



NACIONES UNIDAS

ASAMBLEA  
GENERAL



Distr.  
LIMITADA  
A/CONF.87/RM.1  
28 junio 1977  
ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLES

SEXTO CONGRESO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE  
PREVENCION DEL DELITO Y TRATAMIENTO DEL  
DELINCUENTE  
Reuniones regionales

GUIA PARA LOS DEBATES DE LAS REUNIONES PREPARATORIAS REGIONALES  
DEL SEXTO CONGRESO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE PREVENCION DEL  
DELITO Y TRATAMIENTO DEL DELINCUENTE\*

INDICE

	<u>Párrafos</u>
INTRODUCCION . . . . .	1
<u>Tema del programa</u>	
1. TENDENCIAS DEL DELITO Y ESTRATEGIAS PARA SU PREVENCION . . . . .	2 - 13
2. JUSTICIA DE MENORES: ANTES Y DESPUES DEL COMIENZO DE LA VIDA DELICTIVA . . . . .	14 - 40
3. DELINCUENCIA Y ABUSO DEL PODER: ¿DELITOS Y DELINCUENTES FUERA DEL ALCANCE DE LA LEY? . . . . .	41 - 51
4. DESINSTITUCIONALIZACION DE LA CORRECCION Y SUS CONSECUENCIAS PARA EL PRESO RESIDUAL . . . . .	52 - 68
5. NORMAS Y DIRECTRICES DE LAS NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE JUSTICIA PENAL: DEL ESTABLECIMIENTO DE NORMAS A SU APLICACION .	69 - 86

\* Para los participantes únicamente.

## INTRODUCCION

1. La presente guía para debates tiene por objeto describir los cinco temas escogidos para el programa del Sexto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, en la forma en que fueron aprobados por el Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia en su cuarto período de sesiones (E/CN.5/536), por la Comisión de Desarrollo Social en su 25.º período de sesiones (E/CN.5/556) y por el Consejo Económico y Social en su 62.º período de sesiones. Se espera que se habrá de desarrollar el contenido de cada uno de los temas en una serie de reuniones preparatorias que se proyecta llevar a cabo antes de la celebración del Congreso en Sydney (Australia) en 1980. Por consiguiente, el presente esbozo tiene por objeto enfocar los debates de los expertos pero no limitar el ámbito de cada tema. La finalidad de la presente guía es estimular los debates en las esferas respectivas con objeto de obtener material para su inclusión en los documentos de trabajo del Congreso.

Tema 1 del programa. TENDENCIAS DEL DELITO Y ESTRATEGIAS  
PARA SU PREVENCION

Introducción

2. La gravedad de la situación en materia de delito y la necesidad urgente de adoptar nuevas medidas para hacerle frente se pusieron ampliamente de relieve en el Quinto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, que se celebró en Ginebra del 1.º al 12 de septiembre de 1975. En el Congreso se subrayó que el delito existía en todos los países y ejercía efectos perniciosos en muchos de ellos, obstaculizando de ese modo los esfuerzos encaminados a lograr un desarrollo social y económico más integral. También se señaló a la atención la gravedad cada vez mayor de algunos tipos de delito, en particular los de carácter transnacional, y el hecho de que las nuevas formas y dimensiones de esos tipos de delito exigían la adopción de medidas más enérgicas en los planos nacional e internacional.

3. En un análisis de la situación con respecto a la prevención del delito y la lucha contra la delincuencia realizado recientemente por la Secretaría de las Naciones Unidas pudo observarse que la mayoría de los Estados, desarrollados o en desarrollo, que transmitieron esa información a las Naciones Unidas de conformidad con la resolución 3021 (XXVII) de la Asamblea General están seriamente preocupados por el aumento de la delincuencia.

Tendencias del delito

4. La consideración de las tendencias del delito entraña inevitablemente la consideración del método para compilar estadísticas sobre el delito, y de la exactitud de las cifras finales como indicadores del volumen total de actividades delictivas en la sociedad. Se ha observado que todas las estadísticas oficiales en materia de delito constituyen realmente hasta cierto punto medidas de la actividad del sistema de justicia penal. Este problema excede del ámbito de un problema técnico para especialistas en investigación. Dado que el panorama general de la delincuencia depende en gran medida de la forma escogida de registro y observación, esas circunstancias tienen importancia para los responsables de la formulación de políticas y de la administración. Es posible establecer comparaciones de carácter transnacional, y las Naciones Unidas están realizando ahora trabajos de utilidad en ese aspecto; pero las simples comparaciones sin hacer referencia a la forma de elaborar las estadísticas pueden ser engañosas. No obstante, a pesar de esos problemas técnicos la cuestión fundamental sigue siendo la de las enseñanzas que pueden extraer los países acerca de la naturaleza del delito y la forma en que pueden actuar frente a éste según las experiencias de otros países.

5. La forma en que podrían desarrollarse más rápidamente la cooperación transnacional y la asistencia mutua depende de las respuestas que se den a esas preguntas. Por ejemplo, hay fundados motivos para considerar que el desarrollo social y económico modifica las características de la delincuencia y, a veces,

puede hacerla aumentar. Las especulaciones acerca de los distintos factores responsables de las modificaciones de la tasa de delincuencia pueden basarse únicamente en esos conocimientos comparados. Por consiguiente, la información basada en una fuente que pueda especificarse, en que se establezca una relación entre las modificaciones de la delincuencia y otros cambios socioeconómicos, puede ser de utilidad para la planificación del desarrollo.

Estrategias para la prevención del delito y la lucha  
contra la delincuencia

6. No solamente el delito sino también la eficacia o ineficacia de las medidas destinadas a combatirlo son motivo de preocupación. Varios métodos tradicionales destinados a hacer frente al delito no sólo ha demostrado que no dan resultados sino que en muchos casos han tendido a agravar la situación. Por ejemplo, el estigma de ser un "criminal" se considera como un obstáculo importante para la rehabilitación del delincuente. En vista de los límites de las posibilidades del mecanismo de justicia penal para la lucha contra la delincuencia, y del costo tanto de la propia delincuencia como del aparato de justicia penal, merece la pena prestar mayor atención a las estrategias de prevención. Dado que el delito y la delincuencia parecen variar según los distintos climas sociales, económicos y culturales, esas estrategias tendrán que ser flexibles y adaptadas a las necesidades y objetivos expresos de cada país.

7. La premisa general de esta orientación es que esas políticas y estrategias en la esfera de la prevención del delito requieren la coordinación de distintos sectores dentro del marco de una política social unificada, cuyo objetivo es la promoción del desarrollo nacional. Esto implica la aceptación del punto de vista de que los efectos relacionados con el delito de todo desarrollo social propuesto deben incluirse entre los costos (o beneficios, en los casos en que pueda demostrarse concretamente que las medidas han de reducir la delincuencia) que hay que tener en cuenta al evaluar la pertinencia de esas medidas. Quizá no sea posible hacer esa estimación por adelantado, en cuyo caso la prevención del delito y la lucha contra la delincuencia sólo pueden tener un carácter de reacción; pero, en la medida de lo posible, la política de prevención del delito debe incluirse en la planificación de los programas sociales y económicos, a fin de realzar su posible contribución al desarrollo al neutralizar o mitigar los efectos negativos y disociadores de la delincuencia.

8. La formulación de políticas de prevención del delito dentro del contexto del desarrollo nacional y su incorporación en los planes de desarrollo nacional requieren ciertos tipos de información y de datos estadísticos de los que no se dispone actualmente o que todavía hay que mejorar. En algunas partes del mundo no existe aún un sistema adecuado para la reunión de datos, y en particular de estadísticas, sobre el delito y la justicia penal; en los casos en que se dispone de esos datos en el plano nacional pueden ser inapropiados a los fines de la formulación de políticas. Incluso en los casos en que se dispone de datos viables, a menudo se carece de la capacidad necesaria para utilizar esta información en la planificación,

la formulación de políticas y la programación tanto en el sistema de justicia penal como en el marco más amplio de la planificación y política nacionales generales. Pero a pesar de esas limitaciones en materia de datos, la viabilidad de la planificación para la prevención del delito sigue siendo una cuestión que hay que encarar.

9. Dentro de la esfera de la planificación en materia de justicia penal es necesario considerar detenidamente y aclarar los objetivos de los distintos organismos que contribuyen a estructurar un sistema de justicia penal. Se sabe que la labor de algunos organismos puede considerarse como un obstáculo para la de otros. Las prioridades de trabajo y los objetivos a corto y largo plazo pueden ser apreciados en forma muy diferente en distintos organismos, y es necesario examinar urgentemente la cuestión de la coordinación de los objetivos de los organismos y las relaciones y posibles conflictos entre ellos. La transmisión de experiencia y la capacidad de las naciones para aprender de otras sólo se hacen presentes cuando los conceptos se expresan claramente y en términos concretos.

