



NACIONES UNIDAS



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

Milán (Italia), 26 agosto — 6 septiembre 1985

Distr. GENERAL

A/CONF.121/8

29 mayo 1985

ESPAÑOL

Original: INGLES

Tema 7 del programa provisional

FORMULACION Y APLICACION DE LOS CRITERIOS Y NORMAS DE LAS NACIONES
UNIDAS EN MATERIA DE JUSTICIA PENAL

Documento de trabajo preparado por la Secretaría

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1 - 10	4
I. APLICACION DE LOS CRITERIOS Y NORMAS VIGENTES	11 - 27	6
A. Iniciativas internacionales	11 - 16	6
B. Esfuerzos para aplicar los criterios vigentes	17 - 22	7
1. Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos	18 - 20	7
2. Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley	21 - 22	8
C. Orientaciones futuras	23 - 27	8
II. CRITERIOS RECIENTEMENTE ADOPTADOS: SALVAGUARDIAS CON RESPECTO A LA PENA CAPITAL	28 - 31	10
III. APROBACION DE NUEVOS CRITERIOS Y NORMAS	32 - 65	11
A. Reclusos extranjeros: traslado y tratamiento	34 - 52	11
1. Acuerdo modelo sobre el traslado de reclusos extranjeros	34 - 46	11
2. Recomendaciones sobre el tratamiento de reclusos extranjeros	47 - 49	14
3. Medidas para el futuro	50 - 52	15
B. Independencia del poder judicial	53 - 62	16
1. Proyecto de directrices sobre la independencia del poder judicial	53 - 60	16
2. Medidas para el futuro	61 - 62	17
C. Administración de la justicia de menores	63 - 65	18
1. Reglas mínimas uniformes para la administración de la justicia de menores	63 - 64	18
2. Medidas para el futuro	65	18
IV. ESFERAS DE INTERES PARA ESTABLECER NUEVOS CRITERIOS Y NORMAS	66 - 84	18
A. Medidas sustitutorias de la prisión y la reinserción social de los delincuentes	70 - 72	19
B. Independencia de la abogacía	73 - 75	20
C. El ministerio público	76	20
D. Derechos de los reclusos	77	20

INDICE (cont.)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
E. Vigilancia de delincuentes condenados en régimen de suspensión de la sentencia o en libertad condicional	78 - 80	21
F. Remisión de procesos penales	81 - 84	21
V. FUNCION Y AMBITO DE LA COOPERACION INTERNACIONAL EN LA PROMOCION DE UNA APLICACION MAS EFECTIVA DE LOS CRITERIOS Y NORMAS	85 - 95	22
A. Institutos regionales de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal	85 - 86	22
B. Organizaciones intergubernamentales	87 - 88	23
C. Comisiones regionales	89	23
D. Cooperación técnica	90	24
E. Medidas para el futuro	91 - 95	24

INTRODUCCION

1. De conformidad con la resolución 1982/29 del Consejo Económico y Social, se incluyó en el programa provisional del Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente el tema "Formulación y aplicación de los criterios y normas de las Naciones Unidas en materia de justicia penal", ratificando de este modo el constante interés de las Naciones Unidas en esa materia.
2. Desde su fundación, las Naciones Unidas han desempeñado un papel decisivo en la formulación de varios de los instrumentos internacionales en materia de justicia penal, como las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos (resolución 663 C (XXIV) del Consejo Económico y Social); la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (resolución 3452 (XXX) de la Asamblea General); el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (resolución 34/169 de la Asamblea General); los Principios de ética médica aplicables a la función del personal de salud, especialmente los médicos, en la protección de personas presas y detenidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (resolución 37/194, anexo, de la Asamblea General); y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, que fue aprobada por la Asamblea en su resolución 39/46 y abierta a la firma, ratificación y adhesión.
3. Se está terminando la formulación de algunos nuevos criterios y normas, entre ellos el Proyecto de un conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión (A/34/146, anexo) y se están examinando las salvaguardias con miras a establecer un mecanismo de ejecución en los casos de condenas a la pena capital.
4. Entre las esferas que interesan a los efectos de establecer nuevos criterios se incluyen las medidas sustitutorias de la prisión y medidas de reinserción social de los presos, la independencia de la profesión jurídica, el ministerio público, los derechos de los reclusos, la supervisión de los delincuentes que gozan de la suspensión condicional de la pena o de la libertad condicional y la remisión del proceso penal.
5. El Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia formuló, en su octavo período de sesiones celebrado en 1984, dos nuevas series de directrices en materia de justicia penal, que posteriormente fueron aprobados por el Consejo Económico y Social y que la Asamblea General, en su resolución 39/118, hizo suyas: salvaguardias para garantizar la protección de los derechos de los sentenciados a la pena de muerte y procedimientos para la aplicación efectiva de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (resoluciones 1984/50 y 1984/47, respectivamente, del Consejo Económico y Social).
6. En su decisión 1984/153, el Consejo aprobó la recomendación del Comité de que las siguientes tres series adicionales de directrices debían presentarse al Séptimo Congreso para su examen y aprobación: Acuerdo modelo sobre el traslado de reclusos extranjeros; proyecto de directrices para la independencia del poder judicial, y normas mínimas de justicia de menores.
7. Se espera que el Séptimo Congreso adopte las directrices ya mencionadas y que haga, de este modo, una aportación histórica a la labor de las Naciones Unidas en la esfera del establecimiento de normas de prevención del delito y lucha contra la delincuencia.

8. La formulación y aprobación de instrumentos internacionales en materia de justicia penal es una cosa, pero su aplicación en el plano nacional es un asunto muy distinto. En realidad, las cinco reuniones preparatorias regionales para el Séptimo Congreso, celebradas en 1983, así como la reunión preparatoria interregional sobre el tema V, celebrada en Varenna, Italia, del 24 al 28 de septiembre de 1984*, recomendaron que el Congreso debía examinar la elaboración de procedimientos más eficaces para aplicar los criterios y normas vigentes de las Naciones Unidas en materia de justicia penal. Posteriormente, la Asamblea General, en su resolución 39/118, pidió al Séptimo Congreso que prestara atención urgente a esta cuestión y que informase al respecto a la Asamblea General en su próximo período de sesiones. Por consiguiente, la Asamblea decidió examinar en su cuadragésimo período de sesiones la cuestión de los derechos humanos en la administración de justicia.

9. Entre los mayores obstáculos para la debida aplicación de las normas y directrices de las Naciones Unidas en materia de justicia penal citados en las reuniones preparatorias regionales figuraron la falta de medidas coordinadas, la falta de recursos y la apatía de la opinión pública, cuestiones íntimamente vinculadas entre sí. Por ejemplo, si hubiese más interés en la población, se podrían obtener más fondos.

10. El Séptimo Congreso brinda una oportunidad para centrar la atención en la evaluación del resultado logrado, así como en las dificultades suscitadas por la aplicación de los criterios y normas vigentes en materia de justicia penal. Al examinar las medidas encaminadas a su aplicación más eficaz, cabría analizar varios medios tales como, por ejemplo, adoptar los criterios y normas a las exigencias del desarrollo económico y social, respetando plenamente los derechos humanos, y el papel de la investigación, enseñanza, formación, información pública y difusión de conocimientos en el proceso de aplicación. También podrían evaluarse la función y el ámbito de la cooperación internacional para promover una aplicación más eficaz de los criterios y normas en los planos regional e interregional.

* En adelante denominada la reunión de Varenna. Para el informe de la reunión, véase A/CONF.121/IPM/3.

