención de fondos si no se hacen esfuerzos extraordinarios en su nombre. La información objetiva sobre las necesidades infantiles, los servicios disponibles para la infancia, la eficacia de los programas pertinentes y las causas de la delincuencia son esenciales para la elaboración de políticas adecuadas; la falta de información de ese tipo es uno de los mayores impedimentos a ese respecto. Para que pueda obtenerse un beneficio máximo de las inversiones en dichos programas, es esencial una financiación eficiente y continua de los programas de prevención primaria.

19/ Se han realizado algunos adelantos en la aplicación de los instrumentos internacionales encaminados a proporcionar oportunidades y facilidades para el sano desarrollo físico y psicosocial de los niños y los jóvenes. En Finlandia, esas medidas figuran en la Ley de los centros de orientación infantil y la Ley de bienestar infantil; en Chipre, la principal ley de protección de los niños y los jóvenes es la Ley de los niños, capítulo 352; y en la República Unida de Tanzania, la Ley de educación nacional de 1978 rige el sistema nacional de enseñanza y dispone que la enseñanza primaria sea obligatoria y la legislación laboral contiene disposiciones de protección a los niños y los jóvenes contra la explotación económica, social y de otra índole. Véase Analytical survey of reports ... (E/1980/22), párr. 19.

III. PLANIFICACION DE LOS PROGRAMAS Y SERVICIOS DE DESARROLLO PARA LOS NIÑOS Y JOVENES

A. Métodos de planificación general

43. En todas partes se reconoce la necesidad de la planificación, que puede definirse como un proceso organizado para determinar qué hay que hacer. En el contexto de las medidas que deben adoptarse para asegurar una mayor justicia social y prevenir la delincuencia entre los niños en peligro, una planificación cuidadosa facilita una mejor elaboración de programas, ya sea a nivel de vecindad, comunidad, regional o nacional. Uno de los fines de la planificación general consiste en prever una prestación de los servicios; para ello, se fijan prioridades, se coordinan los esfuerzos de las personas responsables o interesadas y se establecen sistemas imparciales para supervisar y evaluar la ejecución de los programas.

44. Como norma, los esfuerzos de planificación general deben comenzar con una evaluación de los recursos disponibles para atenderlos. Por lo general, con ello se podrá determinar las deficiencias en los servicios y programas y se obtendrá una base más precisa que antes, a partir de la cual pueden formularse definiciones más concretas de los problemas existentes. En esa etapa, cabe prever que será necesario tomar una decisión sobre el orden de prioridad de las diversas necesidades. El paso siguiente podría ser el examen, por diversos medios, de las posibles soluciones y su factibilidad. A continuación, podría procederse a una planificación detallada de los programas que tengan como finalidad resolver los problemas de niños y jóvenes y a la preparación de procedimientos concretos para planes en práctica, vigilar y evaluar los planes.

45. La experiencia acumulada en una amplia gama de entornos indica que, para elaborar un plan que responda en forma realista a las necesidades de la comunidad de que se trate y de las personas afectadas deben participar en el proceso de planificación los residentes interesados de esa comunidad, incluidos los directamente afectados. Las distintas necesidades en el lugar podrían pasar desapercibidas en un sistema de planificación centralizada y alejada de las personas más directamente interesadas. Por lo tanto, el proceso de planificación debería incluir a menudo grupos comunitarios tales como juntas comunitarias, juntas escolares, administradores, maestros, jóvenes, representantes de quienes prestan servicios y representantes de grupos comunitarios, personas no afiliadas pero interesadas y representantes de las estructuras judiciales y otros poderes gubernamentales. El establecimiento de ese proceso de planificación puede en sí aumentar la cooperación y colaboración y sentar la base para llevar a la práctica el plan con éxito.

46. La experiencia de las diversas regiones demuestra también la necesidad de prestar atención a los problemas de ejecución al comenzar el proceso de planificación. Tras evaluar las necesidades de los niños y jóvenes, es menester individualizar los componentes de un sistema de planificación, coordinación y prestación de los servicios que según se prevea hayan de tener una gran repercusión en la atención de esas necesidades. Estos componentes deben entonces definirse o considerarse expresamente y señala claramente los objetivos del programa.

En ese momento, es esencial que se establezca un plan de ejecución detallado para la consecución de cada uno de los objetivos. Así, el plan deberá indicar cuáles son los individuos, organismos o grupos que participarán, las controversias que cabe prever, las decisiones que se han de tomar, el orden en que deben sucederse los acontecimientos, los incentivos y la asistencia necesarios para la cooperación y un calendario para el logro de los objetivos. Esa planificación podrá resultar también un instrumento útil para la evaluación de la planificación y de sus componentes.

47. La considerable experiencia acumulada en los planos local, regional y nacional indica claramente la necesidad de incluir el proceso de evaluación en las primeras etapas de la planificación. Al elaborar un programa, hay que considerar desde el primer momento las cuestiones de evaluación; de lo contrario, se perderían útiles oportunidades de extraer lecciones de la experiencia. Dado que la determinación de las metas generales, los objetivos concretos y los métodos y procedimientos para alcanzar las metas, así como la evaluación y reunión de datos, son actividades comunes a la planificación y al proceso de evaluación, deberían emprenderse juntas. Sin embargo, a menudo ello se desestima, con la consecuencia de que la conveniente y necesaria evaluación de un programa es luego deficiente o imposible.

48. Cabe prever que las condiciones cambien y, por lo tanto, la necesidad general de constantes esfuerzos de planificación. Así, es necesario evaluar continuamente las necesidades de los jóvenes y los servicios disponibles, a fin de determinar las deficiencias y la duplicación de éstos, y tener en cuenta cambios en las circunstancias. Además, cuando se incorporan desde el comienzo procesos de evaluación de los programas en el esquema de planificación el examen de los resultados obtenidos puede ser útil para planificar más adelante sistemas más racionales y eficaces de servicios para los jóvenes.

49. Finalmente, el Sexto Congreso quizás desee examinar la necesidad de establecer lazos más estrechos entre las diversas actividades del sistema de las Naciones Unidas dirigidas a los niños y jóvenes, tanto a nivel nacional como internacional. A este respecto, el establecimiento de un criterio unificado para la formulación y ejecución de programas para el desarrollo de los niños y los jóvenes realzará considerablemente la elaboración de estrategias eficaces para la prevención de la delincuencia primaria.