10. Las Naciones Unidas tienen la obligación de ayudar a los Estados Miembros a reducir a un mínimo las consecuencias del delito mediante una estrategia mundial a largo plazo para el próximo cuarto de siglo. El Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, en cumplimiento del mandato de la Asamblea General de informar acerca de los métodos y los medios que probablemente serían más eficaces para prevenir el delito y mejorar el tratamiento del delincuente, y de formular recomendaciones sobre las medidas apropiadas en esferas tales como la observancia de la ley, los procedimientos judiciales y las prácticas correccionales, señaló la necesidad de contar con una nueva política en materia penal basada en una estrategia claramente delimitada de medidas y sanciones, teniendo presente que el sistema de justicia penal - aún el más perfecto - no puede por sí sólo hacer frente con eficacia a la delincuencia. A este respecto, el Comité pidió que se prepararan directrices para la elaboración y aplicación de políticas encaminadas a asegurar la estricta observancia de los derechos humanos fundamentales y a promover un criterio más racional, coherente e integrado acerca de la prevención del delito. Es evidentemente necesario que todos los países transmitan su experiencia, tanto positiva como negativa, a aquellos países que hasta ahora han hecho poco en esta esfera, pero que desean aprender lo más rápidamente posible.

11. Dado que este tema deriva directamente de muchas de las recomendaciones del Quinto Congreso, los Estados Miembros quizá deseen incluir en sus presentaciones las experiencias recogidas en la aplicación de dichas recomendaciones que consideren de posible utilidad para otros. En el examen posterior del tema y dentro del contexto de estas consideraciones preliminares, los expertos quizá deseen examinar las cuestiones sustantivas relativas a tres subtemas generales y a las siguientes cuestiones concretas: en el subtema 1 el Congreso examinaría la naturaleza, la extensión, la gravedad y las repercusiones del delito según se ponen de relieve en los planos nacional e internacional sobre la base de los actuales estudios e investigaciones. El Congreso quizá desee formular recomendaciones acerca de la necesidad de que los países emprendan la tarea de mejorar

la base informativa en esta esfera difícil pero importante. En el subtema 2 el Congreso examinaría el delito dentro del contexto del desarrollo socioeconómico reciente, con especial atención al contexto social y ambiental en que es necesario formular políticas de prevención del delito en el futuro próximo. A este respecto, es necesario examinar la cuestión del pronóstico científico del delito, teniendo en cuenta el potencial criminogénico de ciertas fuerzas y procesos (como la urbanización, el crecimiento de la población, la migración, el cambio tecnológico, los valores morales cambiantes y otros cambios culturales), y los motivos para considerar que esos factores particulares tienen importancia para las modificaciones de la tasa de delincuencia. En el subtema 3 el Congreso quizá desee reevaluar las estrategias y políticas en materia de prevención del delito, con particular atención al progreso de la cooperación internacional en la esfera de la prevención del delito. El Congreso puede también considerar las formas de aclarar y especificar las relaciones entre los distintos componentes de la administración de la justicia penal.

12. Esto contribuirá a desarrollar la comprensión de las metas y objetivos de trabajo apropiados de cada uno de los organismos, y, en definitiva, del difícil problema que representa la forma más apropiada de incluir la planificación de la justicia penal en otras esferas del desarrollo social.

#### Cuestiones para examinar

13. Las cuestiones concretas que se examinarán son las siguientes:

- 1) A la luz de las experiencias más recientes de su país, ¿qué modificaciones en las tendencias delictivas se consideran más importantes?
- 2) ¿Cuáles son los medios para determinar esas modificaciones? ¿De qué datos se dispone y en qué forma se registran y analizan? ¿Qué medidas se han adoptado para normalizar la base de registro, tanto en el plano interno como con respecto a otros países?
- 3) ¿Qué explicación posible de tales cambios, de haberlos, se considera más probable? A partir de ello, ¿cuáles son las tendencias que se consideran más probables para el futuro?
- 4) ¿Cuáles son los problemas que, en forma más inmediata, se consideran más graves en la esfera del delito, y por qué motivos se consideran especialmente urgentes? ¿Qué medidas se han adoptado recientemente para hacer frente a esos problemas, y qué evaluación se ha hecho de su eficacia?
- 5) ¿Qué medidas se han adoptado para evaluar a) el costo del delito y b) el costo y la eficacia de las medidas de lucha contra la delincuencia en su país?

- 6) ¿Qué mecanismo existe para integrar y coordinar los objetivos y actividades de los distintos organismos, dentro de la esfera de la justicia penal? ¿En qué forma se incorporan esas consideraciones en la planificación intersectorial de mayor alcance?
- 7) ¿Se considera que la planificación de la justicia penal forma parte de la planificación del desarrollo nacional en su país? ¿Se considera apropiado que así sea?
- 8) ¿Qué nuevas estrategias en materia de prevención del delito y lucha contra la delincuencia podrían ser particularmente aplicables a su país? ¿Se requieren medidas de carácter internacional o regional? ¿En qué forma podrían las Naciones Unidas brindar ayuda concreta a este respecto?
- 9) ¿Qué papel deberían desempeñar las Naciones Unidas en la esfera de prevención del delito y lucha contra la delincuencia, y qué arreglos de carácter bilateral y regional para la reunión de datos sobre el delito, la delincuencia y la justicia penal se consideran más urgentes? ¿En qué forma pueden las Naciones Unidas colaborar en la transmisión de experiencia?
- 10) ¿En qué medida y en qué forma es posible controlar la discrecionalidad al dictar sentencia o en cualquier otro aspecto del funcionamiento de la justicia penal? ¿En qué forma podría controlarse esa discrecionalidad?

Tema 2 del programa. JUSTICIA DE MENORES: ANTES Y DESPUES  
DEL COMIENZO DE LA VIDA DELICTIVA

Introducción

14. Al apoyar la inclusión de este tema en el programa provisional del Sexto Congreso, el Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia señaló que el tema de la delincuencia juvenil había aparecido anteriormente en el programa de los tres primeros congresos. Sin embargo, en vista del rápido incremento de la población juvenil y de los importantes cambios en los métodos y procedimientos para hacer frente a la delincuencia, especialmente la creciente atención a consideraciones de derechos humanos, se juzgó adecuado que se planteara nuevamente el tema en el Sexto Congreso.
15. Influyó también en la decisión del Comité de mantener ese tema el hecho de que las circunstancias en que se consideró el tema en los tres primeros congresos habían experimentado cambios radicales. Los debates se concentraron entonces, en gran medida, en las experiencias de los países desarrollados, ya que el fenómeno de la delincuencia juvenil no había aparecido todavía con una intensidad particularmente destacada en los países en desarrollo. Como contraste, tendencias recientes indican que la delincuencia juvenil ha asumido ahora proporciones nuevas y alarmantes en muchos países en desarrollo, y sus manifestaciones no se consideran ya como síntomas menores del proceso de cambio.
16. El examen de ese tema podría comenzar con una consideración de las características sociales de las personas jóvenes que están en conflicto con la ley. La experiencia ha mostrado que a menudo los delincuentes juveniles han aspirado a satisfacer ciertas necesidades sociales y económicas legítimas a las que la sociedad no ha respondido adecuadamente. En una sociedad extremadamente compleja y en rápida transformación, las personas jóvenes han tendido a adoptar una actitud muy crítica ante la sociedad, y han demostrado no estar dispuestas a aceptar las normas, valores, instituciones y estilos de vida sociales tradicionales que parezcan incompatibles con sus valores e ideologías en continuo cambio.
17. Por consiguiente, los sistemas de valores y estilos de vida divergentes de la juventud actual han llevado, en muchos casos, a conflictos con los padres, con las instituciones establecidas y con las fuerzas sociales que tratan de mantener normas sociales permanentes.
18. Muchos países han establecido sistemas de justicia de menores destinados a ocuparse de los delincuentes juveniles. La filosofía en que se basa el concepto de justicia de menores procede de la conciencia de que los problemas de la delincuencia y la inadaptación juveniles no pueden resolverse dentro del marco del procedimiento penal tradicional. Por consiguiente, el sistema de justicia de menores se ha creado para responder a las necesidades de los delincuentes juveniles. En ese contexto, la función primaria del sistema de justicia de menores es proporcionar servicios especializados de prevención y tratamiento para niños y jóvenes dentro de un marco social.



19. Sin embargo, por numerosas razones, el concepto de justicia de menores como servicio social parece haberse quedado corto respecto de los objetivos y metas que se le asignaron originalmente en muchas partes del mundo. Factores como el rápido incremento del número de personas jóvenes, la insuficiencia de recursos y la agravación de las dislocaciones sociales y económicas han tenido un efecto devastador sobre la posibilidad y capacidad del sistema de justicia de menores para tratar un amplio conjunto de problemas sociales que caracterizan a la delincuencia y la inadaptación juveniles.

Justicia de menores: antes del comienzo de la vida delictiva

20. Se considera generalmente al sistema de justicia de menores como el principal instrumento para la prevención y tratamiento de la delincuencia juvenil y de la inadaptación juvenil en muchos lugares. Por ejemplo, frecuentemente es una práctica común asignarle la mayoría de las decisiones relacionadas con el cuidado, protección y control de los niños y jóvenes. No obstante, al desempeñar esas funciones, el sistema de justicia de menores debe tratar de mantener un difícil equilibrio entre la ayuda a los niños jóvenes y la preservación de sus derechos y los de los padres, protegiendo al mismo tiempo a la sociedad de conductas que se consideren perjudiciales o disociadoras.