I. APLICACION DE LOS CRITERIOS Y NORMAS VIGENTES

A. Iniciativas internacionales

11. Según se señaló en las reuniones preparatorias regionales para el Séptimo Congreso, la eficacia de los criterios y normas de las Naciones Unidas en materia de justicia penal, como de cualesquier otros instrumentos de las Naciones Unidas, depende mucho del deseo de los Estados Miembros de aceptarlos y aplicarlos. Podría lograrse su cabal aplicación incorporando los instrumentos de las Naciones Unidas en la legislación y prácticas nacionales, sea literalmente o en espíritu, y fortaleciendo los recursos procesales nacionales. La aplicación satisfactoria depende, ante todo, de los esfuerzos de los Estados Miembros y de que adopten, en forma activa y consciente, medidas internas. Cuando proceda, la comunidad internacional, a solicitud de las autoridades nacionales, podrá prestarles asistencia en este proceso mediante medidas de alcance regional e internacional.

12. Un factor importante para promover y aplicar más eficazmente los criterios y normas de las Naciones Unidas en materia de justicia penal es, en el plano nacional, su aplicación en el contexto de estrategias de desarrollo económico y social. La participación de la comunidad y una opinión pública informada podrían ser medios valiosos de aplicación. Las posibilidades de una mejor aplicación pueden surgir del examen de medidas destinadas a movilizar la opinión pública y la creación de un ambiente propicio a la observancia de los principios incorporados en los instrumentos.

13. Entre las esferas en las que la atención podría centrarse figuran las siguientes: incorporar los instrumentos y normas a la legislación nacional; facilitar los criterios, en un texto y presentación adecuados a todos los interesados; utilizar los procesos educativos y de promoción en escuelas, colegios universitarios y academias de justicia penal y materias correccionales, así como en las facultades de derecho, que deben incluir cursos sobre justicia penal en sus programas de estudio; determinar el papel de los medios de comunicación social; aumentar la intervención de la comunidad; establecer comités nacionales que promuevan los criterios y procedimientos para resolver controversias, e intensificar la investigación evaluadora.

14. Cabe mencionar en este contexto la resolución 15 del Sexto Congreso sobre información jurídica y difusión de los conocimientos jurídicos 1/, que exhortó a los Estados Miembros a que en el proceso de la educación jurídica prestasen también atención a los documentos fundamentales de las Naciones Unidas relativos a los derechos humanos, la lucha contra la delincuencia y el tratamiento de los delincuentes.

15. Por lo que se refiere a los criterios concretos, el Consejo Económico y Social aprobó, en su resolución 663 C (XXIV) de 1957, las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos y recomendaciones relacionadas, tal como fueron adoptadas por el Primer Congreso en 1955 2/, e invitó a los gobiernos a que se considerara con ánimo favorable la adopción y aplicación de dichas Reglas, y a que se tuviesen en cuenta todo lo posible las Recomendaciones relacionadas en la administración de las instituciones penales y correccionales. Se pidió a los gobiernos que informasen periódicamente al Secretario General sobre los progresos alcanzados en la aplicación de las Reglas. Asimismo, la Asamblea General, en sus resoluciones 2858 (XXVI) y 3144 B (XXVIII), recomendó a los Estados Miembros que realizaran todos los esfuerzos posibles para llevar a la práctica las Reglas mínimas en la administración de las instituciones penales y correccionales, y que tuviesen en cuenta las Reglas en la elaboración de la legislación nacional.

16. En cuanto al Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, la Asamblea General, en su resolución 35/170, exhortó a todos los Estados Miembros a que facilitaran el texto del Código de conducta a todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en su propio idioma, y a que los instruyesen tanto en los programas de formación básica como en los cursos de repaso, en lo tocante a las disposiciones de la legislación nacional relacionada con el Código de conducta y otros textos básicos relativos a los derechos humanos. Además, la Asamblea General invitó a los gobiernos a que consideraran medidas para promover la aplicación del Código de conducta, incluida la organización de simposios sobre el papel de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en lo concerniente a la protección de los derechos humanos. La Asamblea también invitó al Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia a que estudiase la aplicación del Código de conducta sobre la base de la información recibida de los Estados Miembros y a que informara sobre el resultado al Consejo Económico y Social.

B. Esfuerzos para aplicar los criterios vigentes

17. Los gobiernos, las Naciones Unidas, los órganos e institutos regionales e interregionales y otras partes interesadas han realizado esfuerzos para garantizar la aplicación eficaz de las Reglas mínimas y el Código de conducta mediante la promoción de programas encaminados a su difusión en diversos idiomas; la organización de programas nacionales, regionales e internacionales para personal administrativo y de instituciones correccionales y para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, utilizando asistencia y asesores técnicos, así como mediante la preparación de estudios sobre la aplicación de las Reglas y el Código por los Estados Miembros.

1. Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos

18. Los problemas relativos a las Reglas fueron examinados exhaustivamente en los Congresos Cuarto, Quinto y Sexto, celebrados en 1970, 1975 y 1980, respectivamente. El Sexto Congreso, recordando las Reglas mínimas uniformes para el tratamiento de los reclusos, sugirió en su resolución 14 que la Asamblea General incluyese un tema concreto sobre la aplicación de los derechos humanos a los reclusos en el programa del Séptimo Congreso. 3/

19. En 1967, 1974 y 1980*, el Secretario General envió a los gobiernos encuestas sobre la aplicación de las Reglas. En mayo de 1984 el Secretario General envió a los gobiernos una cuarta encuesta, cuyos resultados se presentarán al Séptimo Congreso (A/CONF.121/15). En la actualidad se puede comprobar, a partir de la cantidad de respuestas recibidas, que los principios generales previstos en las Reglas se han constituido en directrices universales y que, aun cuando a veces los gobiernos tropiezan con dificultades para aplicar las Reglas, éstos las han aceptado en principio y con frecuencia las han incorporado a su legislación nacional. Se recordará que, en virtud de los párrafos 2 y 3 de las Reglas mínimas, "no se pueden aplicar indistintamente todas las reglas en todas partes y en todo tiempo" (párr. 2),

* Para mayor información, véanse "Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos a la luz de la reciente evolución en la esfera correccional" (A/CONF.43/3), anexo; "El tratamiento del delincuente, bajo custodia o en la comunidad, con especial referencia a la aplicación de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos aprobadas por las Naciones Unidas" (A/CONF.56/6), anexo I, y "Aplicación de las Reglas mínimas uniformes para el tratamiento de los reclusos" (A/CONF.87/11 y Add.1), respectivamente.

y que "no tienden a excluir la posibilidad de experiencias y prácticas, siempre que éstas se ajusten a los principios y propósitos que se desprenden del texto de las reglas" (párr. 3).

20. Aunque algunos países informaron de que se habían apartado de las Reglas, a fin de adaptarlas a las características y necesidades nacionales, confirmaron la observancia de los principios más importantes establecidos en ellas. Aunque en algunas reuniones internacionales se ha planteado la cuestión de la revisión de las Reglas, el consenso es que, como lo han recomendado los Congresos anteriores, las Reglas no deben revisarse hasta que sus elementos principales se hayan aplicado en el plano nacional.

2. Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley

21. Cabe recordar que el Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, en su séptimo período de sesiones celebrado en 1982, recomendó que el Secretario General debía presentar en su próximo período de sesiones un informe sobre la aplicación del Código, que serviría de base para un ulterior examen de la cuestión. No obstante, hasta septiembre de 1983 sólo se habían recibido 29 respuestas a la encuesta del Secretario General (E/AC.57/1984/4). Por tanto, el Comité, en su octavo período de sesiones celebrado en 1984, observó que se necesitaban más antecedentes para evaluar plenamente el grado de aplicación. En consecuencia, y de conformidad con la decisión 1984/153 del Consejo Económico y Social, se presentará un segundo informe al Congreso (A/CONF.121/12). Se espera que con este informe el Congreso podrá evaluar la aplicación del Código sobre una base más representativa*.