B. Mecanismos de apoyo

50. La planificación general del mejoramiento de los servicios para niños y jóvenes en peligro, como se reseña en los párrafos precedentes, puede organizarse y efectuarse en diversos niveles (por ejemplo, el vecindario, la comunidad, la región, el Estado) y con diversos grados de intensidad y detalle. Naturalmente, los arreglos y estructuras financieros necesarios para la planificación variarán también según el momento, el lugar, la organización política, las necesidades, los recursos económicos y otros factores. Complejos sistemas de planificación y evaluación que podrán ser adecuados en una región tal vez sean prohibitivamente costosos e innecesarios en otras, y cada país y subdivisión debe adaptar los conceptos de la planificación a las necesidades y a la realidad del lugar. Parece indudable, sin

embargo, que los elementos básicos de la planificación, incluso en forma un tanto simplificada, se aplican en todas partes y que a la larga podría ser mucho más costoso elaborar programas sin planificación y evaluación que con ellas, aunque se requiera un cierto apoyo económico. Así puede ocurrir especialmente cuando se hayan incluido conceptos de relación costo-eficacia en el modelo de planificación o evaluación y cuando los procedimientos de evaluación sean tales que permitan eliminar programas costosos, pero inútiles, o mejorarlos sobre la base de los resultados.

IV. PROGRAMAS Y SERVICIOS PARA LOS NIÑOS Y JOVENES EN PELIGRO

A. Programas de individualización temprana

51. En las reuniones preparatorias del Sexto Congreso, los expertos, al examinar la cuestión de la "justicia de menores antes del comienzo de la vida delictiva" insistieron en la necesidad de que la sociedad tomara medidas adecuadas en favor de los niños y jóvenes que parecían en peligro de convertirse en delincuentes. Hubo acuerdo general en que la prevención de la delincuencia era considerada cada vez más importante que los intentos de integración en la sociedad realizados después del comienzo de la vida delictiva. Si, teniendo debidamente en cuenta la protección de sus derechos, fuese posible identificar a los niños y jóvenes en peligro, la sociedad podría intervenir, lo que redundaría en beneficio de los esfuerzos de prevención de la delincuencia. Los expertos reconocieron, sin embargo, que había peligros latentes que podían entorpecer esa secuencia, entre ellos, el de si era posible proteger adecuadamente los derechos de los niños y jóvenes. Refiriéndose, por ejemplo, a un programa de intervención propuesto, cuya finalidad era ayudar a los adolescentes en dificultades, los participantes en la reunión preparatoria regional europea observaron que "hay que tratar en forma muy cuidadosa a los adolescentes que se crea en peligro pero contra los cuales aún no haya cargos criminales, ya que existe el peligro de violar sus derechos humanos ... El establecimiento de formas obligatorias de supervisión o incluso apoyo ... podría socavar el principio básico de la legalidad" 20/.

52. Con prescindencia de principios de derechos y de cuestiones jurídicas, hay que resolver otros problemas básicos para elaborar programas de intervención eficaces en favor de los niños en peligro de convertirse en delincuentes, esto es, la posibilidad de predecir la conducta delictual con los conocimientos existentes, los problemas de la "estigmatización" o la "profecía autocumplida" y la falta de programas de intervención cuya eficacia se pueda demostrar.

53. Aunque el concepto de la individualización temprana de los posibles delincuentes, con el fin de permitir la intervención, es atractivo, se ha expresado inquietud por el peligro que puede entrañar el proceso. Entre los riesgos se incluyen, particularmente, la "profecía autocumplida" esto es la posibilidad de que de la individualización de determinado joven como "predelincuente" pueda dimanar precisamente la delincuencia que se trata de evitar, como resultado, por ejemplo, de la reacción de terceros o de cambios en la imagen que el niño tiene de sí mismo. Las predicciones de delincuencia son también peligrosas ya que pueden utilizarse para justificar injerencias, que de otro modo serían inaceptables, en la vida y en el medio escolar o familiar del niño.

54. Teniendo en cuenta estos peligros latentes al intentar una individualización temprana de los posibles delincuentes quizás sea más provechoso y discreto identificar a los niños vulnerables que probablemente desarrollarán diversos problemas de ajuste y necesitarán servicios. En esas circunstancias, habría razones fundadas para elaborar esos procedimientos en el marco escolar, lo que podría hacerse de modo tal de predecir las necesidades de los niños y no su comportamiento en el futuro.

20/ Véase el "Informe de la Reunión preparatoria regional europea ..."
(A/CONF.87/BP/1), párr. 31.

Con ello se evitará la necesidad de tratar al niño como una persona propensa a la delincuencia o un pre delincuente; en todo caso, si los problemas actuales se resolviesen en forma eficaz y apropiada tal vez se reducirían en el futuro los desajustes de conducta, e incluso la delincuencia.

B. Servicios de intervención y medidas de tratamiento

55. Como ideal, la planificación específica para la identificación de niños vulnerables que necesiten servicios especiales para impedir desajustes de conducta debería ser un componente central del proceso de planificación expuesto en los párrafos precedentes. Cabe prever que el proceso abarcará una gran variedad de necesidades y que también se necesiten recursos específicos, como asistencia profesional, centros de tratamiento especializado y servicios de educación correctiva. Los problemas de financiación, dotación y capacitación del personal necesario dependerá de los problemas recursos y limitaciones que existan por lo que es preferible resolverlos como parte del proceso de planificación general.

56. Dado que los conocimientos acumulados acerca de métodos y procedimientos eficaces en este contexto son muy escasos, al instituir programas de identificación e intervención hay que hacer hincapié en la necesidad de llevar a cabo una evaluación cuidadosa y de determinar hasta qué punto se cumple cada objetivo. Esa evaluación deberá tener en cuenta no solamente el propósito de reducir la delincuencia, sino también la medida en que se haya conseguido evitar los posibles efectos negativos de la intervención.

Segunda parte

LA JUSTICIA DE MENORES DESPUES DEL COMIENZO DE LA VIDA DELICTIVA

V. CUESTIONES RELATIVAS A LA RESPONSABILIDAD
JURIDICA Y SOCIAL

57. Habida cuenta de que el desarrollo de los niños y jóvenes en sus múltiples aspectos debe considerarse como un continuo crecimiento, la división adoptada para el Sexto Congreso entre la justicia "antes" y "después" del comienzo de la vida delictiva es arbitraria. Por ello, aunque la separación entre las cuestiones de justicia social, peligro y prevención de la delincuencia primaria, por una parte, y las que dimanar de la atribución de actos delictuales podrá ser útil a los efectos del examen y la determinación de conceptos, esos problemas están íntimamente ligados entre sí.