21. La justicia de menores antes del comienzo de la vida delictiva denota un concepto orientado positivamente a la promoción y protección del bienestar de los niños y jóvenes. Tiene como objetivo una pronta identificación de los niños y jóvenes con problemas y la aplicación de medidas correctivas adecuadas, con pleno respeto de los derechos humanos, antes de que el niño entre en conflicto con la ley. Por consiguiente, la perspectiva de la justicia de menores en el contexto de la prevención de la delincuencia debe incluir un estudio y análisis sistemático de la gran variedad de instituciones, servicios y recursos, y de la dinámica del cambio.

22. En aquellos países que se considera que están en proceso de desarrollo, los aspectos preventivos de la justicia de menores deben concordarse estrechamente con los diversos elementos del proceso de desarrollo para determinar y minimizar sus efectos negativos sobre el desarrollo adecuado de los niños y jóvenes.

23. Entre las fuerzas que influyen en las vidas de los jóvenes en muchos países destaca hoy la estructura cambiante de la sociedad moderna. Por ejemplo, el papel de la familia, así como el de otras unidades sociales que tradicionalmente han ejercido el control social, está disminuyendo y pasando a manos de estructuras mucho más complejas. La rapidez y capacidad de penetración del cambio social en los últimos tiempos ha hecho que esas instituciones tengan menor capacidad para hacer frente a fuerzas sociales complejas. Ese fenómeno es mucho más acusado en los países en desarrollo que están experimentando una rápida transformación política y socioeconómica.

24. La rápida urbanización, la industrialización, un descenso de las ocupaciones y empresas tradicionales y una población juvenil creciente en muchos lugares son todos factores que han tendido a minar la estabilidad de la sociedad y sus instituciones básicas. Esas transformaciones han traído consigo frecuentemente problemas sociales que pueden impulsar a muchos jóvenes a ciertos tipos de conducta anti-social estrechamente identificados con la criminalidad.

25. La escuela pública, por ejemplo, puede ser la institución más importante para determinar si un niño tiene o no éxito, en términos de llegar a ser un miembro aceptado de su comunidad. Asimismo, la comunidad local puede ser un factor decisivo para determinar el éxito o fracaso del sistema de escuelas públicas. Parece evidente, por tanto, que la elaboración de estrategias para una justicia de menores más equitativa requiere a menudo una mayor interdependencia e interacción institucional. A este respecto, la planificación de la prevención del delito debe ser una parte integrante y esencial de la planificación del desarrollo nacional, y debe promover el bienestar total de una comunidad determinada. Tales estrategias para promover una justicia de menores eficaz antes del comienzo de la vida delictiva pueden clasificarse de distintos modos.

26. Puede considerarse la acción como una estrategia amplia destinada a mejorar de un modo general la calidad de vida de una comunidad determinada. Esa estrategia puede incluir, entre otras cosas, cierto grado de reorganización social o una revitalización de las instituciones tradicionales existentes, como la familia, la escuela, los órganos de control social y de seguridad social de la comunidad local, y la mejora general de las condiciones en el hogar y en el medio ambiente, orientada primordialmente en beneficio del niño en edad preescolar. Tales programas preventivos de naturaleza y alcance amplios tienen una importancia capital en la formulación de un sistema de justicia de menores equitativo, que puede ser beneficioso para todas las categorías de niños y jóvenes que requieren atención, protección y control.

27. Una amplia estrategia similar puede tender también a proporcionar una asistencia general y especializada a los jóvenes en la escuela para incrementar su adaptación adecuada al medio ambiente escolar. No obstante, la asistencia de ese tipo no debe identificarse abiertamente con la prevención del delito. Por ejemplo, las dificultades para la lectura, la falta de concentración y las dificultades de comprensión deben tratarse estrictamente como problemas educativos especiales. Siempre que puedan hallarse soluciones adecuadas a esos problemas dentro del sistema educativo normal disminuirá considerablemente el peligro de una temprana estigmatización.

28. No pueden pasarse por alto al respecto lo que ello implica para el sistema de escuelas públicas. Una estrategia preventiva de ese tipo no puede ser eficaz sin la participación activa y directa del sistema de escuelas públicas. Es lógico, por tanto, que deba mejorarse la función social de la escuela y armonizarla periódicamente con el sistema de justicia de menores.

29. Una evaluación adecuada de las necesidades individuales de los jóvenes con problemas es una parte integrante del ofrecimiento de ayuda preventiva individualizada de cualquier clase. El logro de ese objetivo depende de la disponibilidad de recursos y servicios comunitarios y de su calidad, incluido el personal profesional.

30. Los tipos de medidas específicas destinadas a ayudar a los jóvenes a los que se identifique correctamente como seres en peligro de desajuste pueden variar tanto en alcance como en intensidad, y el modo de aplicación es determinado normalmente por las circunstancias existentes. Hay que poner gran cuidado en asegurar

que cualquier asistencia prestada tienda a mantener a los jóvenes en su ambiente familiar. Cuando sea posible, debe concederse atención a la asistencia individualizada, adaptada al medio ambiente familiar, a las circunstancias particulares de la situación y a las características de personalidad del joven de que se trate.

31. Para aquellos jóvenes que no estén ya dentro del sistema de escuelas públicas, puede prolongarse la asistencia mediante un sistema amplio de servicios comunitarios. Tales servicios comunitarios integrados pueden servir también como un ambiente ideal para la prestación de asistencia a los escolares que manifiesten rasgos de desviación y cuyo ambiente hogareño o situación familiar no sean propicios para medidas preventivas. Sin embargo, en ambos casos, el uso de los servicios comunitarios integrados para la prevención de la delincuencia no debe implicar la imposición de sanciones formales. Esencialmente, esos servicios deben concentrarse en la elaboración de métodos y medios para una mejor comprensión de los factores causales de desajuste y en proporcionar medidas correctivas adecuadas de carácter social e informal.

32. Los servicios preventivos comunitarios integrados pueden incluir también servicios infantiles amplios para los grupos de edad más vulnerables. Esos servicios pueden prestarse a escala comunitaria mediante centros vecinales manejados por puericultores profesionales y otros grupos de la comunidad. Una de las ventajas del sistema de servicios comunitarios integrados sería la consolidación de los beneficios y la eliminación de algunas de las dificultades que plantean otras instituciones dedicadas a programas relacionados con la delincuencia juvenil.

33. Como medida destinada a proporcionar una protección de largo alcance contra la inadaptación, el sistema integrado podría facilitar la organización de ciertas actividades especializadas para complementar la educación escolar formal. Esas actividades podrían incluirse en dos amplias categorías: a) actividades para niños y jóvenes después de las horas de escuela y durante los fines de semana y las vacaciones, y b) educación general y correctiva para quienes deseen continuar su educación más allá del límite obligatorio de edad y para quienes hayan abandonado el sistema escolar. Estas últimas actividades pueden programarse de tal modo que preparen a los jóvenes para un empleo y perfeccionen las aptitudes de los que ya estén empleados. Un programa concertado de acción de ese tipo puede no implicar necesariamente un control estatal directo, y el papel del Estado puede limitarse simplemente a la dirección y orientación de políticas.

#### Justicia de menores: después del comienzo de la vida delictiva

34. La consideración de cuestiones relacionadas con las medidas y procedimientos para el tratamiento efectivo de delincuentes juveniles se ve afectada a menudo de reacciones ambiguas y de contradicciones. Durante muchos años se consideró al sistema de justicia de menores como el medio más equitativo para tratar a los delincuentes juveniles como jóvenes con problemas necesitados de atención, protección y control más bien que como criminales.

35. Sin embargo, en vista de las tendencias recientes de la magnitud y gravedad de los delitos que cometen los jóvenes, es evidente que el criterio antiguo no funciona satisfactoriamente y que hay que considerar algunos cambios fundamentales en los métodos y procedimientos. Pero el tipo de cambio o modificación cuya aplicación al sistema de justicia de menores cabe prever debe tener plenamente en cuenta, forzosamente, las necesidades especiales de las diferentes categorías de delincuentes juveniles y las circunstancias en que se cometen los delitos.

36. En la práctica, por tanto, el proceso de reforma del sistema de justicia de menores debe concentrar su atención en la elaboración y aplicación de medidas y procedimientos que puedan ser eficaces y humanitarios para tratar: a) a los niños y jóvenes a los que se clasifique como necesitados de atención y protección; b) a los que hayan mostrado rasgos de desviación y se considere que están fuera de control, y c) a los que hayan sido incapaces de beneficiarse de todas las medidas protectoras y preventivas y se hayan convertido en un peligro real para la sociedad.

37. Una de las principales consideraciones para confiar tanto en las autoridades judiciales respecto de las decisiones relativas a la protección y tratamiento de los delincuentes juveniles o de otros jóvenes inadaptados procede de la creencia de que esas autoridades parecen estar en mejor situación que los órganos administrativos a) para garantizar los derechos individuales contra un poder arbitrario y b) para aportar soluciones. En gran medida, parece ser válido el argumento en favor del mantenimiento de la autoridad judicial para la toma de tales decisiones. Por tanto, lo que parece todavía discutible es la adecuada delimitación de funciones entre el sistema de justicia penal para adultos y el sistema de justicia de menores, por una parte, y la asignación de funciones no judiciales al Gobierno y a los organismos no gubernamentales, por otra.