22. Cabe asimismo recordar que, en su octavo período de sesiones, el Comité expresó la opinión de otras cuestiones relacionadas con el Código requerían un mayor examen, tales como la responsabilidad de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y la vigilancia y evaluación de su desempeño; un sistema para la tramitación de las quejas contra funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como la utilización discrecional de la fuerza y de las armas, entre ellas las armas de fuego. Algunas de las cuestiones se plantearon nuevamente en la reunión de Varenna y hubo acuerdo sobre la necesidad de que fueran objeto de mayor estudio y examen.

C. Orientaciones futuras

23. En todas las reuniones preparatorias regionales para el Séptimo Congreso, celebradas en 1983, se destacó la necesidad de alentar a los gobiernos a que incorporaran los principios de las Reglas y del Código a sus leyes y reglamentos internos. Además, los participantes en la reunión de Varenna

* La aplicación del Código también se examinó con especial atención en varias reuniones internacionales, entre ellas: el Simposio sobre el papel de la policía en la protección de los derechos humanos, celebrado en La Haya en 1980, y organizado por las Naciones Unidas a invitación del Gobierno de los Países Bajos; el Coloquio interregional sobre las Naciones Unidas y los derechos humanos, celebrado en Eisenstadt, Austria, en 1981, y patrocinado por el Gobierno de Burgenland, Austria, la Alianza de organizaciones no gubernamentales para la prevención del delito y la justicia penal, Viena, y la Asociación de Abogados de Burgenland, en cooperación con las Naciones Unidas; y el Seminario sobre las experiencias de diferentes países en la aplicación de normas internacionales en materia de derechos humanos, celebrado en Ginebra en 1983.

prestaron especial consideración al tema. Se estimó que, debido al nivel relativamente bajo de las respuestas a la encuesta del Secretario General mencionada supra, debía procurarse instar a los gobiernos para que aprobasen las Reglas y el Código.

24. Se adoptó una medida importante en este sentido cuando el Consejo Económico y Social, en su resolución 1984/47, aprobó los procedimientos para la aplicación efectiva de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, que había elaborado el Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia en su octavo período de sesiones celebrado en 1984, de conformidad con la resolución 1993 (LX) del Consejo Económico y Social. La Asamblea General, en su resolución 39/118, hizo suyos los procedimientos y exhortó a los Estados Miembros a que no escatimasen esfuerzo alguno para proporcionar los mecanismos y recursos adecuados, a fin de asegurar la aplicación de esos procedimientos, tanto en la legislación como en la práctica. En la misma resolución, la Asamblea pidió al Secretario General que cumpliera plenamente sus tareas relacionadas con la aplicación de las Reglas mínimas, particularmente con respecto a los procedimientos 7, 8, 9 y 10.

25. Reflejando la preocupación permanente de las Naciones Unidas por el tratamiento de los reclusos, los procedimientos procuran garantizar la mayor difusión de las Reglas, así como su distribución a todos los interesados, entre ellos los reclusos. Se ha pedido a los gobiernos que respondan las encuestas periódicas del Secretario General sobre la aplicación de las Reglas y sobre las dificultades con que se ha tropezado en dicha aplicación y se les ha recordado la importancia de la cooperación técnica y la investigación.

26. En lo que se refiere al ámbito de aplicación de los principios contenidos en los procedimientos, que tal vez el Séptimo Congreso desee examinar, puede resultar adecuado examinar si algunos de los procedimientos de ejecución aplicables a las Normas mínimas también podrían emplearse con respecto a otros criterios y directrices de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, entre ellos el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. En este contexto podría examinarse asimismo el cometido potencial del Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia en la vigilancia de la aplicación del Código, teniendo en cuenta las disposiciones de las resoluciones 1979/19 y 1983/15 del Consejo Económico y Social.

27. Habida cuenta de las dificultades con que, según se ha informado, se tropieza en la aplicación de los criterios vigentes y teniendo presente las opiniones de todas las reuniones preparatorias regionales y la reunión de Varenna a los efectos de que se requieren esfuerzos adicionales en los planos nacional, regional e internacional para convertir en realidad los criterios vigentes, el Séptimo Congreso tal vez desee prestar atención especial a la resolución 39/118 de la Asamblea General en la que, como se mencionó, se pidió al Congreso que prestara atención urgente a esas cuestiones y que informase al respecto a la Asamblea General en su próximo período de sesiones con arreglo al tema del programa titulado "Los derechos humanos en la administración de justicia". En la misma resolución, la Asamblea pidió al Consejo Económico y Social que, por conducto del Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, mantuviera estas cuestiones en constante examen. La Asamblea también invitó a todas las partes interesadas a que cooperaran con el Secretario General para elaborar medios para asegurar una aplicación más eficaz de los criterios existentes mediante la prestación de asistencia, cuando procediera, y mediante la presentación de propuestas acerca de medidas pertinentes al Séptimo Congreso.

II. CRITERIOS RECIENTEMENTE ADOPTADOS: SALVAGUARDIAS CON RESPECTO A LA PENA CAPITAL

28. Dada la vigorosa y permanente inquietud de las Naciones Unidas por el derecho a la vida, tal como se prevé en el artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, en su octavo período de sesiones, formuló una serie de salvaguardias para garantizar la protección de los derechos de los sentenciados a la pena de muerte. El Comité afirmó expresamente que las salvaguardias no debían interpretarse en el sentido de que afectaban el examen de la abolición de la pena capital, que constituye una meta claramente establecida de las Naciones Unidas, de conformidad con la resolución 32/61 de la Asamblea General y otros mandatos. En particular, la Asamblea, en su resolución 2857 (XXVI), hizo hincapié en que, para garantizar plenamente el derecho a la vida, el objetivo principal que debía buscarse era reducir progresivamente el número de delitos a los que se pueda imponer la pena capital, habida cuenta de la conveniencia de abolir esa pena en todos los países.

29. Habida cuenta de esta política de las Naciones Unidas, las salvaguardias se basaron en las disposiciones relacionadas con la pena capital que figuran en el Pacto Internacional ya mencionado, en particular en el párrafo 1 del artículo 2 y en los artículos 6, 14 y 15, pero las salvaguardias desarrollaron detalladamente algunas de estas disposiciones o las sobrepasaron. Además de establecer varias garantías procesales importantes, las salvaguardias estipularon, en principio, que en los países que no la hubiesen abolido, la pena de muerte sólo podrá imponerse como sanción para los delitos más graves y únicamente si la ley la estipuló en el momento en que fueron cometidos. No serán condenados a muerte los menores de 18 años en el momento de cometer el delito ni se ejecutará la sentencia de muerte en el caso de mujeres embarazadas o que hubieran dado a luz recientemente, ni cuando se tratase de personas que hubiesen perdido la razón. Cuando se aplique la pena capital, su ejecución deberá llevarse a cabo de manera de causar el menor sufrimiento posible.

30. Por recomendación del Comité, el Consejo Económico y Social, en su resolución 1984/50, aprobó las salvaguardias e invitó al Séptimo Congreso a que las examinara con miras a establecer un mecanismo de ejecución. La Asamblea General, en su resolución 39/118, hizo suya la resolución del Consejo y exhortó a los Estados Miembros a que no escatimaran esfuerzo alguno para proporcionar los mecanismos, procedimientos y recursos adecuados, a fin de asegurar la aplicación de esas salvaguardias. La Asamblea también pidió al Secretario General que hiciera los máximos esfuerzos en los casos en que se violasen las salvaguardias.

31. Los participantes en la reunión de Varenna formularon recomendaciones especiales sobre el establecimiento de un mecanismo de ejecución para las salvaguardias a fin de ayudar al Séptimo Congreso en su labor encaminada a elaborar dicho mecanismo, tal como pidieron el Consejo y la Asamblea. En consecuencia, los principios que el Séptimo Congreso quizá dese incorporar al mecanismo podrían incluir la resolución recomendada en la reunión de Varenna que invita a todos los Estados que aún mantengan la pena capital, y cuyas normas actuales no lleguen a comprender las salvaguardias, a que adopten las salvaguardias y tomen las medidas necesarias para ponerlas en práctica. Se pide que las Naciones Unidas y otras partes interesadas fomenten las salvaguardias y que las tengan plenamente en cuenta en su labor.