58. En muchos países, la justicia de menores después del comienzo de la vida delictiva se basa fundamentalmente en el concepto de parens patriae, tomado del concepto de equidad en el common law británico, y con arreglo al cual el sistema judicial de menores debe considerar a éstos como pupilos del Estado. Generalmente, ello significa que se espera que el tribunal actúe en sustitución de los padres naturales en caso de ausencia, incapacidad o incompetencia de éstos. Se impone así a los tribunales la carga especial de tener que velar por los intereses de los niños y jóvenes y de protegerlos.

59. En otros países, rige el concepto de que el niño es menos responsable y, por consiguiente, menos culpable que un adulto. Por ejemplo, la ley islámica (Sharia) prevé tres etapas de responsabilidad penal; en la infancia (desde el nacimiento hasta los siete años de edad) el niño no es responsable y no puede aplicarse ninguna pena; en la minoría de edad (de 7 a 14 años) el niño no es responsable pero debe ser objeto de medidas disciplinarias, y en la edad adulta (después de los 14 años de edad) la persona es plenamente responsable de sus actos y puede ser castigada por ellos.

60. En la mayoría de los países, se reconoce plenamente la importancia de establecer estructuras para proteger a los niños con poca responsabilidad por su conducta, especialmente los muy jóvenes; sin embargo, existen diversas formas de enfocar el comportamiento delictual y los delitos graves cometidos por jóvenes adultos. Por ejemplo, en Kuwait, que no tiene un sistema separado de justicia de menores, las sentencias dictadas contra adolescentes pueden ser atenuadas (en comparación con las de los adultos). En el Japón, los jóvenes acusados de delitos graves pueden ser remitidos a un tribunal de adultos. Igualmente, en los Estados Unidos de América, en 48 de los 50 Estados está oficialmente estipulada esa remisión. (En los otros dos Estados, Vermont y Nueva York, la edad máxima para la justicia de menores es de 16 años, de modo que los mayores de 16 son juzgados de todas maneras por tribunales penales.) En Francia no hay una jurisdicción especial, aunque existen disposiciones especiales para los jóvenes adultos que delinquen.

61. Además de las distintas estructuras jurídicas para la delincuencia juvenil, existen marcadas diferencias entre los distintos países y jurisdicciones en cuanto a la fijación de una edad mínima antes de la cual los niños no pueden ser procesados ante un tribunal por un presunto delito. En algunos países, esa edad es de siete años y, en otros, de 14 años. En otros no hay una edad mínima y se aplican las normas jurídicas ordinarias. El fiscal tendrá que probar la intención criminal para que se considere culpable al acusado. La misma diversidad existe entre distintos países y jurisdicciones en cuanto a la edad en que el joven delincuente ha de recibir el mismo tratamiento que un adulto. Esa edad puede fluctuar entre 14 años (que es la edad mínima de responsabilidad en algunos de los países) y 25 años. Incluso dentro de los países puede haber marcadas diferencias de jurisdicción, lo que algunas veces da la impresión de una gran confusión y caos. En algunos países, los límites de edad son distintos en el caso del hombre y de la mujer. Las consiguientes posibilidades de tratamiento discriminatorio sólo se ven superadas por la regla (vigente hasta hace poco tiempo en algunas partes de Africa) de que los europeos alcanzaban la mayoría de edad a los 21 años, los asiáticos a los 18 y los africanos a los 15 21/.

62. En casi todos los países puede observarse una preocupación común por la protección de los niños y jóvenes y por lograr que los sistemas jurídicos la aseguren al tiempo de aumentar la protección a la sociedad (teniendo debidamente en cuenta que el grado de culpabilidad de los niños es menor). Los objetivos de proteger a la sociedad de la delincuencia juvenil y ayudar a los niños y jóvenes en dificultades a que se conviertan en adultos responsables y respetuosos de la ley se consideran complementarios y no contradictorios.

63. Sin embargo muchos países siguen tropezando con dificultades para reflejar en medidas prácticas este concepto ideal de complementariedad. Las actitudes de la sociedad el nivel de tolerancia para los actos delictivos de ciertos sectores de la sociedad, y los cambios constantes en las características de este problema, tanto en la forma como en la gravedad, han opuesto serios obstáculos al logro de un equilibrio adecuado entre los dos objetivos. El grupo de expertos que examinó esta cuestión 22/ observó que lo que parecía un choque entre ideas irreconciliables era simplemente la expresión de dos importantes valores de la sociedad que a veces se contraponían. Si bien había que conservar ambos valores, a juicio del grupo, a veces uno de ellos podía ser considerado más importante que el otro. Por ejemplo, en un plano y de conformidad con el concepto de la justicia social antes del comienzo de la vida delictiva, diversos órganos administrativos y de otra índole debían ocuparse primordialmente de la protección de los niños y jóvenes. En otro plano, los tribunales de menores también debían ocuparse de esa protección, pero dando mayor importancia a la reeducación y el tratamiento. En el mismo plano, los

21/ T.M. Mushanga, "Juvenile justice before and after the onset of delinquency in Africa: A paper prepared for the United Nations Secretariat, December 1978".

22/ El grupo interregional de expertos sobre el tema 2 se reunió en Reno, Nevada, Estados Unidos de América, del 28 de mayo al 1.º de junio de 1979 a fin de preparar este tema para el Congreso.

tribunales penales tendrán que asignar más importancia a la disuasión en sus aspectos generales y concretos y la protección de la sociedad. Observando que cuando jóvenes de mayor edad cometieran delitos graves, aumentarían los problemas para mantener un equilibrio adecuado entre los dos valores contrapuestos, el grupo de expertos recomendó enérgicamente que se hiciera todo lo posible por mantener un equilibrio entre ambos conceptos.

64. A un nivel más realista, el proceso de desarrollo psicosocial se considera un continuo crecimiento que sólo se relaciona en general con la edad cronológica y es fácil observar en cualquier edad grandes diferencias en la madurez de las distintas personas. Así como existen diferentes tipos de desarrollo físico, también hay diversos tipos de desarrollo intelectual, psicológico y social, entre las diferentes culturas y dentro de cada una. Por consiguiente, la determinación de una edad cronológica fija como punto a partir del cual se espera de todos los niños un sentido de responsabilidad adulta, incluso dentro de un marco cultural específico, es necesariamente una medida arbitraria, aunque quizá necesaria para que la estructura legal proteja a los niños de menor edad de la plena aplicación de la ley penal y de las sanciones que conlleva.