38. Con una orientación adecuada y con la supervisión apropiada de la autoridad judicial, los órganos administrativos pueden ser más eficaces que las autoridades judiciales para aplicar medidas de tratamiento. Por ejemplo, el tratamiento oportuno de los casos que requieran alguna forma de atención y protección podría realizarse fácilmente sin intervención judicial. Los procedimientos judiciales de toma de decisiones, que son engorrosos, aunque necesarios, pueden tener efectos negativos sobre la capacidad de los organismos no judiciales encargados de aplicar las decisiones de las autoridades judiciales. Por esa y otras razones, puede resultar extremadamente útil un enfoque flexible que tienda a mantener un equilibrio realista y una colaboración mutuamente beneficiosa entre la judicatura y la administración.

39. Tal política de flexibilidad podría estimular una participación más amplia de diferentes organismos, y de la comunidad en general, en el tratamiento de tales delincuentes juveniles. Ese enfoque podría ayudar también a reducir la dependencia del uso de instituciones de tratamiento, promoviendo por consiguiente un empleo más amplio y eficaz de los servicios comunitarios.

Cuestiones para examinar

40. A la luz de estas breves consideraciones aclaratorias sobre el tema de la justicia de menores antes y después del comienzo de la vida delictiva, los expertos tal vez deseen considerar las siguientes cuestiones, entre otras, en su preparación y examen del tema:

- 1) ¿Cuáles son los principales problemas y cuestiones relacionados con la justicia de menores en su país?
  - a) ¿Cuál es la extensión y naturaleza del problema contemporáneo?
  - b) ¿Qué tipo de modelo estructural han adoptado ustedes?
  - c) ¿Pueden evaluar el éxito o fracaso de sus métodos?
- 2) ¿Cómo pueden indicarse más claramente a los planificadores y legisladores los problemas de la justicia de menores?
- 3) ¿Cómo puede establecerse una mayor coordinación e integración de servicios para superar las duplicaciones y lagunas funcionales?
- 4) ¿Qué tipos de arreglos institucionales se requieren para el desempeño y utilización eficaces de los servicios comunitarios integrados?
- 5) ¿Cuál debería ser la división adecuada de funciones entre las instituciones y organizaciones oficiales y no oficiales respecto de: a) la prestación y supervisión de servicios y medios; b) la contratación y formación del personal y, c) la provisión de recursos adecuados?
- 6) ¿De qué modo y a qué niveles podrían intervenir en la administración de los servicios comunitarios integrados otros elementos de la comunidad, como la familia, los dirigentes locales, los grupos profesionales, los sindicatos y la industria?
- 7) ¿En qué medida y en qué circunstancias deberían aplicarse sanciones formales en casos en que intervengan jóvenes, y qué rama del poder judicial debería tener jurisdicción?
- 8) ¿En qué medida y de qué modo pueden mantener las autoridades judiciales un equilibrio saludable entre la protección de la sociedad y el mantenimiento del concepto de justicia de menores?
- 9) ¿Qué tipos de planificación intersectorial e interdisciplinaria se consideran adecuados y eficaces para asegurar la estabilidad y bienestar de la comunidad?

Tema 3 del programa. DELINCUENCIA Y ABUSO DEL PODER: ¿DELITOS Y  
DELINCUENTES FUERA DEL ALCANCE DE LA LEY?

Introducción

41. Se señaló en el Quinto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente que, además de la "cifra negra" de delincuentes de tipo tradicional que evitan la detección oficial y el enjuiciamiento, existía una importante "cifra dorada" de criminales "que detentan el poder político y que lo ejercen impunemente, perjudicando a los ciudadanos y a la colectividad en beneficio de su oligarquía, o que disponen de un poder económico que se desarrolla en perjuicio del conjunto de la sociedad" 1/.

42. Típicamente, este tipo de delincuentes toman como víctimas a grandes grupos de ciudadanos, frecuentemente a sectores enteros de la población, a veces a naciones enteras, y con frecuencia de manera tal que es virtualmente imposible identificar un daño individual. Su propia fuerza los protege frecuentemente del enjuiciamiento y el castigo. Las depredaciones que cometen no se reflejan normalmente en las estadísticas criminales a causa de la falta de detección, de información y de enjuiciamiento o al tratamiento preferencial (deliberado o inconsciente, y debido a diversas razones) que reciben en el proceso penal.

43. La criminología y la justicia penal han hecho por lo común hincapié en la delincuencia callejera, descuidando otros tipos de criminalidad, menos evidentes pero frecuentemente mucho más nocivos. Sin embargo, los criminólogos, los especialistas en justicia penal, los reformadores sociales y otras personas interesadas, incluso el público en general, dudan cada vez con mayor intensidad de la validez del criterio tradicional centrado en los delitos de tipo convencional cometidos en su mayoría por delincuentes de poca monta que actúan frecuentemente desde una posición de desventaja inicial, agravado por el funcionamiento selectivo del propio mecanismo de la justicia. Se han hecho llamamientos para adoptar una perspectiva más amplia que haga debido hincapié en las formas de conducta que, por el alcance y la acumulación de sus efectos, pueden ser mucho más perjudiciales para los ciudadanos y para la comunidad, y que hasta ahora han recibido una atención relativamente limitada, en particular en lo que concierne a la elaboración de estrategias de acción adecuadas.

Organización del tema del programa

44. Podría ser útil comenzar el examen de este tema con un breve debate sobre el alcance y el enfoque que pueden darse a este tema del programa para lograr un tratamiento más fructífero.

---

1/ A/CONF.56/10, párr. 143.

45. Pueden identificarse algunos de los tipos más salientes de delincuencia provenientes, respectivamente, del uso indebido de la posición y el poder económicos, políticos o sociales, en diversas combinaciones y derivaciones. Su gama va desde el soborno y la corrupción hasta la tortura de las personas detenidas. Abarcarían las prácticas ilícitas de los asociados comerciales poderosos, los delitos contra los consumidores, incluso la publicidad fraudulenta, los delitos contra el medio ambiente y contra la seguridad laboral, y el fraude y la evasión fiscales.

46. Es preciso concentrar la atención en los abusos de poder económico, político y social, causantes de daño social en grado tal que justifica su tipificación como delitos y el enjuiciamiento efectivo de sus autores. Sería útil señalar las manifestaciones de estos problemas tanto en el plano nacional como en el regional, con miras a delinear el alcance de los debates y las prioridades que han de asignarse en ellos.

47. Al tratar este aspecto, se daría importancia a los factores que llevan a la delincuencia de este tipo y sus efectos, tomando en cuenta que tales actividades están frecuentemente entrelazadas con otras en configuraciones inteligentemente estructuradas y disfrazadas. Ello abarca el efecto sobre las posibles víctimas, sobre la ciudadanía en general, sobre ciertos procesos y condiciones nacionales esenciales, como el desarrollo y la viabilidad económica, el clima moral, la cohesión social, el respeto y la observancia de la ley y la confianza en las instituciones y en los funcionarios públicos. También se requiere examinar en cierta medida las estructuras y los procesos económicos, políticos y sociales que pueden prestarse a abusos de diferentes tipos, incluso el funcionamiento del propio sistema de justicia penal con miras a una planificación preventiva.

48. Se necesita cierto conocimiento empírico de la influencia, la gravedad, el costo, las tendencias, la repercusión y las manifestaciones del fenómeno como requisito previo para tomar las medidas adecuadas. Se debe mejorar considerablemente la capacidad para reunir información a este respecto. Como los estudios realizados hasta la fecha se han concentrado en gran medida en formas convencionales y menos graves de delincuencia, se necesita elaborar técnicas imaginativas para proporcionar índices de la delincuencia y los delincuentes "dorados". En algunas esferas - por ejemplo, la del soborno y la corrupción - esto puede ser particularmente difícil, pero no es imposible 2/, según ilustran iniciativas recientes con respecto a las empresas multinacionales. Algunos países aún carecen incluso de las estadísticas fundamentales. Al desarrollar sistemas significativos de datos con respecto a la delincuencia, incluso estadísticas e indicadores, se prestará especial atención a la inclusión de información sobre las actividades socialmente perjudiciales de los tipos mencionados anteriormente, inclusive su penetración y su repercusión, como base para adoptar estrategias de acción adecuadas. También para este fin podría considerarse la posibilidad de realizar estudios especiales en los planos regional, nacional e internacional acerca de las estructuras y los procesos económicos, políticos y sociales que permiten y facilitan su uso indebido,

---

2/ Por ejemplo, pueden proporcionar posibles índices de corrupción las pautas de gastos, formas orgánicas como el uso de la interpósita persona, cálculos del grado en que se acelera en ciertos casos el proceso burocrático normalmente lento, etc.

y los rasgos institucionales y funcionales de los sistemas legislativos, judiciales y correccionales que permiten que los actos en cuestión y sus perpetradores escapen a los mecanismos oficiales de control social.