III. APROBACION DE NUEVOS CRITERIOS Y NORMAS

32. La inquietud de las Naciones Unidas con respecto a la formulación de criterios universalmente aceptables en materia de justicia penal es una expresión del interés cada vez mayor de la comunidad internacional por garantizar que los valores en que se basan esos criterios sean compartidos por todos los seres humanos y en todas partes. Por consiguiente, las cuestiones relativas a la justicia en materia penal deben examinarse globalmente teniendo en cuenta el contexto general de las distintas sociedades en que se presentan esas cuestiones y la necesidad de fomentar la dignidad de la persona humana y el desarrollo y el bienestar de la sociedad. Además, se ha de poner de relieve la experiencia y la contribución de los países desarrollados y de los países en desarrollo, así como de las organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas, en la labor de las Naciones Unidas encaminada a establecer normas.

33. En el octavo período de sesiones del Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, celebrado en 1984, se adoptó una importante medida encaminada a establecer nuevos criterios de las Naciones Unidas en materia de justicia penal, en virtud de los mandatos conferidos por la Asamblea General y el Sexto Congreso. Por recomendación del Comité, el Consejo Económico y Social, en su decisión 1984/153, remitió los siguientes conjuntos de directrices al Séptimo Congreso para su aprobación:

- a) Acuerdo modelo sobre el traslado de reclusos extranjeros y recomendaciones sobre el tratamiento de reclusos extranjeros; 4/
- b) Proyecto de directrices sobre la independencia del poder judicial; 5/
- c) Reglas mínimas uniformes para la administración de la justicia de menores. 6/

Sin duda el Congreso deseará dar la más alta prioridad a estas materias según la tradición de Congresos anteriores.

A. Reclusos extranjeros: traslado y tratamiento*

1. Acuerdo modelo sobre el traslado de reclusos extranjeros

a) Mandato del Sexto Congreso

34. Se recordará que en la resolución 13 sobre el traslado de delincuentes, que se aprobó en el Sexto Congreso, se pidió al Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia que diese prioridad a la elaboración de un modelo de acuerdo para el traslado de delincuentes, a fin de presentarlo para su examen por la Asamblea General con la mayor brevedad. 7/ En la misma resolución, se instó a los Estados Miembros a que consideraran el establecimiento de procedimientos que permitiesen efectuar tales traslados de delincuentes, reconociendo que estos procedimientos sólo pueden aplicarse de mediar el consentimiento de ambos países -el remitente y el recipiente- y bien con el consentimiento del preso o bien en su beneficio".

* Para un examen más completo del tema, véase también el "Acuerdo modelo sobre el traslado de reclusos extranjeros y recomendaciones sobre el tratamiento de reclusos extranjeros" (A/CONF.121/10).

35. Al basar sus deliberaciones en los trabajos anteriores efectuados por el Quinto Congreso 8/ y la Secretaría de las Naciones Unidas (A/CONF.87/8, párrs. 52 a 70), el Sexto Congreso tomó nota con reconocimiento de las amplias investigaciones realizadas en los últimos años a nivel nacional, así como por organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales internacionales interesadas en el tratamiento del delincuente*. Debido a todas estas iniciativas, el Sexto Congreso juzgó adecuado pedir a las Naciones Unidas que examinara los elementos comunes importantes que figuraban en los tratados vigentes a fin de incorporarlos como principios universales en un acuerdo modelo.

b) Tratados bilaterales y cooperación regional

36. Desde comienzos del decenio de 1970, muchos países** han ratificado tratados bilaterales sobre la ejecución de las sentencias en materia penal. Además, se han celebrado varios acuerdos similares para el traslado de reclusos extranjeros sobre una base multilateral en los planos regional y subregional, por ejemplo, el Tratado de extradición de 1952 sobre el traslado de delincuentes extranjeros concertado entre todos los países árabes miembros de la Liga de los Estados Arabes; la legislación uniforme de los países nórdicos, de 1963, relativa al traslado de delincuentes y cumplimiento de sus condenas; la Convención Europea sobre la Validez Internacional de las Sentencias Penales, de 1970; la Convención sobre traslado de presos condenados a penas de reclusión, con objeto de cumplir la sentencia en el país de origen, celebrada en 1978 en Berlín entre los países socialistas; y la Convención sobre Traslado de Reclusos elaborada por el Consejo de Europa en 1983.

37. La mayoría de estos acuerdos bilaterales y multilaterales se basan en el principio del traslado voluntario, es decir, con el asentimiento del recluso y siempre que el Estado remitente y el Estado receptor convengan en el traslado. Sin embargo, algunos de los acuerdos, como la Convención Europea de 1970 y la Convención de Berlín de 1978, sustentan el principio del traslado obligatorio: a solicitud del Estado sentenciador, los extranjeros son trasladados a su país de origen, que está obligado a aceptarlos si se cumplen determinadas condiciones previstas en detalle. No es necesario que la persona condenada consienta en el traslado.

38. En cuanto a las condiciones para el traslado, estipuladas en los acuerdos, hay algunos requisitos básicos exigidos por todos los tratados, a saber, que el delito cometido por el recluso, cuyo traslado se solicita, sea penado de conformidad con la legislación del Estado que pide el traslado y del Estado requerido; que aún esté pendiente el cumplimiento de un determinado plazo mínimo (de ordinario seis meses o un año) de la pena del delincuente en el momento del traslado; que la sentencia sea definitiva y se encuentre ejecutoriada. Además, cada tratado prevé otras condiciones concretas, por ejemplo, que el delito no sea de carácter político o militar, o que el

* Estas organizaciones comprenden el Consejo de Europa, la Liga Howard para la Reforma Penal, la Asociación Internacional de Derecho Penal, la Asociación Internacional de Ayuda a los Prisioneros.

** Entre ellos Austria, Bolivia, Canadá, Dinamarca, España, los Estados Unidos de América, Francia, Italia, Marruecos, México, Panamá, Perú, Tailandia y Turquía. Francia mantiene acuerdos análogos con los Estados africanos de habla francesa.

delincuente no sea condenado a la pena capital, o que no sea residente del Estado que lo detiene, o que el delito no se haya cometido fuera del territorio del Estado que detuvo al recluso.

39. Con respecto a la posible revisión o reducción de la condena después del traslado, la mayoría de los tratados bilaterales y multilaterales suelen adoptar la misma actitud o, al menos, una análoga. Dichos tratados prevén que el Estado remitente conserva la jurisdicción exclusiva en cuanto a las condenas impuestas y a cualquier procedimiento que establezca la revisión, modificación o anulación de las sentencias pronunciadas por sus tribunales. El Estado receptor está obligado a poner en vigor esas medidas tan pronto como sea notificado por el Estado remitente de cualquier decisión a ese respecto. No obstante, a veces el Estado receptor está facultado para conceder amnistía o indulto, aunque de consuno con el Estado remitente. El Estado receptor sólo es competente para adoptar disposiciones destinadas a reducir el plazo de la reclusión mediante la libertad vigilada o condicional, pues el cumplimiento de la pena se rige por la ley del Estado receptor.

c) Formulación del proyecto de acuerdo modelo

40. La labor a redactar el acuerdo modelo fue enfocada con el criterio de prever el máximo de flexibilidad con respecto a las cuestiones de fondo, teniendo en cuenta los distintos sistemas judiciales y las diversas culturas y tradiciones de los Estados Miembros. Se actuó con mucha prudencia en su formulación a fin de establecer diferentes reglamentaciones, reconociendo así tácitamente que los Estados que intervienen en el traslado pueden tener intereses distintos y, a veces, contrapuestos.