65. La gravedad que se asigna a una conducta indeseable se relaciona, hasta cierto punto, con el estado de desarrollo del niño a lo largo del continuo crecimiento. Por ejemplo, cierto acto de un niño muy pequeño que se considere "malo" o simplemente como mala conducta (como, por ejemplo, golpear a otro niño) puede considerarse "delictual" en otro de más edad o, incluso, "criminal" cuando lo realice un adulto. Al tener en cuenta contextos culturales diferentes, esta circunstancia naturalmente se complica aún más por el hecho de que el comportamiento que se considere "malo" (o delictual o criminal) tal vez no lo sea en otro contexto; incluso dentro de una misma cultura, la calificación de una conducta de delictiva o criminal puede cambiar con el tiempo.

66. Así como hay diferencias de percepción, tradición y derecho en los distintos países en cuanto a la edad en que comienza la responsabilidad social, también hay estructuras notablemente diferentes para la asistencia y el control sociales necesarios en el proceso de integración en la sociedad. Cabe discernir una diferencia general en las estructuras de control social entre algunos países en desarrollo y los países más desarrollados. En los primeros, se ocupan de la conducta considerada mala (es decir, simplemente un ejemplo normalmente esperado de conducta indeseable en relación con la fase de desarrollo) o delictiva (es decir, una mala conducta más grave que requiere una reacción más seria y resuelta) la familia o los miembros de una comunidad reducida. En los países desarrollados se espera que la familia se encargue de la conducta mala, pero tal vez los tribunales tengan que intervenir en los casos de conducta delictiva; es decir, los tribunales proporcionan un mecanismo de control social no solamente para la conducta "criminal" sino también para los actos delictivos.

67. En los Estados Unidos de América, por ejemplo, se ha desarrollado un complejo sistema de justicia de menores que comprende tribunales de la familia y de menores. En los países de África y de Asia ha persistido la tradición de resolver los problemas de delincuencia en el seno de la familia, en vez de remitirlos a la autoridad pública. En muchas partes de América Latina, en la región del Pacífico

y en los países árabes, la familia ha seguido desempeñando un papel central. Así sucede también incluso en los pueblos nómadas, en los cuales la totalidad del clan asume la responsabilidad respecto de la conducta desviada y la corrige cuando es necesario.

68. En los países desarrollados, se ha prestado recientemente gran atención a los métodos y procedimientos para sustraer los casos de delincuencia de los tribunales de menores y asignarlos a organismos apropiados de tratamiento. Cabe preguntarse si ello ya se está realizando en los países en desarrollo y si el establecimiento en ellos de tribunales de menores para ocuparse de problemas de conducta delictiva puede representar en algunos casos un retroceso.

69. Los tipos de organismos y mecanismos de intervención que en diversas culturas funcionan como sistema de justicia de menores presentan similitudes y diferencias. Por ejemplo, en los Estados Unidos de América, esas instituciones pueden incluir la policía, los tribunales de menores, las dependencias de servicio social de las divisiones gubernamentales y las instituciones y servicios de capacitación. En Escocia, el sistema puede incluir los tribunales de condado, audiencias de menores y mecanismos de enlace entre los menores y la policía. En los países escandinavos, el sistema puede incluir consejos de bienestar infantil o consejos de la juventud; en el Japón, puede estar formado por un sistema triple en que participan la policía, los tribunales de familia y las clínicas de orientación infantil. El sistema mexicano está formado también por diversas instituciones. Por ejemplo, lo que en una región se considera mala conducta infantil, de la que se ocupan la familia o la unidad tribanal, puede ser calificado en otra de conducta delictiva y quedar a cargo de diversas instituciones judiciales o sociales.

70. Particularmente en los países de América del Norte y de Europa occidental ha surgido un segundo dilema como consecuencia de los dos valores contrapuestos antes mencionados, la necesidad de proteger al niño y a la sociedad, esto es, cómo proteger los derechos del niño y al mismo tiempo, atender sus necesidades. La confianza en que el Estado, por conducto de los tribunales actuará siempre en la forma más beneficiosa para el niño, en algunos lugares está cediendo paso al establecimiento de una protección jurídica más completa del niño. Así, por ejemplo, en los Estados Unidos de América, el Tribunal Supremo ha declarado en los últimos 15 años, que, cuando esté en trámite la remisión de la jurisdicción sobre un niño a un tribunal penal, el niño debe gozar de la debida protección procesal. Poco después, ese Tribunal dictaminó que, respecto del niño acusado de un acto que pudiera entrañar su reclusión debían regir las mismas garantías procesales que regían para un adulto en circunstancias similares. En otras decisiones ulteriores se pusieron también de relieve los derechos del niño en los procedimientos de los tribunales de menores. La aplicación de mecanismos y procedimientos para garantizar esos derechos ha sido lenta y la mayor atención a los derechos del niño, aunque ampliamente proclamada, ha sido impugnada como un posible obstáculo para que los tribunales de menores aseguren la prestación de servicios encaminados a satisfacer las necesidades de los niños.

71. Así, el dilema de proteger los derechos y atender las necesidades de los niños y de los jóvenes en pie de igualdad requerirá seria atención por parte del Sexto Congreso. El informe de la reunión preparatoria regional europea se refirió a este dilema en los siguientes términos 23/:

"... hubo opiniones divergentes sobre aspectos teóricos relativos a la forma apropiada de los procedimientos judiciales en los casos que involucraran a menores. Por una parte, a fin de aprovechar plenamente los distintos servicios de apoyo, se estimó que el tribunal debía constituirse como "tribunal de familia", encargado de formular diagnósticos y preceptos; pero ello podría privar al acusado de sus derechos legales de defensa. Por otra parte, si había que hacer hincapié en el elemento de "debido proceso", según el cual se concedía al menor una condición análoga a la de un adulto, el centro de atención tendía a desplazarse del delincuente al delito, y la sanción podía llegar a ser principalmente punitiva."

Reconociendo la peligrosa situación que podría plantear este dilema, los expertos subrayaron en la reunión preparatoria la necesidad de que esta cuestión se examinara a fondo en el Congreso. Los expertos reconocieron también que, aunque la cuestión actualmente se debatía sobre todo en los países occidentales, su examen en el Congreso podía servir para un intercambio de experiencias que redundaría en beneficio también de los países en desarrollo, particularmente en cuanto a los problemas de la determinación de hechos y las debidas protecciones procesales.

23/ "Informe de la reunión preparatoria regional europea ..." (A/CONF.87/BP/1), párr. 32.