49. Evidentemente, debería asignarse importancia principal en el debate a las consecuencias de los datos empíricos para la formulación de políticas y la acción. Abarcaría tanto las actividades preventivas como las medidas contra la delincuencia de este tipo una vez que se haya consumado. Requiere nuevas técnicas de detección, la ayuda de los avances de la ciencia y la tecnología y técnicas perfeccionadas de administración y gestión. En el plano nacional, cabría introducir mejoras para resolver los problemas creados por la complejidad, la duración y el costo de los procedimientos jurídicos respecto de la delincuencia empresarial y "de cuello blanco" y de los principios y directrices procesales y probatorios compatibles con la observancia de los derechos humanos fundamentales. Como lo ha sugerido el Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, cabría estudiar la posibilidad de elaborar un proyecto de convención internacional sobre la investigación de los delitos económicos y de formular directrices internacionales en la materia.

50. Por encima de todo, un sistema más equitativo de justicia penal, que fuera genuina y no sólo nominalmente justa, podría ser la mejor salvaguardia contra la criminalidad "dorada". Pueden también caber otros criterios estrechamente relacionados con el tipo de actividad criminal (por ejemplo, estrategias económicas para enfrentar la delincuencia económica), particularmente desde un punto de vista preventivo. Habrá consecuencias especiales para la educación en materia de civismo, la formación de valores y normas y el uso constructivo de la opinión pública y de la participación popular en distintos niveles y etapas. Los debates deberían conducir en definitiva a algunas propuestas concretas de estrategia para enfrentar el problema de la delincuencia "dorada" tanto en el plano nacional como internacional.

#### Cuestiones para examinar

51. Las siguientes cuestiones podrían servir de base para los debates sobre este tema:

- 1) ¿Qué clase de planteamiento de este tema del programa consideraría usted más fructífero tanto desde una perspectiva nacional como de una regional? ¿Cómo delimitaría usted su alcance y concentraría su enfoque?
- 2) ¿Qué clase de delincuentes y delitos relacionados con el uso indebido de poder constituyen el problema más grave en su país? ¿Y en la región, en su opinión?
- 3) ¿Qué combinaciones y configuraciones de tales usos indebidos pueden considerarse más perjudiciales?
- 4) ¿Cómo escapan tales abusos a la detención oficial y/o al enjuiciamiento eficaz?

/...



- 5) ¿Cómo se entrelazan con actividades legítimas (en lo que puede ser una relación de apoyo mutuo)?
- 6) ¿Cuáles son sus consecuencias y sus ramificaciones para los distintos grupos, para la sociedad en general, para la economía, para el desarrollo nacional, para el estado de ánimo de la opinión pública y la confianza en las autoridades e instituciones nacionales, incluso el sistema legislativo y de justicia penal?
- 7) ¿Qué dimensiones tiene, en su opinión, la figura de la delincuencia "dorada" en su país? ¿Qué proporción de ella pasa a ser objeto de atención de la opinión pública y cómo (por medio de las estadísticas oficiales de delincuencia, de los informes de los medios de comunicación, de los juicios civiles, de las demandas de carácter colectivo, etc.)? ¿Qué proporción de ella constituye delincuencia "oculta"?
- 8) ¿Cómo podría evaluarse más científicamente este problema? ¿Qué capacidad de información existe actualmente o podría desarrollarse más con este fin?
- 9) ¿Qué contribución a este proceso podrían hacer los arreglos regionales para el intercambio de datos y la asistencia internacional?
- 10) ¿Qué estudios de investigación encaminada a la acción podrían realizarse con provecho nacional o regionalmente para identificar las estructuras y los procesos que facilitan la delincuencia "dorada" y su impenetrabilidad a los organismos oficiales de control?
- 11) ¿Qué estrategias preventivas para hacer frente a los delitos relacionados con el uso indebido de poder podrían adoptarse con provecho en los planos nacional, bilateral, regional e internacional?  
  
Sería útil debatir esta cuestión en relación tanto con estrategias amplias como con medidas concretas dirigidas a diferentes clases de delitos "dorados" o de delincuentes "dorados", incluso las que se relacionen con la clase de delito (por ejemplo, estrategias económicas para enfrentar los delitos económicos).
- 12) ¿Qué actividades particularmente perjudiciales para su sociedad deberían estar tipificadas como delitos y no lo están actualmente?
- 13) ¿Cómo puede evitarse eficazmente la explotación de las diferencias en las legislaciones nacionales y de las complejidades legales y procesales, manteniendo a la vez las salvaguardias necesarias, y qué clase de asistencia mutua y/o de las Naciones Unidas podría proporcionarse a este respecto?
- 14) ¿Qué ayudas y salvaguardias procesales podrían adoptarse con provecho y qué sanciones podrían aplicarse en los intentos por lograr cierto grado de control?
- 15) ¿Qué arreglos de colaboración podrían servir particularmente de ayuda a este respecto?

16) ¿Qué estrategias auxiliares podrían adoptarse para reducir la tolerancia pública de las actividades socialmente perjudiciales y proporcionar un clima de opinión pública favorable a la lucha contra ellos?

17) ¿Qué iniciativas internacionales (directrices, convenciones, modelos, estudios de investigación, institutos regionales de formación e investigación, asesores, etc.), servirían de particular ayuda para los países en la prevención de la delincuencia vinculada con el uso indebido de poder y en la lucha contra esa delincuencia?

Tema 4 del programa. DESINSTITUCIONALIZACION DE LA CORRECCION Y SUS  
CONSECUENCIAS PARA EL PRESO RESIDUAL

Introducción

52. Este tema refleja la vieja preocupación de las Naciones Unidas por el tratamiento del delincuente, en custodia o en la comunidad, y procede directamente de las recomendaciones del Quinto Congreso que, entre otras cosas, reconoció que "podrían utilizarse ... múltiples posibilidades en lugar de la reclusión" y destacó que, "como política general, el encarcelamiento debía limitarse a los delincuentes a quienes había que neutralizar en interés de la seguridad pública y de la protección de la sociedad" <sup>3/</sup>. El Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, en el informe preparado en cumplimiento de la resolución 3021 (XXVII) de la Asamblea General sobre "los métodos y los medios que probablemente serían más eficaces para prevenir el delito y mejorar el tratamiento del delincuente", señaló expresamente que el debate relativo a los objetivos que se pretendía lograr con el encarcelamiento y sobre el papel y funciones de las prisiones en las sociedades modernas había llegado al punto en que conceptos y métodos universalmente aceptados en el pasado se discutían y rechazaban actualmente, y que la principal tarea, en esa perspectiva, consistía en reducir todo lo posible el número de personas que requerían esa forma final de control, y en idear, para todas las demás, alternativas comunitarias a las correcciones institucionales.

El encarcelamiento y sus alternativas

53. Dentro del amplio contexto de humanización de la justicia penal y del sistema correccional, se han hecho esfuerzos en muchos países para reducir la población carcelaria, ya sea mediante el uso de sentencias de privación de libertad más cortas o a través de un proceso de descriminalización y despenalización, especialmente mediante el desarrollo de medidas alternativas, "derivación" y programas con base comunitaria.

54. Un aspecto importante, destacado por la investigación reciente, es que pueden confundirse fácilmente en esa consideración dos objetivos que son realmente distintos: el objetivo de reducir en general el número de personas encarceladas para aminorar el hacinamiento y el costo correspondiente, y el objetivo de mantener fuera de las cárceles a todos los delincuentes que no se considere que constituyan una amenaza directa para la seguridad pública, porque la prisión es generalmente contraproducente para la reincorporación del delincuente a la sociedad.

55. El primer objetivo se logra normalmente abreviando las sentencias de privación de libertad, y el segundo mediante la elaboración de técnicas de derivación, para sacar de las cárceles a aquellos delincuentes que sean susceptibles de rehabilitación, que a menudo son simplemente molestias sociales.

---

<sup>3/</sup> A/CONF.56/10, párrs. 264 y 268.

56. Hay, sin embargo, una cuestión conflictiva: la opinión pública en general y muchos de los encargados de la ejecución de las leyes consideran esencialmente que cualquier delincuente convicto que no reciba una sentencia de privación de libertad se ha librado de un castigo "real", cualquiera que sea la pena no carcelaria que se le aplique. Por tanto, cualquier reducción sustancial de la proporción de delincuentes convictos no encarcelados debe ir acompañada de una sensibilización paralela, tanto de los funcionarios como de la opinión pública en general, para que no tenga efectos secundarios desfavorables.

57. Si se admite como premisa que continuará la tendencia actual, hay que examinar y responder dos preguntas cruciales: i) ¿cómo acelerar e incrementar al máximo el proceso actual de desinstitucionalización de la corrección? ii) ¿cómo tratar a los delincuentes residuales, para los que no existe otra alternativa que el encarcelamiento? Evidentemente, ambas cuestiones han de considerarse a la luz del modo en que la sociedad reacciona ante el delito y de la capacidad de sus diversas instituciones para satisfacer las necesidades de todos sus ciudadanos, incluidos los delincuentes, de un modo adecuado y humanitario.

#### La tendencia hacia la desinstitucionalización

58. La desinstitucionalización merece especial atención porque el sistema correccional es intrínsecamente una de las instituciones más resistentes al cambio y también porque en tal proceso intervienen muchos agentes, funcionarios y organismos diferentes. A ese respecto, la participación de la comunidad tiene capital importancia para reducir el aislamiento y para contribuir a la resocialización del delincuente.