41. Por ejemplo, el Estado que puede remitir al delincuente quizá tenga interés en entregar al condenado tanto más cuanto que el traslado puede evitar problemas en sus instituciones penales, entre ellos el de la superpoblación. Sin embargo, por el mismo motivo, los Estados que detienen pueden estar interesados en que el traslado de los extranjeros no impida el ejercicio de su jurisdicción penal y, por consiguiente, de ordinario exige que la sentencia se cumpla en el Estado receptor sin ninguna reducción. No obstante, los Estados cuyos nacionales estén reclusos pueden interesarse en recibir a los detenidos para aliviar su situación, debido a sus distintos antecedentes sociales y culturales, así como a las barreras lingüísticas, por ejemplo, facilitándoles contactos con sus familias o su comunidad.

42. Con el propósito de presentar al Comité de Prevención del Delito y Lucra contra la Delincuencia propuestas para su examen y revisión, sobre la base de la investigación efectuada por la Secretaría de las Naciones Unidas, en febrero de 1983 se celebró en Viena un seminario internacional, organizado por las Naciones Unidas en cooperación con la Alianza de organizaciones no gubernamentales para la prevención del delito y la justicia penal (Viena). Al seminario asistieron representantes de Estados Miembros*, de las organizaciones no gubernamentales y de los órganos pertinentes de las Naciones Unidas. Después de un debate de fondo, los participantes formularon un texto preliminar de un proyecto de acuerdo modelo.

* Alemania, República Federal de, Austria, Canadá, Egipto, Francia, India, Nigeria, Noruega, Panamá, Suecia, Suiza (Estado no miembro), Tailandia y Yugoslavia.

43. Las cuestiones comprendidas en el proyecto de acuerdo modelo se examinaron en las reuniones preparatorias regionales para el Séptimo Congreso y fueron apoyados por muchos participantes. En particular, en la reunión preparatoria regional europea, celebrada en Sofía del 6 al 10 de junio de 1983, se propuso "que el Congreso considerase asimismo la posibilidad de formular un acuerdo modelo análogo con respecto al intercambio de personas en libertad vigilada (A/CON.121/RPM/1, párr. 101).

44. Las consecuencias del traslado de reclusos extranjeros también se examinaron en reuniones posteriores celebradas en Milán*, y Siracusa, Italia**, que volvieron a examinar y perfeccionar el texto preliminar del proyecto de acuerdo modelo que había preparado el seminario celebrado en Viena, ya mencionado supra.

45. En su octavo período de sesiones, celebrado en marzo de 1984, el Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia tuvo plenamente en cuenta la labor realizada hasta entonces. En ese período de sesiones, el Comité, sobre la base de un documento de trabajo preparado por la Secretaría, formuló y finalizó el proyecto de acuerdo modelo 9/, que el Consejo Económico y Social, en su decisión 1984/153, remitió al Séptimo Congreso para su aprobación.

46. En síntesis, los principios fundamentales en que se basa el proyecto de acuerdo modelo son: el delito debe ser punible por los tribunales de ambos países, el delito ha de ser probado y el delincuente condenado; el recluso debe consentir en el traslado; asimismo, ambos países han de convenir en el traslado y, además, en la forma en que se dictó la sentencia y en la circunstancia de que el Estado receptor pueda o no adaptarla a fin de que se ajuste a su práctica en materia de fallos, ya sea mediante una decisión judicial o administrativa; si se modifica la sentencia, no debe dar lugar a una gravación de la situación penal del recluso. Todos estos principios se compadecen con los de la mayoría de los tratados vigentes y, por tanto, parece oportuno incluirlos en un acuerdo modelo de las Naciones Unidas.

2. Recomendaciones sobre el tratamiento de reclusos extranjeros

47. La aprobación del acuerdo modelo por el Séptimo Congreso y, en virtud de este acuerdo, la ulterior formulación de acuerdos análogos de carácter bilateral y multilateral facilitarán sin duda el regreso de muchos delincuentes extranjeros a sus países de origen a cumplir sus condenas. Sin embargo, esos acuerdos no pueden resolver todos los problemas relativos a los reclusos extranjeros: siempre tendrá que transcurrir un determinado plazo antes de que se pueda trasladar a un individuo, habrá también una cantidad de reclusos extranjeros que no querrán ser trasladados, o que el país sentenciador tal vez no quiera trasladar, por razones tales como la indignación o alarma públicas causadas por los delitos cometidos. Es probable que la categoría más numerosa de reclusos extranjeros que no puedan ser trasladados de inmediato sea la de aquellos cuyos procesos estén pendientes.

* Organizada en junio de 1983 por el Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale, en cooperación con las Naciones Unidas y el Ministerio de Justicia de Italia.

** Organizada en enero de 1984 por el Instituto Internacional de Altos Estudios en Ciencias Penales.

48. Teniendo esto presente, el Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia formuló, en su octavo período de sesiones, una serie de recomendaciones 10/, como complemento del proyecto de acuerdo modelo, relativas al tratamiento de reclusos extranjeros, que el Consejo Económico y Social, mediante su decisión 1984/153, remitió al Séptimo Congreso para su aprobación.

49. Las recomendaciones se basan en un amplio trabajo preparatorio iniciado por la Secretaría de las Naciones Unidas, en cooperación con las partes interesadas, sobre todo las Alianzas de organizaciones no gubernamentales para la prevención del delito y la justicia penal de Nueva York y Viena. Con el apoyo de todas las reuniones preparatorias regionales, las recomendaciones se formularon en la inteligencia de que los problemas de los reclusos extranjeros siempre deben considerarse, especialmente en la aplicación de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos. Con este propósito, las secciones pertinentes de las Reglas deben aplicarse en forma pragmática y flexible para garantizar un tratamiento igual a todos los reclusos. Las recomendaciones se ocupan de materias tan importantes como la distribución de los reclusos extranjeros en los establecimientos penitenciarios; la garantía de una notificación expedita a las autoridades diplomáticas o consulares del país de origen del recluso; los medios para facilitar los contactos con la familia del recluso en el exterior, la traducción al idioma del recluso de las políticas y normas institucionales y la prestación de asistencia a los reclusos extranjeros para tratar con el personal médico o encargado de programas, y en materias tales como quejas, alojamiento especial, dietas especiales y representación y asesoramiento en aspectos religiosos, así como en la celebración de acuerdos sobre vigilancia y prestación de asistencia a los delinquentes que gozan de la suspensión de la pena o de la libertad condicional.

3. Medidas para el futuro

50. Por recomendación del Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia adoptada en su octavo período de sesiones, el Consejo Económico y Social transmitió al Séptimo Congreso, por decisión 1984/153, un proyecto de resolución haciendo suyo el proyecto de acuerdo modelo, el Anexo I, que contiene el proyecto de acuerdo modelo y sus anexos, y el Anexo II, que contiene recomendaciones sobre el tratamiento de reclusos extranjeros. En la misma resolución se sugirió además que el Séptimo Congreso instara a los Estados Miembros a que facilitaran el regreso de los reclusos extranjeros a su país, sobre la base del proyecto de acuerdo modelo, y que informaran periódicamente al Secretario General sobre cualquier adelanto en esta esfera. Finalmente, se propuso que el Secretario General ayudara a los Estados Miembros que lo solicitaran a elaborar acuerdos con vistas al traslado de reclusos extranjeros y que informara periódicamente sobre esta cuestión al Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia.

51. Este proyecto de resolución recibió el apoyo de los participantes en la reunión de Varenna, que examinó los problemas de los reclusos extranjeros como uno de sus principales temas del programa, quienes estuvieron de acuerdo con el proyecto de acuerdo modelo y las recomendaciones anexas (A/CONF.121/IPM.3, párrs. 43 a 50).