VI. LAS DEFINICIONES LEGALES DE LA DELINCUENCIA Y LA
NATURALEZA JURIDICA DE LA JUSTICIA DE MENORES

A. Definiciones de delincuencia

72. Prácticamente todas las formas de conducta juvenil que se consideren desviadas en una sociedad pueden calificarse, y se han calificado, de "delictivas". Por lo tanto, la palabra "delincuencia" no tiene un significado preciso común o generalmente aceptado; más bien, se trata de una denominación común utilizada por el público y por los tribunales para designar formas muy diversas de "mala conducta" 24/. La ambigüedad del término plantea varias dificultades; una es la de medir la incidencia y persistencia de la delincuencia con el transcurso del tiempo; si se utilizan diferentes definiciones de delincuencia, evidentemente no es posible una comparación útil de las estadísticas sobre delincuencia de los distintos países o jurisdicciones. Otra consiste en que el término puede utilizarse para describir problemas de conducta juvenil como si todos esos problemas fueran iguales, aunque en realidad sean conductas de forma y origen muy diversas. Una tercera dificultad es la tendencia a usar la palabra "delincuente" como si describiera un estado de la persona (es decir, un diagnóstico) en circunstancias de que con mayor frecuencia se refiere a una combinación de la conducta de la persona y de la reacción social ante esa conducta.

73. Siguiendo los recientes modelos belga y portugués, la nueva ley penal brasileña de menores ha prescindido de etiquetas aplicadas a los menores como "abandonado", "delincuente" o "infractor de la ley". En lo sucesivo, se aplicará un término general - "en situación irregular" - a todos los jóvenes menores de 18 años que 25/:

- a) Sufran privaciones materiales debido a la acción u omisión deliberadas de sus padres o tutores;
- b) Sean víctimas de cualquier tipo de maltrato por parte de sus padres o tutores;
- c) No puedan estar representados ante los tribunales;

24/ Con esto no se quiere decir que en las leyes de distintos países no se encuentren definiciones más claras y específicas. La Ley de justicia de menores del Japón proporciona un ejemplo de un mayor grado de especificidad, con diferencias basadas en la edad y en si hay o no una acusación delictiva. En esta Ley, se considera menor a la persona menor de 20 años, aunque los menores de 14 años no tienen responsabilidad penal. Los delincuentes juveniles son de tres tipos a saber, "delicuyente juvenil" es toda persona menor de 20 años pero mayor de 14 años a quien se imputa la comisión de un delito; "niño que quebranta la ley" es toda persona menor de 14 años a quien se imputa la violación de una ley o reglamento penal; "menor predelincente" es todo menor del que se considere probable que en el futuro cometa un delito o viole la ley o los reglamentos penales, dado su carácter o su medio ambiente y la presencia de uno de más factores similares a los que se prevén en otras jurisdicciones respecto de los delincuentes en situación especial.

25/ Justice and Troubled Children ... pág. 9, párr. 2 (New York University Press, Nueva York y Londres, 1980).

/...

d) Sean señalados como desviados debido a su mala adaptación a la familia y a la comunidad;

e) Hayan sido detenidos por haber transgredido la ley.

74. La aplicación de medidas para corregir la delincuencia en Egipto se basa en la creencia de que los delincuentes juveniles no son diferentes de otras personas que infringen otras normas de conducta. Es decir, se considera que los delincuentes juveniles no constituyen un grupo especial sino que, ante todo, son seres humanos que han tenido mala suerte para adaptarse a las circunstancias sociales existentes y, como consecuencia, han violado la ley penal 26/. En la mayoría de los demás países, los criterios aplicados para determinar quién es en realidad delincuente son sumamente vagos. Parece existir un grado considerable de discrecionalidad para evaluar si los hechos indican un estado de peligro "moral" o "físico" para el niño o el joven de que se trate, o si debe ser calificado de delincuente 27/.

75. La cuestión puede aclararse un tanto si se restringe el sentido del término "delincuencia" al hecho de que un tribunal haya declarado delincuente a una persona. Así al menos queda en claro que el término se refiera a una condición en el marco del sistema de justicia de menores y no a una condición de la persona como tal.

76. Si puede aceptarse esa definición restringida de delincuencia, cabe afirmar, teniendo debidamente en cuenta las grandes diferencias entre normas y los procedimientos jurídicos de las distintas jurisdicciones, que existen dos categorías generales de delincuencia, enfoque que puede proporcionar clasificaciones útiles a efectos de conceptualización y planificación. La primera categoría abarca aquellos tipos de conducta que, aunque se califican de "infracciones" debido a la edad del hechor, serían consideradas delictivas si fueran cometidas por adultos. La segunda categoría abarca todos los demás tipos de conducta que también pueden calificarse de "infracciones" aunque no dentro de la primera categoría, habida cuenta de la condición de menor del autor. Los actos de esta segunda categoría comprenden generalmente calificaciones tales como "incorregible" o "ingobernable", vagabundo, prófugo o mala conducta sexual. Por lo tanto, dentro de esta segunda categoría, el Tribunal puede adoptar medidas respecto de la mala conducta del niño basándose en su edad (el hecho de ser niño) y no en el delito cometido. Habitualmente la justificación es que el niño está en algún tipo de peligro, incluido el de convertirse en un delincuente de la primera categoría anterior (es decir, de cometer actos que se consideran delitos cuando son cometidos por un adulto).

B. Diversas formas jurídicas

77. En las deliberaciones de las reuniones preparatorias del Sexto Congreso se reflejó el debate actual sobre las formas y mecanismos apropiados en el marco del sistema de justicia de menores para hacer frente en forma adecuada a la cuestión de los niños y los jóvenes delincuentes. Por ejemplo, una pregunta

26/ Ibid., pág. 44, párr. 3.

27/ Ibid., pág. 107, párr. 2.

fundamental fue en qué medida y en qué circunstancias deberían aplicarse sanciones formales en los casos en que estuvieran involucrados jóvenes y qué rama del poder judicial debería ser competente. Así, en un grupo de trabajo convocado para examinar este tema 28/ se expresaron reservas acerca de la conveniencia de que existiera un tribunal separado para los niños en dificultades. También se planteó la cuestión de si el joven delincuente debería o no ser tratado de la misma manera que un adulto. Las opiniones de los expertos se basaron en la teoría de que lo más importante era establecer minuciosos procedimientos de determinación de los hechos y proteger al joven acusado y a la sociedad. No obstante, el grupo de expertos recomendó que se mantuvieran los tribunales de menores, al menos como medida transitoria, por considerarlo el mejor medio existente para resolver los problemas de los niños en peligro y de los jóvenes delincuentes.