59. Mientras los congresos anteriores han tratado principalmente de identificar alternativas satisfactorias al encarcelamiento, se dedica mayor atención ahora a las técnicas para lograr la desinstitucionalización: a saber, la interacción de los diferentes sectores del sistema, los métodos y medios de que disponen los funcionarios y las organizaciones voluntarias para la aplicación de programas con base comunitaria, los éxitos y fracasos hasta la fecha y su explicación, el número y tipo de delincuentes que con mayor probabilidad pueden aprovecharse de tales programas y, finalmente, los medios para hacer participar en ese proceso de un modo más fructífero a toda la sociedad y a sus componentes.

60. Por falta de tal información básica, existen todavía hoy pocas pruebas empíricas de la proporción de éxito de los programas de intervención con base comunitaria. Sin embargo, hay pruebas suficientes de que no tienen los efectos contraproducentes asociados a un encarcelamiento prolongado.

61. Al examinar esos problemas parece apropiado un enfoque comparativo, sopesando las ventajas relativas y los posibles inconvenientes de los programas alternativos en diferentes circunstancias. Puede analizarse el conjunto de opciones, teniendo en cuenta las relaciones entre determinados tipos de delitos y delincuentes y los métodos de tratamiento, y considerando el papel de todos los organismos e instituciones que intervienen. A ese respecto, hay que hacer una distinción entre los

programas destinados a reemplazar completamente a la prisión y aquellos otros que tienden a reducir las consecuencias negativas del encarcelamiento, antes o después de la imposición de la sentencia. Hay que describir nuevas leyes y reglamentos, destacando los recursos necesarios para su aplicación.

### Los presos residuales

62. Por el momento, la reclusión en prisión parece ser el único método práctico o aceptable para aquellos delincuentes que no sean idóneos para el tratamiento en la comunidad. Ello plantea cierto número de cuestiones críticas respecto de esos presos residuales, cuyo perfil comienza a destacarse: son, o se les considera, especialmente peligrosos, violentos, grandes amenazas para la seguridad, psicológicamente perturbados, probablemente propensos a la reincidencia, difíciles de tratar. Sin embargo, hay ciertas pruebas de que tales delincuentes, en la mayoría de los países, constituyen sólo una pequeña parte de la población penal. Aunque pocos en número, tienden a ser la fuente de la mayor parte de las violencias y perturbaciones, y constituyen así una amenaza para ellos mismos, para los demás presos y para los funcionarios de las prisiones. A menudo son conscientes de los conflictos existentes en la sociedad y los utilizan, revisten ideológicamente su situación, y se describen a sí mismos como "víctimas" del orden establecido y, en última instancia, como presos "políticos". Como tales, pueden creerse con derecho a minar la estructura de la sociedad y a luchar en pro de la destrucción de sus instituciones de control social.

63. A lo largo de la historia, las dos medidas empleadas normalmente para tratar a los delincuentes más peligrosos han sido la pena capital y la reclusión prolongada, quizá de por vida, en régimen de máxima seguridad. Se han examinado ampliamente los aspectos morales y de derechos humanos de esas penas, así como el inevitable conflicto subyacente de intereses entre la individualidad del delincuente y la protección de la sociedad. En realidad, el problema consiste en idear soluciones adecuadas para hacer frente a hombres y mujeres "peligrosos" que pueden crear dificultades graves en términos de control, disciplina y seguridad, y al mismo tiempo evitar que las prisiones se conviertan en almacenes de seres humanos y los presos en enterrados vivos. Es comprensible que este debate haya reavivado la discusión sobre la pena capital.

64. Determinar los delincuentes que requieren una reclusión prolongada plantea un nuevo dilema. Los delincuentes más temidos por el público no son necesariamente los que los especialistas en criminología y en medidas correctivas consideran criminales endurecidos y, de modo similar, delincuentes que son extremadamente peligrosos en libertad pueden ser perfectamente tratables cuando se hallan recluidos. Aunque el concepto de "peligrosidad" debe definirse, en última instancia, de acuerdo con los valores de una cultura determinada, sería útil buscar principios generales que permitan elaborar directrices para definir los tipos de delincuentes a los que habrá que encarcelar en el futuro, y elaborar un inventario de métodos y prácticas de evaluación para la identificación, restricción y control de los delincuentes peligrosos.

65. Como es probable que la dinámica de las prisiones cause particulares tensiones en los delincuentes especialmente difíciles, y que las relaciones personales entre los reclusos y con los carceleros sean desusadamente abrasivas, en ocasiones, surgen en particular problemas específicos: ¿hay que dispersar a tales presos entre diferentes instituciones, quizá aislándolos en secciones de gran seguridad?, ¿hay que concentrarlos en instituciones de "ultramáxima seguridad"? ¿se dispone de otras estrategias? ¿Qué lugar existe para diversos instrumentos de modificación de la conducta, incluidos los adelantos farmacológicos, para controlar a tales presos, considerando las debidas restricciones al uso de la fuerza legítima por los funcionarios de prisiones y la necesidad permanente de protección de los derechos humanos fundamentales?

66. Si se quiere que los programas institucionales sean compatibles con la dignidad humana y con los conceptos básicos de equidad, deben hacer intervenir a los prisioneros en la determinación de sus propios objetivos y destino eventual, dando carácter voluntario a su intervención en la mayoría de los programas, y proporcionándoles mecanismos para apelar contra las decisiones correccionales que los afecten. Eso implica que todas las principales decisiones que controlan el funcionamiento de las prisiones deben aplicarse de conformidad con normas y procedimientos formales y abiertamente explícitos que tengan una coherencia básica. A este respecto hay que poner seriamente en duda el uso de sentencias de duración indeterminada y evaluarlo científicamente. En efecto, respecto de ese grupo de presos, tal tipo de sentencia puede convertirse fácilmente, de facto, en una sentencia indefinida para aquellos que no se ajusten a las reglas fijadas por la institución.

67. Finalmente, incluso respecto de esos presos residuales puede ser útil emplear métodos comunitarios a fin de prepararlos para dejarlos en libertad. Se debe estudiar, por tanto, la posibilidad de incorporar más efectivamente a las prisiones a miembros de la comunidad, junto con la programación de actividades viables previas a la liberación y programas posteriores a ésta, incluida la supervisión.

#### Cuestiones para examinar

68. A la luz de esas cuestiones esenciales, los expertos tal vez deseen considerar las siguientes cuestiones, y preparar exposiciones que reflejen la posición de sus respectivos países, de modo que la Secretaría pueda usar tal información para completar el documento de trabajo sobre ese tema del programa.

- 1) ¿Cuáles han sido los resultados y conclusiones de cualquier debate reciente sobre los objetivos del encarcelamiento y el papel de las prisiones y cómo se han reflejado en modificaciones de la legislación la política y las prácticas penales?
- 2) ¿Qué modificaciones en la política de aplicación de penas ha habido recientemente en su país? ¿Qué delincuentes reciben con mayor frecuencia sentencias de privación de libertad? ¿Qué delincuentes reciben sentencias de privación de libertad de mayor duración? ¿Cuál es la explicación de esas modificaciones?

- 3) ¿Cuáles han sido las medidas alternativas y los programas con base comunitaria de mayor éxito? ¿Qué criterio de éxito se ha empleado? ¿Qué explicaciones se han dado del bajo porcentaje de éxito de ciertas medidas?
- 4) ¿Se ha realizado algún estudio evaluativo de la eficacia de los programas con base comunitaria? En caso afirmativo, descríbalos, por favor.
- 5) En los últimos años, dentro del total de la población reclusa, ¿cuántos presos han sido condenados a penas de privación de libertad de una duración superior a cinco años? (Por favor, indíquense las cifras.)
- 6) ¿Existe en su país la reclusión perpetua? En caso afirmativo, ¿cuántos presos están cumpliendo actualmente sentencias de reclusión perpetua? ¿Puede conmutarse una sentencia de reclusión perpetua por un encarcelamiento de larga duración? En caso afirmativo, ¿hay un plazo mínimo?
- 7) ¿Cómo se definen y clasifican los delincuentes "peligrosos" y "difíciles"? ¿Corresponde la decisión primordialmente al poder judicial o al ejecutivo? ¿Cuáles son los efectos y consecuencias jurídicos? Si la decisión corresponde a las autoridades administrativas, ¿cómo pueden organizarse más eficazmente la supervisión y el control judiciales?
- 8) ¿Cuál ha sido la política de su país para hacer frente a los presos endurecidos y peligrosos, por ejemplo, centralización en una o unas pocas prisiones, dispersión entre varias u otras políticas?
- 9) ¿Se ha realizado en su país algún estudio evaluativo de los efectos de la reclusión prolongada sobre: a) los presos, b) el personal de prisiones y el funcionamiento de la institución, c) las familias de los presos y d) la sociedad? En caso afirmativo, descríbanse los resultados.
- 10) ¿Cuáles son, si es que existen, los derechos, deberes o responsabilidades de la institución respecto de los métodos de tratamiento destinados a modificar la conducta de los presos, y en qué medida, en cambio, tienen derecho los presos a rechazar tales programas?
- 11) ¿Cómo pueden asegurarse y estimularse adecuadamente el respeto de los derechos humanos y la aplicación de las Reglas Mínimas respecto de los presos residuales en un ambiente institucional de máxima seguridad?
- 12) En caso de que se fueran a elaborar nuevas normas para esos presos residuales, ¿cuáles serían las principales cuestiones que habría que destacar y subrayar?