52. Por consiguiente, el Séptimo Congreso tal vez desee aprobar el proyecto de resolución y estudiar la presentación del proyecto de acuerdo modelo a la Asamblea General, de preferencia en su período de sesiones que celebrará inmediatamente después del Congreso, de conformidad con la petición que figura en la resolución 13 del Sexto Congreso. 11/

B. Independencia del poder judicial*

1. Proyecto de directrices sobre la independencia del poder judicial

a) Mandato del Sexto Congreso

53. En su resolución 16, el Sexto Congreso, atendiendo a una petición de la comunidad internacional, pidió al Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia que incluyera entre sus prioridades la elaboración de directrices en materia de independencia de los jueces y selección, capacitación y condición jurídica de los jueces y fiscales. 12/

54. Esta resolución del Sexto Congreso fue uno de los factores principales de la amplia investigación sobre la materia realizada en los últimos años en el plano nacional e internacional por las organizaciones no gubernamentales y otras partes interesadas. Además, varias reuniones internacionales han formulado principios al respecto.**

b) Formulación del proyecto de directrices

55. Todas estas iniciativas internacionales, así como el apoyo prestado al Séptimo Congreso por las reuniones preparatorias regionales, fueron de gran valor para el Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia al preparar el proyecto de directrices en su octavo período de sesiones en 1984. Al formular el proyecto de directrices, 13/ el Comité tuvo en cuenta precedentes, entre ellos un informe del Secretario General preparado en estrecha colaboración con las dependencias pertinentes de las Naciones Unidas, como el Centro de Derechos Humanos y los institutos de las Naciones Unidas para la prevención del delito y justicia penal, así como otras partes interesadas.***

* Para un examen adicional de la materia, véase también "Directrices sobre la independencia del poder judicial" (A/CONF.121/9).

** Entre ellas, la reunión de expertos organizada por la Asociación Internacional del Derecho Penal, la Comisión Internacional de Juristas y el Centro para la independencia de los jueces y los abogados, celebrada en Siracusa en 1981; la Conferencia sobre Normas mínimas de independencia judicial, celebrada en Jerusalén en 1982, cuyos resultados fueron aprobados por la 19a. Conferencia Bienal de la Asociación Internacional de Abogados celebrada en Nueva Delhi el mismo año; el Seminario sobre la independencia del poder judicial en la región de Asia, celebrado por la Asociación Jurídica para Asia y el Pacífico Occidental, celebrado en Tokio en 1982, y la Conferencia Mundial sobre la independencia de la justicia, celebrada en Montreal en 1983.

*** Con inclusión de la Asociación Africana de Abogados, la Comisión Andina de Juristas, la Asociación Internacional de Juristas Demócratas, la Unión Internacional de Magistrados, la Asociación Internacional de Derecho Penal, la Asociación Internacional de Abogados, la Comisión Internacional de Juristas, la Asociación de Derecho Internacional, la Unión Internacional de Abogados, la Asociación Jurídica para Asia y el Pacífico Occidental y la Unión de Juristas Arabes.

56. En su decisión 1984/153, el Consejo Económico y Social aprobó la decisión 8/3 del Comité de que se invitara a la reunión de Varenna a finalizar el proyecto de directrices, en cooperación con todas las partes interesadas, y se pidiera al Secretario General que presentara el texto completo al Séptimo Congreso para su aprobación.

c) Finalización del proyecto de directrices

57. Después de un detenido examen, la reunión de Varenna finalizó el proyecto de directrices y preparó para su transmisión al Séptimo Congreso un proyecto de resolución sobre la independencia del poder judicial en el que se sugirió que el Congreso aprobara las directrices, recomendando su aplicación y puesta en práctica en los planos nacional, regional e interregional, e invitó a los gobiernos a que las aplicaran y pusieran en práctica por medio de leyes e instrucciones adecuadas y las hicieran presentes a los jueces, abogados, miembros de los poderes ejecutivo y legislativo y el público en general (A/CONF.121/IPM/3, párr. 51 y anexo I).

58. Dada la gran variedad de formas de designación y capacitación de los jueces debido a diferencias nacionales en materia de historia y de cultura, sólo podían formularse directrices muy generales que garantizaran la independencia e imparcialidad del poder judicial. Por consiguiente, se sugirió que los Estados Miembros podían tener en cuenta las directrices en la medida en que fueran compatibles con sus sistemas judiciales específicos.

59. Las directrices procuran garantizar la independencia e imparcialidad de los miembros del poder judicial mediante leyes y prácticas nacionales que rijan su selección y formación. Esas leyes y prácticas se refieren a cuestiones como la permanencia en el cargo, las remuneraciones y pensiones, la posible limitación impuesta a las actividades extrajudiciales de los jueces y jurados; las circunstancias que les inhabilitan para conocer de determinados casos; la protección contra las influencias indebidas de que puedan ser objeto; las sanciones que proceden si faltan a su deber de independencia e imparcialidad, y la función de las comisiones de servicios judiciales, consejos superiores del poder judicial y otros órganos semejantes.

60. En particular, las directrices insisten en que los miembros del poder judicial deben estar preparados para garantizar un tratamiento equitativo a todas las personas que entran en contacto con el sistema de justicia penal. Con miras a que los miembros del poder judicial se percaten mejor de los límites de la justicia penal, esa formación podría incluir la administración judicial y las ciencias sociales y del comportamiento. Se tuvieron debidamente en cuenta los diferentes sistemas de selección y formación de los jueces, que en conjunto aportaron nuevas ideas a la formulación del proyecto de directrices.

2. Medidas para el futuro

61. A fin de ayudar a los gobiernos a garantizar y facilitar la independencia del poder judicial, el Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, a petición de la Asamblea General y del Sexto Congreso, formuló un proyecto de directrices sobre la independencia del poder judicial, al que se dio cima en la reunión de Varenna.

62. Atendiendo a la decisión 1984/153 del Consejo Económico y Social, el Congreso tal vez desee examinar el texto del proyecto de directrices con miras a adoptarlo, junto con el proyecto de resolución enviado por la reunión de Varenna.

C. Administración de la justicia de menores

1. Reglas mínimas uniformes para la administración de la justicia de menores*

63. En su resolución 4, el Sexto Congreso pidió al Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia que elaborara reglas mínimas uniformes para la administración de la justicia de menores y la atención de los menores, que pudieran servir de modelo a los Estados Miembros. El Congreso pidió también al Secretario General que informara al Séptimo Congreso sobre el progreso logrado en la formulación de las reglas propuestas.

64. Por consiguiente, en su octavo período de sesiones el Comité examinó un conjunto de proyecto de reglas propuesto por el Secretario General (E/AC.57/1984/2, págs. 5 a 24). Por recomendación del Comité en su decisión 8/4, el proyecto de reglas fue finalizado por la reunión preparatoria interregional sobre juventud, delincuencia y justicia celebrada en Beijing en mayo de 1984** (A/CONF.121/IPM/1, párrs. 55 y 56). En cumplimiento de la decisión 1984/153 del Consejo Económico y Social, las reglas se presentan al Séptimo Congreso para su examen.

2. Medidas para el futuro

65. En consecuencia, al Séptimo Congreso le corresponderá examinar las reglas, como fueron finalizadas por la reunión de Beijing, con miras a aprobarlas. En esta tarea, podrán ser útiles al Congreso las deliberaciones de las reuniones preparatorias regionales, en particular la reunión de Beijing, que estimaron que las reglas ofrecían un equilibrio adecuado entre la preocupación por la juventud y el interés de la sociedad. La reunión destacó que las reglas daban garantías jurídicas básicas mínimas para el tratamiento equitativo y humano del joven en conflicto con la ley, y que eran lo suficientemente flexibles para que las aplicaran todos los Estados Miembros. Así pues, su aprobación constituiría un avance importante en la promoción de la justicia de menores.