78. Aunque la organización de los tribunales, los órganos integrados por juristas o legos y otros similares pueden variar considerablemente en las distintas jurisdicciones según existan o no disposiciones especiales o separadas para tratar los problemas de la delincuencia, se reconoce en general que el enjuiciamiento de los jóvenes delincuentes debe tener en cuenta varios factores sociales, emocionales, físicos y económicos que, por regla general, no se tienen presentes en el caso de los delincuentes adultos. Entre estos factores figuran las importantes cuestiones de la responsabilidad y culpabilidad atenuadas según la fase de desarrollo del niño, por una parte, y, por la otra, la necesidad de controlar y prestar servicios a los niños y jóvenes que corran el peligro de cometer delitos graves. Estas cuestiones hacen que siga siendo necesario en algunos países mantener o ampliar los tribunales de la familia o de menores, dado que los procedimientos típicos de los tribunales penales para adultos se consideran inapropiados para resolver los problemas que se plantean en los casos de los niños. En otros países, la solución de esos problemas se busca en estructuras tribales o comunitarias, tribunales, grupos de ancianos o por otros medios menos formales. Ahora bien, en algunos casos, cuando no existen estructuras separadas para los casos de delincuencia, habitualmente hay procedimientos que permiten imponer sanciones menores proporcionales a la culpabilidad y la responsabilidad social.

C. Cuestiones de procedimiento

79. En las reuniones preparatorias se plantearon varias cuestiones que han de ser debatidas en el Sexto Congreso; cada una de estas cuestiones de procedimiento tiene que examinarse con más detenimiento para determinar los criterios apropiados que han de aplicarse al seleccionar los modelos de procedimiento, en vista de la enorme diversidad de los modelos que actualmente se utilizan en diversos países y contextos culturales. Algunas de las preguntas que cabe formular son las siguientes:

a) Si existe una organización separada de tribunales de menores, ¿qué categorías de delincuentes deben comparecer ante ellos?

28/ El grupo de trabajo formaba parte del Grupo Interregional de Expertos que se reunió en Reno, Nevada, del 28 de mayo al 1.º de junio de 1979.

b) ¿Quién, y según qué procedimiento, debe determinar la necesidad de una actuación judicial? (En algunos países, esta función incumbe a la policía; en otros, al fiscal; en otros países, existen otras formas de remisión).

c) ¿Cuál debe ser la edad máxima y mínima apropiada que fije la competencia de los tribunales de menores?

d) Los tribunales de menores ¿deberían conocer también de casos que involucren niños que necesiten servicios o estén en peligro? o en estos casos, ¿deberían utilizarse instituciones diferentes, tales como organismos de bienestar social u otros servicios?

e) ¿Debería recurrirse a los tribunales de menores solamente como último recurso (es decir, no habría que emplear siempre que fuera posible soluciones voluntariamente aceptadas)?

f) ¿Deberían recibir una preparación especial las personas que presiden un tribunal de menores?, por ejemplo, ¿deberían tener conocimientos de las ciencias sociales así como conocimientos jurídicos?

g) ¿Esos tribunales deberían incluir miembros de la comunidad o deberían restringirse a profesionales?

h) En algunos países los jóvenes que cometen delitos graves pueden ser remitidos a un tribunal de adultos 29/; en otros países, el tribunal de menores es competente pero puede imponer sanciones especiales. ¿Qué modelo debe preferirse? ¿Cuál es la edad apropiada para que se considere la posibilidad de esa remisión o de imponer diferentes sanciones, y por qué delitos? Si hay acuerdo en que, para los delitos muy graves, es necesario prescindir de los objetivos protectores y educativos de un tribunal de menores y prestar mayor atención a la disuasión general y especial o a la incapacitación del menor a los efectos de la protección de la sociedad, ¿cómo se ha de proceder a ello?

80. Al abordar estas cuestiones, el Sexto Congreso tendrá también que considerar otras cuestiones de procedimiento igualmente importantes acerca de problemas tales como el derecho de los jóvenes y de sus padres a las garantías procesales, incluido el derecho a un juicio rápido - o incluso a un juicio público - en que se presenten pruebas que reúnan máximos requisitos de validez, el derecho a apelar las decisiones

29/ Con motivo de una serie de homicidios brutales - y a los que se dio mucha publicidad - ocurridos en el tren subterráneo de la ciudad de Nueva York, en 1978 el Estado de Nueva York promulgó una nueva Ley de delincuencia juvenil, según la cual los jóvenes de 13 años acusados de homicidio y los jóvenes de 14 y 15 años acusados de otros diversos delitos, inclusive el robo con fuerza en las cosas y la agresión serían considerados adultos ante la ley y juzgados por los tribunales ordinarios. No obstante, para proteger a los jóvenes sentenciados del contacto prematuro con delincuentes adultos, la nueva ley requiere que el joven sentenciado sea confinado en instituciones para menores hasta que tenga suficiente edad para ser trasladado a una cárcel de adultos.

de los tribunales de menores, los tribunales administrativos o las juntas de bienestar social, y quizá incluso el derecho a juicio por jurado. La exigencia de una justicia más equitativa y previsible en los tribunales de menores plantea una cuestión importante para el Congreso ¿debe permitirse que el sistema de justicia de menores siga funcionando con arreglo al principio paternalista de dictar un fallo que redunde en máximo beneficio del niño, o deben concederse al delincuente juvenil las mismas garantías procesales que a los delincuentes adultos?

81. Actualmente existen diferencias sustanciales entre las jurisdicciones en la aplicación de las garantías procesales en los tribunales de menores. En tanto que algunos países han seguido adhiriéndose estrictamente al principio de actuar en la forma que redunde en máximo beneficio del niño, otros han concedido más salvaguardias procesales. Por ejemplo, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América, en el caso Gerald Gault, declaró que en todos los casos estatales o federales en que un joven fuera acusado de un delito por el que pudiera ser encarcelado, el Tribunal de Menores debía notificar por escrito oportunamente las acusaciones concretas y, reconoció el derecho al asesoramiento de un letrado nombrado por el Tribunal, el derecho a confrontar a los testigos y a interrogarlos, y el privilegio constitucional a no autoincriminarse 30/. En otro caso, el Tribunal Supremo declaró que la culpabilidad del joven debía demostrarse más allá de toda duda razonable 31/, agregando así otro elemento importante del debido proceso a los derechos legales concedidos a los jóvenes en los Estados Unidos.