Tema 5 del programa. NORMAS Y DIRECTRICES DE LAS NACIONES UNIDAS EN  
MATERIA DE JUSTICIA PENAL: DEL ESTABLECIMIENTO  
DE NORMAS A SU APLICACION

Introducción

69. Desde su creación las Naciones Unidas han intensificado sus esfuerzos por garantizar los derechos y preservar la dignidad de todos los que entran en contacto con el sistema de justicia penal. La Declaración Universal de Derechos Humanos se refiere a la protección de los derechos humanos en la justicia penal en sus artículos 7, 8, 9, 10 y 11. Los principios proclamados en esos artículos se han establecido entre otros instrumentos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 9, 14 y 15) 4/, en las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos 5/, en el proyecto de principios sobre el derecho a no ser arbitrariamente detenido ni preso 6/, en el proyecto de principios de igualdad en la administración de justicia 7/, y en la Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes 8/, que se ha convertido en el centro de los esfuerzos recientes encaminados a la elaboración de normas de justicia penal.

70. En cumplimiento del párrafo 3 de la resolución 3453 (XXX) de la Asamblea General, el Comité sobre Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia elaboró en 1976 un proyecto de código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que se presentará a la Asamblea General en 1977. El código trata de los derechos y los deberes de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en el desempeño de sus tareas, haciendo especial hincapié en la obligación de respetar y proteger la dignidad humana y los derechos humanos, la prohibición de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y la inadmisibilidad de todos los actos de corrupción.

---

4/ Aprobado por la resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, en vigor desde el 23 de marzo de 1976.

5/ First United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders: Report by the Secretariat /Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente: Informe de la Secretaría, no traducido al español/ (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 56.IV.4), anexo I.A. El Consejo Económico y Social aprobó las Reglas en su resolución 663 C (XXIV).

6/ Estudio del derecho de todo individuo a no ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.65.XIV.2) y "Estudio del derecho del detenido a comunicarse con quienes precise consultar para asegurar su defensa o proteger sus intereses esenciales" (E/CN.4/996).

7/ Estudio de la igualdad en la administración de justicia (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.71.XIV.3). La Subcomisión de Prevención de las Discriminaciones y Protección de las Minorías aprobó el proyecto de principios en su resolución 3 (XXIII).

8/ Aprobada por el Quinto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente y por la Asamblea General en su resolución 3452 (XXX).



71. Además, de conformidad con el inciso b) del párrafo 2 de la resolución 3453 (XXX) y con el párrafo 4 de la resolución 31/85 de la Asamblea General, se prevé que la Comisión de Derechos Humanos presentará en 1978 a la Asamblea General un informe amplio sobre la elaboración de un conjunto de principios para la protección de las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión.

72. La Asamblea General, en el párrafo 5 de su resolución 31/85, invitó asimismo a la Organización Mundial de la Salud a preparar un proyecto de código de ética médica pertinente para la protección de las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, y a señalarlo a la atención de la Asamblea General en 1977.

73. En 1976, el Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia emprendió asimismo esfuerzos para fortalecer las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, cuya validez han reconocido la mayoría de los gobiernos y que han contribuido al mejoramiento de las condiciones carcelarias en muchos países. En cumplimiento del párrafo 6 de la resolución 1993 (LX) del Consejo Económico y Social, el Comité recomendó un proyecto de nueva regla 95 9/, destinada a asegurar la aplicabilidad de las Reglas a todas las personas detenidas o encarceladas, haya o no cargos en su contra, y elaboró un proyecto de procedimiento para la aplicación efectiva de las Reglas. En 1977, el Consejo aprobó con algunos cambios la nueva disposición agregada a las Reglas (resolución 2076 (LXII) del Consejo Económico y Social).

74. Finalmente, el Comité recomendó que se formularan nuevas normas para 10/:

a) Asegurar procedimientos judiciales justos y eficaces, mejorar la selección y la capacitación de jueces y fiscales y establecer salvaguardias contra el abuso de la discreción al dictar las sentencias;

b) Proporcionar reglas mínimas para el tratamiento de los delincuentes en la comunidad;

c) Reforzar los procedimientos de queja de los reclusos, asegurando a los presos el derecho a recurrir ante una autoridad independiente tanto en el plano nacional como en el internacional;

d) Facilitar el regreso de las personas convictas de un delito en el extranjero a su domicilio para cumplir así su sentencia; y

e) Mejorar la situación de las personas detenidas bajo custodia policial o en prisión preventiva antes del juicio.

---

9/ Informe del Comité sobre su cuarto período de sesiones (E/CN.5/536), párr. 95.

10/ Ibid., párr. 86.

Procedimientos de aplicación

75. En relación con la red de normas y directrices de las Naciones Unidas sobre justicia penal que está surgiendo, es necesario elaborar medios y procedimientos eficaces para la aplicación nacional e internacional y para fomentar y reforzar la actual estructura oficial y oficiosa de cooperación internacional con el fin de proteger los derechos de los individuos que entran en contacto con el sistema de justicia penal. Las normas de las Naciones Unidas sobre la justicia penal, como cualesquiera otras normas, dependen en última instancia de la voluntad de aceptarlas y hacerlas cumplir.

76. El proyecto de procedimientos para la aplicación efectiva de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, elaborado por el Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, podría servir de modelo para las actividades encaminadas a fomentar la aplicación. En estos procedimientos se pide a todos los Estados que adopten las Reglas, las incorporen a su legislación nacional y demás reglamentaciones y las pongan al alcance de todas las personas interesadas en su aplicación y ejecución dentro del sistema de justicia penal, así como de todos los presos y de todas las personas detenidas. El proyecto de procedimientos también estipula un sistema de presentación de informes y de difusión de la información relativa a las Reglas, y autoriza además al Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia a prestar asistencia a la Asamblea General y al Secretario General, cuando lo soliciten, con recomendaciones relativas a los informes de las comisiones especiales de estudio, en todos los casos en que sean creadas, en relación con asuntos relativos a las Reglas y a su aplicación y puesta en práctica. Las comunicaciones relativas a violaciones de las Reglas pueden hacerse llegar al Secretario General.

77. Además, el procedimiento establecido por la resolución 1503 (XLVIII) del Consejo Económico y Social, sería aplicable si los órganos interesados (la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías y su grupo de trabajo y la Comisión de Derechos Humanos) estimaran que podría considerarse que una supuesta violación de las Reglas mínimas parecería "revelar un cuadro persistente de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales".

78. La Subcomisión, con arreglo al procedimiento establecido en sus resoluciones 7 (XXVII), 4 (XXVIII) y 3 (XXIX) A, examina anualmente los acontecimientos relacionados con los derechos humanos de las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión sobre la base de la información recibida de los gobiernos, los organismos especializados, las organizaciones regionales intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales reconocidos como entidades con carácter consultivo. Valdría la pena que los órganos interesados examinaran si, con arreglo a este procedimiento, la Subcomisión podría ocuparse también de los cuadros de violaciones de las Reglas mínimas, con la asistencia, cuando así procediera, del Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, si se señalara a su atención dicha información.

79. Existen nuevos procedimientos internacionales para supervisar y evaluar objetivamente, de manera continuada, los problemas de derechos humanos relacionados con

la administración de justicia penal como consecuencia de la entrada en vigor del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de su Protocolo Facultativo. El Comité de Derechos Humanos, establecido con arreglo al Pacto, tiene el cometido de estudiar los informes que le presenten los Estados Partes y de transmitir sus comentarios a los Estados Partes y al Consejo Económico y Social. El Comité es asimismo competente para examinar comunicaciones de un Estado relativas a otro Estado respecto de los Estados Partes que hayan hecho una declaración especial con arreglo al artículo 41 del Pacto en el momento en que el Secretario General haya recibido diez declaraciones de ese tipo. Además, en los casos relativos a Estados Partes en el Protocolo Facultativo, el Comité es competente para examinar comunicaciones de individuos.