IV. ESFERAS DE INTERES PARA ESTABLECER NUEVOS CRITERIOS Y NORMAS

66. El Séptimo Congreso tal vez estime que este tema ofrece una oportunidad para continuar la larga historia del desarrollo de instrumentos de justicia penal por las Naciones Unidas. La formulación de nuevos principios universalmente aceptables en materia de justicia penal contribuiría sin duda a fortalecer la cooperación internacional y a resolver problemas internacionales de carácter social y humanitario.

67. La preparación de nuevos criterios, directrices o principios de las Naciones Unidas ha sido recomendada por diversos órganos de las Naciones Unidas, así como por reuniones, entre ellas el Sexto Congreso, el Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, las reuniones

* Para un examen adicional de la materia, véase también A/CONF.121/14.

** En lo sucesivo denominada la reunión de Beijing.

preparatorias regionales y la reunión de Varenna.* A la luz de estas recomendaciones, el Séptimo Congreso tendrá la labor de ofrecer orientaciones para la elaboración de nuevas directrices de las Naciones Unidas.

68. Como en el pasado, será difícil que esas directrices ofrezcan modelos completos sobre ciertos aspectos del sistema de justicia penal. Su objetivo es más bien enunciar sobre la base de un consenso general, principios aceptados por la comunidad internacional para que pueda prestarse consideración favorable a su utilización en el marco de la legislación o la práctica nacionales.

69. El resumen siguiente de esferas de interés para establecer nuevos criterios está destinado a ayudar al Congreso en sus deliberaciones.

A. Medidas sustitutorias de la prisión y la reinserción social de los delincuentes

70. Atendiendo a las recomendaciones de las reuniones preparatorias regionales, las nuevas directrices de las Naciones Unidas podrían ser más necesarias tratándose de medidas sustitutorias de la prisión y la reinserción social de los delincuentes. Ambos aspectos se relacionan con cuestiones decisivas de política penal y están cobrando importancia creciente en muchos países (E/AC.57/1984/9). Cabe mencionar las resoluciones 8 y 10 del Sexto Congreso y la resolución 1984/46 del Consejo Económico y Social, todas que se refieren principalmente a las medidas sustitutorias aplicables después de la intervención del fiscal o de los tribunales competentes en el procedimiento penal.

71. Como se destacó en la reunión de Varenna, la labor de preparar principios o directrices es importante, pero también difícil, y debe emprenderse de manera que se asegure la máxima flexibilidad con respecto a las cuestiones de fondo. Deberán tenerse plenamente en cuenta los diversos sistemas judiciales y sociales, así como las culturas y tradiciones de los Estados Miembros, y la experiencia de los países en desarrollo en la aplicación de formas autóctonas de tratamiento no restrictivas de la libertad, entre ellas la indemnización y la restitución.

72. En vista de su importancia y complejidad de la labor que esto entraña y de la gran diversidad de medidas aplicables, la materia se ha incluido en un documento separado preparado por la Secretaría (A/CONF.121/13).

* Vease, en particular, 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 (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.81.IV.4), párrs. 84 a 92, e "Informe de la Reunión Preparatoria Interregional para el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente" acerca del punto V "Formulación y aplicación de los criterios y normas de las Naciones Unidas en materia de justicia penal", Varenna, Italia, 24 a 28 de septiembre de 1984 (A/CONF.121/IPM/3), párrs. 52 a 59.

B. Independencia de la abogacía

73. En la reunión de Varenna se propuso la formulación de nuevas directrices para garantizar la independencia de los abogados. Se hizo referencia a valiosas iniciativas internacionales en esta esfera, como el estudio en marcha dentro del programa de las Naciones Unidas sobre derechos humanos* y el proyecto de principios sobre la independencia de la abogacía, preparado por un comité de expertos que se reunió en Noto (Italia), en 1982.**

74. El estudio y el proyecto de principios tratan de las funciones y de la autonomía de la abogacía, incluidas la enseñanza jurídica y el ingreso en la profesión, el ámbito de la representación, el papel de la asociación de abogados, los servicios jurídicos, las actividades extraprofesionales y los procedimientos disciplinarios.

75. Sobre la base de esta labor, el Congreso tal vez desee investigar si la preparación de nuevas directrices en esta esfera, limitadas a la justicia penal, sería conveniente y viable.

C. El ministerio público

76. Como se recordará, el Sexto Congreso, en su resolución 16, pidió al Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia que incluyera entre sus prioridades la elaboración de directrices en materia de independencia de los jueces y selección, capacitación y condición jurídica de los jueces y fiscales. Si bien el Comité ha cumplido su labor en lo relativo a los jueces, no ha podido llevar a cabo su mandato respecto de los fiscales por limitaciones de tiempo y la complejidad de las cuestiones que ello entraña. En vista de la continua y progresiva importancia asignada al tema, el Séptimo Congreso quizá desee ampliar el mandato conferido por el Sexto Congreso para que incluya todos los aspectos relativos al ministerio público, por ejemplo, las funciones que han de cumplir los fiscales, los medios para incrementar su contribución al sistema de justicia penal y su papel en el resguardo de la independencia del poder judicial y de la abogacía, así como la formulación de un código de conducta profesional.

D. Derechos de los reclusos

77. Entre las esferas para establecer nuevos criterios sugeridas por los participantes en la reunión de Varenna estaban los derechos de los reclusos. Cabe mencionar la resolución 14 del Sexto Congreso acerca de instrumentos sobre derechos humanos y su aplicación a los reclusos y el proyecto de principios sobre el derecho a no ser arbitrariamente detenido ni preso.***

* Véase "Los derechos humanos y el progreso científico y tecnológico: informe del grupo de trabajo del período de sesiones sobre la cuestión de las personas recluidas por mala salud mental o porque padecen trastornos mentales" (E/CN.4/Sub.2/1983/19).

** Véase Nouvelles études pénales (Siracusa, Asociación Internacional de Derecho Penal, 1982), págs. 45 a 81.

*** Véase Estudio del derecho de todo individuo a no ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta 65.XIV.2).

Al examinar esta sugerencia, el Congreso tal vez desee tener en cuenta las disposiciones para resolver las quejas de los reclusos que figuran en las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos y los recursos concretos dentro de los sistemas jurídicos de los Estados Miembros para la protección de los presos, como el de ampara y el habeas corpus.

E. Vigilancia de delincuentes condenados en régimen de suspensión de la sentencia o en libertad condicional

78. En los debates sobre el acuerdo modelo sobre el traslado de reclusos extranjeros, se propuso que el Séptimo Congreso examinara también la posibilidad de formular un acuerdo modelo análogo con respecto al intercambio de personas en libertad vigilada. Como un posible punto de referencia se mencionó la Convención Europea sobre Vigilancia de Delincuentes en Libertad Condicional.*

79. Los jueces pueden a veces mostrarse renuentes a conceder a un delincuente extranjero el beneficio de una condena en suspenso. En ausencia de acuerdos internacionales que prevean la vigilancia en el país del delincuente, el Estado sentenciador no tendría ningún control jurídico sobre el comportamiento del delincuente. En particular, no podría verificar el cumplimiento por el delincuente de ninguna determinada instrucción con miras a una posible revocación de la sentencia en suspenso en el caso de incumplimiento. Lo mismo se aplica a los delincuentes en libertad vigilada o en libertad condicional.

80. Para superar estas dificultades, y considerando la importancia cada vez mayor de las medidas sustitutorias de la prisión y su amplia utilización, el Séptimo Congreso tal vez desee examinar la viabilidad de formular un acuerdo modelo sobre la vigilancia de delincuentes condenados en régimen de suspensión de la sentencia o en libertad condicional.