82. La adhesión estricta al principio de actuar en la forma que redunde en máximo beneficio del niño ha debilitado en algunos países la situación procesal de los niños y jóvenes. En algunos países de Europa occidental, por ejemplo, los niños prácticamente carecen de derechos durante el proceso; por tanto, la situación procesal de los jóvenes y de sus padres parece variar considerablemente. En la República Federal de Alemania debe oírse tanto a los padres como a los jóvenes. En Francia, los padres y el joven tienen derecho a estar representados por un abogado, y, en el Reino Unido, el procedimiento penal para los jóvenes es muy parecido al de los adultos 32/. Con respecto al derecho de apelación, algunas jurisdicciones tienen disposiciones específicas en su legislación sobre justicia de menores. Por ejemplo, el Tribunal de Menores de Distrito de Israel actúa también como tribunal de apelación. La ley israelí de 1971 sobre el Tribunal de Menores prevé juicios rápidos para los jóvenes. Salvo con el consentimiento del Fiscal General, el menor no será sometido a juicio si ha transcurrido un año desde la comisión del acto 33/.

83. Las cuestiones relativas al derecho de los jóvenes acusados a un juicio por jurado tendrán que ser cuidadosamente examinada por el Sexto Congreso. Es una cuestión que recientemente ha recibido considerable atención en los medios

30/ Véase el caso Gault, 387 U.S. 1, (1967).

31/ Véase el caso Winship, 397 U.S. 358 (1970).

32/ Justice and Troubled Children, pág. 84, párr. 2.

33/ Ibid.

jurídicos. Al rechazar la afirmación, de que un joven al igual que un adulto, tiene derecho a juicio por jurado, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos declaró que el jurado no era necesariamente un elemento fundamental de justicia en el juicio de un joven 34/.

84. Además, la creciente gravedad de los delitos cometidos por jóvenes hace que varias jurisdicciones consideren la necesidad de aplicar los principios del sistema de fianza y libertad provisional a los casos de esa índole. En contraste con el delincuente adulto, hasta ahora se ha supuesto que el delincuente juvenil no tiene automáticamente derecho a la excarcelación hasta que se falle el caso. Por regla general, el delincuente juvenil tiene solamente derecho a custodia y atención protectora en espera de la sentencia o el procesamiento. Por lo tanto, no existe el derecho a depositar fianza y obtener la libertad provisional; actualmente se está impugnando ese supuesto y hay cada vez más presión para que se aplique el sistema de fianza y libertad provisional a los casos en que estén involucrados menores.

85. Otro rasgo importante de la justicia de menores que la diferencia de la justicia de adultos es el concepto de la jurisdicción permanente. En tanto la mayoría de los tribunales penales dejan de tener jurisdicción sobre el delincuente después de la sentencia, legalmente el tribunal de menores sigue teniendo responsabilidad respecto del joven aunque haya ordenado que éste reciba cierta forma de tratamiento o cuidado. Surge así un importante derecho posterior a la sentencia a pedir al Tribunal de Menores de origen que examine o modifique su sentencia o que revoque una sentencia por la que asigna al menor a una institución. Sin embargo, en varias jurisdicciones se aplica ahora el mismo sistema que respecto de los adultos, ya que se pone término a la jurisdicción del tribunal local o de menores cuando el joven es asignado a una institución y no a servicios o instalaciones de rehabilitación dentro de la comunidad.

86. Según las tendencias actuales, parece probable que la justicia de menores del futuro se asemejará más a la justicia de adultos en varios aspectos importantes.

34/ Orman W. Ketchum "McKeiver versus Pennsylvania: The last word in juvenile adjudications?" Cornell Law Review, vol.57 (1971-1972), págs. 561 a 570.

VII. ALTERNATIVAS AL SISTEMA DE TRIBUNALES DE MENORES

87. En las reuniones preparatorias regionales, los debates sobre las alternativas al sistema de tribunales de menores pusieron de relieve la necesidad de que el Sexto Congreso prestara particularmente atención a los métodos para sustraer a los jóvenes y niños delincuentes de los procedimientos judiciales y prever otras formas de servicios y control. En algunas regiones se están haciendo esfuerzos por efectuar ese cambio sistemáticamente y en gran escala. Los padres, las escuelas, los fiscales y la policía remiten los casos a los servicios de la comunidad en vez de a los tribunales de la familia o de menores, y esos servicios se están ampliando y utilizando cada vez más. Análogamente, se están haciendo esfuerzos para aumentar las funciones de la policía al servicio de la comunidad y para emplear técnicas de solución de problemas distintas de la remisión a los tribunales. En esta esfera, la experiencia de los países en desarrollo puede ser especialmente útil para otros países. Sin embargo, varios problemas relacionados con los programas mencionados (antes o después del fallo del caso) requerirán especial atención por parte del Sexto Congreso. Entre estos problemas se incluyen la protección de los derechos de los niños, el no ejercicio de la coerción, la eficacia de esos programas, y ciertamente la necesidad de demostrar, mediante un análisis cuidadoso, si los programas son fructíferos.

88. Ahora que los tribunales de menores se están convirtiendo cada vez más en tribunales de última instancia, el Sexto Congreso tendrá que examinar si hay justificación sobrada para mantener el sistema actual de tribunales de la familia y de menores como institución independiente y separada. Si la experiencia de varios países, especialmente países desarrollados, constituyen una indicación de las tendencias futuras, habrá que seguir distinguiendo la delincuencia juvenil de la adulta y tratarla separadamente.

89. A medida que aumenta la insatisfacción con el funcionamiento general del sistema de tribunales de menores, se está intentando desarrollar otro sistema de carácter no jurídico. Por ejemplo, Suecia y otros países escandinavos han establecido un sistema de consejos de bienestar infantil para sustituir a los tribunales de menores; en el Reino Unido se ha elegido un camino intermedio, y el control efectivo del sistema de tribunales de menores corresponde al público lego mediante comisiones públicas y magistrados no profesionales. En algunos países en desarrollo, se está intentando también modificar los sistemas heredados de tribunales de menores a fin de permitir y alentar un mayor uso de las estructuras jurídicas y sociales tradicionales y otras menos formales. Aunque la eficacia de esas estructuras para sustituir al sistema de tribunales de menores aún debe ser debidamente evaluada, la remisión de los casos de transgresiones leves, o de carácter no criminal a estructuras y mecanismos socioadministrativos parece ser más apropiada y menos perjudicial.

90. Además, los efectos negativos que surte la exposición de niños y jóvenes no peligrosos, la mayoría de los cuales no ha cometido ningún acto criminal, al sistema de tribunales de menores han suscitado considerables dudas acerca de la utilidad del sistema. En particular, en muchos países se ha acusado a los tribunales de menores de no resolver en la forma debida actos muy graves de delincuencia juvenil. En algunos países este fracaso aparente ha dado lugar a una reducción de la edad en que comienza la competencia de los tribunales penales de adultos a fin de permitir la remisión a éstos de los casos muy graves de delincuencia juvenil.