80. Aunque se están llenando algunos vacíos en las disposiciones de fondo y de procedimiento de las normas de las Naciones Unidas sobre la justicia penal, aún queda un largo camino por recorrer hasta la aplicación efectiva. Es efectivo que nada impide que los Estados Partes en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia acuerden someter a la decisión judicial de la Corte controversias relativas a la aplicación o interpretación de diversos tratados de derechos humanos. Más aún, el Consejo de Seguridad puede imponer sanciones a un Estado si se considera que su conducta, que viola los derechos humanos, constituye una amenaza a la paz con arreglo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Sin embargo, aparte de estos procedimientos especiales, todavía no se encuentra en funcionamiento en las Naciones Unidas un mecanismo automático y general de ejecución para la decisión judicial de las controversias y la aplicación de sanciones. Como se mencionó anteriormente, el procedimiento establecido por la resolución 1503 (XLVIII) del Consejo Económico y Social es aplicable a las reclamaciones de individuos sólo si tales reclamaciones tienden a dejar de manifiesto "determinadas situaciones que parezcan revelar un cuadro persistente de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos". El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo obligan solamente a aquellos Estados que los han ratificado. Además, los Estados pueden ratificar el Pacto sin aceptar las disposiciones de aplicación, con excepción de la obligación de informar. Finalmente, no se estipula ningún mecanismo de ejecución ni en el sistema de presentación periódica de informes establecido con arreglo a las resoluciones 450 (XIV) y 1074 C (XXXIX) del Consejo Económico y Social ni en el proyecto de procedimientos para la aplicación efectiva de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos. Igual afirmación es válida respecto del procedimiento de presentación periódica de informes establecido en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

81. Por lo común se sugiere como último "remedio" confiar en la opinión pública como técnica sancionatoria para la aplicación de las normas de las Naciones Unidas sobre justicia penal. Aunque el efecto de los esfuerzos por esclarecer a la opinión pública como medio de influir sobre las decisiones gubernamentales puede ser lento y poco espectacular, e incluso pasar inadvertido, la publicidad es el medio por el cual se llega a comprender y reconocer las normas y directrices de justicia penal, y a dar a conocer su inobservancia, cuando ésta se produce; por lo tanto, es, un importante medio de protección del individuo dentro del sistema de justicia penal y, con ello, un medio real y esencial para la aplicación de las normas.

### Actividades futuras

82. Tomando como base las normas y los procedimientos de aplicación existentes así como los esfuerzos en curso para la elaboración de nuevas normas, el Congreso, con el asesoramiento de la División de Derechos Humanos, podría examinar el potencial de las Naciones Unidas para consolidar una red coherente de normas y directrices sobre justicia penal. A este respecto el Congreso desearía tener en cuenta los diversos instrumentos y procedimientos de aplicación de las Naciones Unidas relativos a los derechos humanos y la justicia penal: se ha adoptado un instrumento tras otro, en un proceso de aumento, para llenar lagunas, y la mayoría de esos instrumentos contienen cláusulas que salvaguardian derechos que puedan reconocerse en forma más enérgica en virtud de otros tratados o declaraciones.

83. Como primer paso para realizar su tarea, el Congreso podría examinar las normas y procedimientos de aplicación vigentes de las Naciones Unidas con miras a sugerir medios para mejorarlos prestando especial atención a la forma en que se podría organizar más eficazmente a la opinión pública contra los gobiernos reacios. En este sentido el Congreso desearía tener en cuenta que si bien a primera vista una diversidad de procedimientos de aplicación podría parecer poco ordenado, podría considerarse que tal diversidad, en definitiva, constituiría un elemento favorable decididamente positivo para las víctimas de violaciones de derechos humanos. La experiencia al respecto ha tendido a revelar que con frecuencia se logra la reparación más efectiva de las violaciones mediante el uso conjunto, por diversos organismos, de procedimientos internacionales cuyo alcance se duplica en razón de la materia y en razón del lugar: sistemas de presentación periódica de informes, exámenes periódicos de la evolución general de los acontecimientos, examen de reclamaciones o comunicaciones individuales, indagaciones acerca de la situación en materia de derechos humanos en determinados países, etc.

84. En segundo lugar, el Congreso podría estudiar la posibilidad de ampliar el ámbito de aplicación de las normas actuales, por ejemplo, de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, elaborando normas aplicables a nuevas formas y métodos de tratamiento de las personas privadas de libertad.

85. Finalmente, el Congreso podría estudiar la posibilidad de formular nuevas normas y directrices sobre justicia penal, tomando en cuenta las recomendaciones del Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, las experiencias obtenidas en la elaboración de las normas anteriores y las conclusiones de la Reunión Ad Hoc de Expertos sobre el Trámite rápido y equitativo de los casos penales, convocada por el Secretario General en Reno (Nevada) en mayo de 1977.

### Cuestiones para examinar

86. Los debates podrían concentrarse en los siguientes asuntos:

1) ¿En qué medida las actuales normas y directrices sobre justicia penal de las Naciones Unidas son compatibles entre sí y con las actuales normas regionales correspondientes?

/...

2) ¿Es necesario ampliar el ámbito de aplicación de las normas actuales o adaptar sus disposiciones a los nuevos acontecimientos?

3) ¿Se aplican efectivamente en los planos nacional, regional e internacional las normas y directrices sobre justicia penal de las Naciones Unidas?

4) ¿Qué obstáculos se oponen a la aplicación efectiva, en qué planes y etapas se encuentran y cómo se podría superarlos?

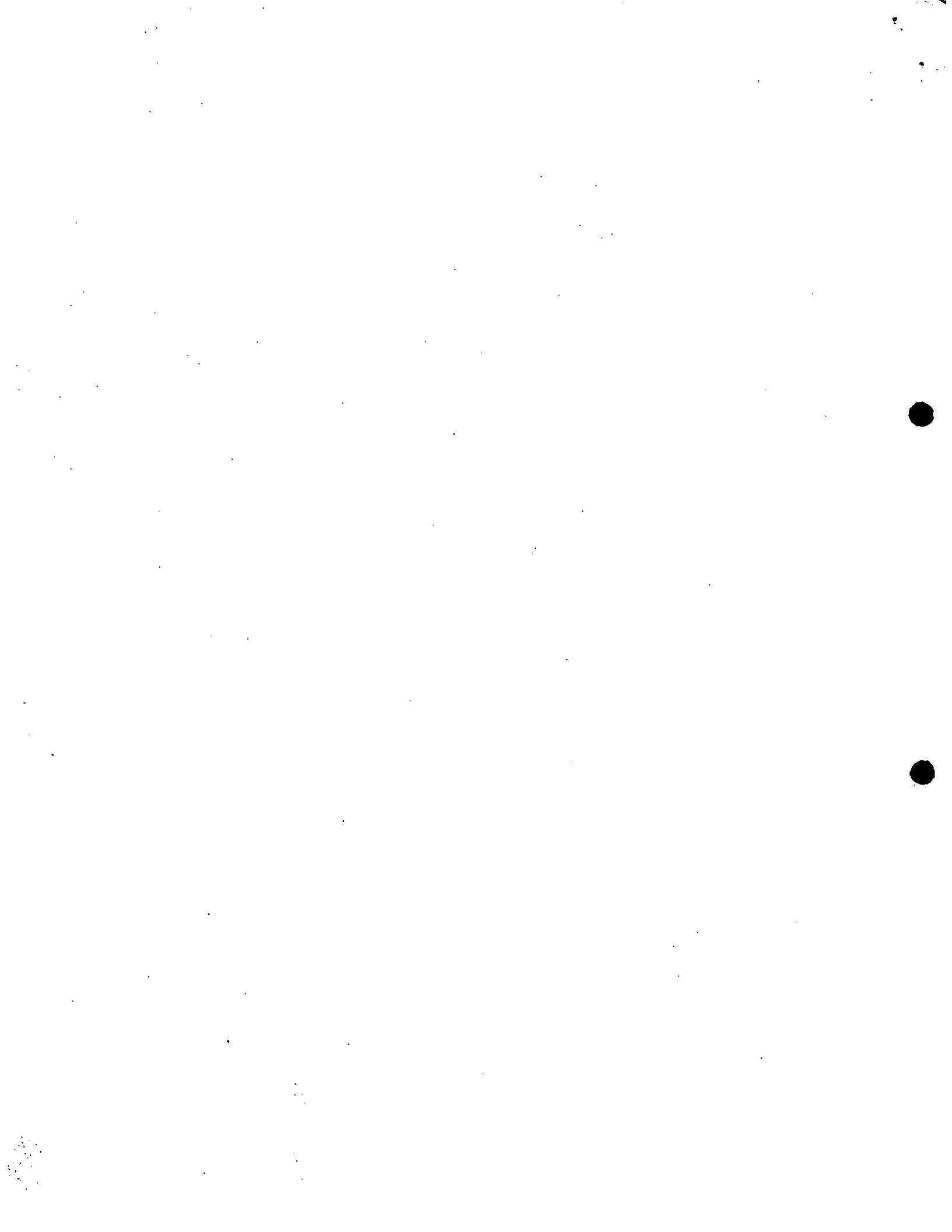
5) ¿Son satisfactorios los actuales procedimientos para la presentación de informes o se deberían emprender esfuerzos para promover la investigación y las publicaciones?

6) ¿Cómo podría mobilizarse mejor a la opinión pública con el fin de aplicar las normas de las Naciones Unidas sobre justicia penal? ¿De qué manera se transmutan sus objetivos en decisiones dotadas de autoridad y obligatoriedad? ¿Cuál es el papel de las organizaciones no gubernamentales y de los demás grupos privados en la tarea de influir en quienes formulan las decisiones mediante las comunicaciones?

7) ¿Es necesario crear nuevas normas, y en caso afirmativo, en qué esferas?

8) ¿En cuáles de las esferas de prioridad para la elaboración de nuevas normas indicadas por el Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia se necesita tomar medidas con mayor urgencia?

-----



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