91. En algunos países se ha considerado que la remisión de los jóvenes a estructuras socioadministrativas, en combinación con estrategias y medidas preventivas de gran alcance, constituye una estrategia eficaz para que los tribunales de menores no tengan ante sí un volumen innecesario de casos de menor importancia. Según se aduce, si aumenta la remisión de los casos leves de mala conducta (contravenciones) del tribunal de menores a otras estructuras no judiciales, éste puede centrar sus esfuerzos en los casos que involucren actos delictuales muy graves.

92. Ahora bien, la búsqueda de alternativas apropiadas al sistema de tribunales de menores requerirá una firme determinación de corregir las disparidades socioeconómicas que existen en muchas partes del mundo. A este respecto, se señalan a la atención del Sexto Congreso las siguientes cuestiones, a las que se prestó particular atención en las reuniones preparatorias del Congreso:

a) Los problemas sociales masivos como el hambre, la pobreza, la malnutrición, el analfabetismo, etc. requieren formas directas y específicas de intervención y no pueden ser resueltos exclusivamente por el sistema de tribunales de menores. Esos problemas deberían resolverse directamente como afrontas a la humanidad y no por su posible vinculación con el crimen o la delincuencia;

b) Como respuesta de la sociedad a la conducta antisocial del joven, el sistema formal debería utilizarse solamente cuando no existiesen otros organismos sociales e instituciones primarias de control social o hubiesen fracasado; ello supone reducir un tanto el papel y la función del tribunal (o de su equivalente) y reducir el ámbito o el alcance de la intervención;

c) La intervención del tribunal debe ir siempre complementada por mecanismos apropiados de investigación, la policía, consejos especiales, consultas entre la policía y asistentes sociales, los fiscales, etc., y todos los que participan en el proceso deben establecer mecanismos adecuados para dar uniformidad y coherencia al sistema a fin de asegurar su eficacia y equidad;

d) Los tribunales deberían proteger los derechos de los niños, ser de fácil acceso para todos y tener la facultad de ordenar y vigilar la prestación de servicios;

e) Siempre que un problema se preste a soluciones de tipo voluntario, deberían preferirse éstas, de ser posible con la participación de la comunidad local;

f) Debería ayudarse a los países en desarrollo a desarrollar sus propios sistemas de conformidad con sus propios valores, y deberían fortalecerse los mecanismos autóctonos de control social.

VIII. PROGRAMAS DE TRATAMIENTO

93. En muchos países se han concedido diversos modelos de tratamiento encaminados a la prevención secundaria de la delincuencia. Estos modelos van desde los programas educacionales especiales, hasta los programas de trabajo y los programas de capacitación profesional y de estudio. Habitualmente se realizan en la comunidad o dentro de marcos institucionales. En muchos países, sin embargo, los programas de tratamiento tropiezan con dificultades. Del hecho de que aparentemente esos programas no hayan conseguido disminuir el número de delincuentes tratados que reinciden ha dimanado una cierta decepción respecto de los ideales de rehabilitación del modelo de tratamiento.

94. Aunque hay que reconocer una disparidad fundamental en la investigación de los programas y la evaluación, cabe aducir que se sabe demasiado poco para concluir que los programas de rehabilitación no son eficaces para reducir la delincuencia. En muchos programas no se ha tenido cuidado suficiente de proteger la integridad y la firmeza del tratamiento, y los procedimientos de evaluación frecuentemente adolecen de fallas metodológicas. Además, aún no está claro si, con arreglo al concepto de parens patriae, el Estado tiene el derecho de imponer un tratamiento encaminado a cambiar a un delincuente sin el consentimiento pleno y reflexivo de él (y, si el Estado tiene ese derecho, en qué medida puede ejercerlo), o si el Estado tiene solamente derecho a imponer sanciones punitivas en proporción con la naturaleza del delito y la culpabilidad del joven delincuente. Por lo tanto, se plantean cuestiones acerca de si un tratamiento puede imponerse o solamente utilizarse sin coerción, si un niño tiene derecho a rechazar el tratamiento y en qué casos y si puede exigirse un tratamiento pero solamente dentro de los límites del castigo merecido.

95. Otro aspecto de esta controversia se refiere a si el niño tiene derecho a tratamiento. En caso afirmativo, la cuestión de los mecanismos apropiados para asegurar y aplicar ese derecho plantea otra serie de problemas. Cuando se examinan diversas formas de tratamiento que pueden servir para la rehabilitación del joven delincuente, ha de tenerse en cuenta el concepto de tratamiento diferencial, en vista de que cada vez se reconoce más la probabilidad de que no todas las formas de tratamiento pueden ser igualmente aplicables a todos los tipos de delincuentes. Por consiguiente, es necesario mejorar los procedimientos de clasificación de los programas de tratamiento y desarrollar programas especializados para cada categoría de delincuente juvenil, así como medidas para la evaluación de la eficacia de esos programas. También hay que reconocer que, en muchas jurisdicciones, pese a las necesidades y circunstancias especiales de los jóvenes delincuentes y en vista de la importancia de subrayar los objetivos de rehabilitación de los tribunales de menores, los jóvenes son recluidos en instituciones junto con delincuentes adultos. Esta práctica opone obstáculos muy graves a la rehabilitación.

96. En los informes de las reuniones preparatorias del Sexto Congreso se expresó una clara preferencia por la utilización, cada vez que fuera posible, de programas de tratamiento en la comunidad para los delincuentes condenados en contraposición al sistema de instituciones correccionales. Ello está en consonancia con la tendencia existente en varios países a "desinstitucionalizar" el tratamiento de los delincuentes jóvenes. Cabe observar que, en muchos casos, los delincuentes jóvenes son recluidos en condiciones patéticas, frecuentemente lejos de sus hogares y familias, y no se les ofrecen programas que puedan promover su rehabilitación en forma realista.

97. La reducción de la dependencia excesiva del tratamiento en instituciones requerirá elaborar y experimentar otras sanciones y métodos de tratamiento y de control, particularmente en la comunidad. La planificación y el desarrollo de servicios comunitarios apropiados, como se mencionó en la primera parte del presente documento, es igualmente aplicable a los programas que han de utilizarse después del comienzo de la vida delictiva. Análogamente, deben explorarse más y utilizarse cuando sea posible otras sanciones, algunas de las cuales ya existen en ciertas jurisdicciones. Por último, como en el caso de los programas de prevención de la delincuencia, es necesario mejorar la información sobre los delincuentes condenados, los fallos de los tribunales, la eficacia de las distintas medidas y los mecanismos que permitan compartir más las experiencias de los distintos países en cuanto al desarrollo de programas de tratamiento más racional y humano de los delincuentes juveniles.

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.