F. Remisión de procesos penales

81. Después de la aprobación del acuerdo modelo sobre el traslado de reclusos extranjeros, podría adoptarse una nueva iniciativa destinada a una repatriación de los reclusos, incluso en una fase anterior, antes de su condena en el país en que han cometido el delito, remitiendo el proceso penal a su país de nacionalidad o residencia. Esta posibilidad, en particular, se mencionó en la Reunión Preparatoria Regional Europea celebrada en Sofía del 6 al 10 de junio de 1983 (A/CONF.121/RPM/1, párr. 102), en el octavo período de sesiones del Comité de Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente y en la reunión de Varenna (A/CONF.121/IMP/3, párr.50). Sobre la base del artículo 21 de la European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, de 20 de abril de 1959, y de la European Convention on the transfer of proceedings in criminal matters, de 15 mayo de 1972, así como de una serie de acuerdos bilaterales que incluyen a los países socialistas, algunos países europeos han establecido ya un instrumento de este tipo. Un acuerdo modelo sobre la remisión de procesos penales podría abarcar tres aspectos diferentes:

a) Si el país de nacionalidad o residencia del delincuente tiene ya jurisdicción sobre el delito, el Estado en que se cometió el delito podría pedir al primer país que juzgue al delincuente;

* Véase "Informe de la Reunión Preparatoria Regional Europea sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente" (A/CONF.121/RPM/1 y Corr.1), párr. 102.

b) Si el país de nacionalidad o residencia del delincuente no ha hecho valer su jurisdicción podrá, a petición del Estado en que se cometió el delito, ejercer su jurisdicción, la que se establecerá por dicha petición;

c) En todo caso, la petición para procesar al delincuente en el país de su nacionalidad o residencia podría combinarse con la entrega del delincuente a ese país, si en el Estado en que se cometió el delito se estima necesaria su prisión preventiva.

82. En cuanto el proyecto de acuerdo modelo sobre traslado de reclusos extranjeros, en un acuerdo modelo sobre la remisión de procesos penales podrían incluirse los principios siguientes: establecimiento de la jurisdicción por mutuo acuerdo entre los Estados, previa petición; doble penalización; no agravación de la situación penal del delincuente; norma del doble procesamiento por el mismo delito o ne bis in idem; consentimiento del supuesto delincuente si está detenido y será entregado en el curso de la remisión del proceso; en el caso de jurisdicciones concurrentes, consultas para resolver los conflictos.

83. Pueden surgir algunas dificultades para los países de common law, cuyas jurisdicciones suelen no abarcar los delitos cometidos en el extranjero y que, además, tienen requisitos probatorios especiales. El primer problema podría resolverse estableciendo la jurisdicción a petición de parte, como se menciona en el párrafo 81 b) supra. Un primer paso para resolver el segundo problema sería la remisión del proceso entre países de tradición romanista y de common law sólo si el delincuente se declara culpable y no hay necesidad de ninguna otra prueba.

84. En resumen, el Séptimo Congreso podría recomendar que se hiciese una evaluación de los instrumentos existentes sobre la remisión de los procesos penales así como sobre su aplicación, con miras a formular un acuerdo modelo sobre la remisión de procesos penales que podría servir de base, en forma complementaria al acuerdo modelo sobre traslado de reclusos extranjeros, para negociaciones bilaterales o multilaterales.

V. FUNCION Y AMBITO DE LA COOPERACION INTERNACIONAL EN LA PROMOCION DE UNA APLICACION MAS EFECTIVA DE LOS CRITERIOS Y NORMAS

A. Institutos regionales de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal

85. Las cinco reuniones preparatorias regionales recomendaron medios eficaces de cooperación regional, principalmente por conducto de los institutos regionales de las Naciones Unidas para la prevención del delito y el tratamiento del delincuente. El Consejo Económico y Social, en su resolución 1984/51, subrayó también la utilidad de la cooperación regional, tal como la han fomentado los institutos regionales.

86. Cabe mencionar los institutos regionales e interregionales existentes en materia de prevención del delito y tratamiento del delincuente: el Instituto de las Naciones Unidas en Asia y el Lejano Oriente para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (UNAFEI) con sede en Fuchu (Japón), establecido en 1962; el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD) con sede en San José (Costa Rica), establecido en 1975; el Instituto de Helsinki de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, asociado a las Naciones Unidas (HEUNI) con sede en Helsinki (Finlandia), establecido en 1983, y el Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para la Defensa Social

(UNSDRI) con sede en Roma (Italia), establecido como un instituto interregional en 1967. Estos institutos celebran periódicamente seminarios y cursos de capacitación y ofrecen becas con el objeto de difundir los criterios y normas de las Naciones Unidas en materia de justicia penal, intercambiar información y experiencia y adaptar la aplicación de los instrumentos de las Naciones Unidas sobre justicia penal a las necesidades y prioridades particulares de los países de cada región. A manera de ejemplo, cabe mencionar el 61° curso internacional de capacitación sobre mejora de los programas correccionales para lograr una rehabilitación más efectiva del

delincuente, que se celebró en el Instituto de las Naciones Unidas en Asia y el Lejano Oriente para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente. 14/ Otros ejemplos son los seminarios sobre instituciones correccionales celebrados en el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, el último de los cuales se celebró en 1982, y una serie de actividades del Instituto de Helsinki de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, asociado a las Naciones Unidas, y el Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para la Defensa Social.* El éxito de estos institutos demuestra claramente la necesidad del rápido establecimiento de un instituto análogo en la región de Africa al sur del Sahara. Con este objeto, el Congreso tal vez desee recordar la resolución 19 del Sexto Congreso, la resolución 1984/51 del Consejo Económico y Social y las recomendaciones de la reunión preparatoria regional africana (A/CONF.121/RPM/4, párr. 18), todas las cuales pidieron al Secretario General que adoptara medidas para asegurar el pronto establecimiento de un instituto para Africa en la esfera de la prevención del delito y el tratamiento del delincuente.

B. Organizaciones intergubernamentales

87. Otro medio importante para la aplicación más efectiva de los criterios y normas de las Naciones Unidas en materia de justicia penal, a nivel regional, es el fomento de la cooperación entre los gobiernos, las Naciones Unidas y las organizaciones intergubernamentales regionales.

88. A manera de ejemplo, el Consejo de Europa ayuda a los gobiernos a armonizar su legislación relativa al derecho penal, al procedimiento y a las medidas correctivas penales, de conformidad con los principios, criterios y directrices de las Naciones Unidas. Las convenciones y resoluciones del Consejo de Europa relativas a la prevención del delito y la justicia penal, incluida la European Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, 15/ ofrecen una base valiosa para fortalecer las relaciones entre los Estados Miembros, el Consejo de Europa y las Naciones Unidas. Igualmente, la Liga de los Estados Arabes coopera a nivel regional con las Naciones Unidas en la promoción de los principios y criterios de defensa social y justicia penal de las Naciones Unidas.

C. Comisiones regionales

89. Se han hecho progresos también en el fortalecimiento de las actividades conjuntas entre las Naciones Unidas, las comisiones regionales y los institutos regionales de conformidad con la resolución 1984/51 del Consejo Económico y Social. Por ejemplo, la Reunión Preparatoria Regional para el Asia y el Pacífico se celebró en la sede de la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP), en estrecha colaboración con la CESPAP y el

* Véase "Informe sobre la marcha de las actividades de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal: Informe del Secretario General" (E/AC.57/1984/17), párrs. 43 a 79.

Instituto de las Naciones Unidas en Asia y el Lejano Oriente para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente. Por la misma razón, la Reunión Preparatoria Regional para Africa se organizó en Addis Abeba, en la sede de la Comisión Económica para Africa (CEPA), con la activa participación de la CEPA y de la Organización de la Unidad Africana (OUA).

D. Cooperación técnica

90. En cuanto a la cooperación técnica para ayudar a los gobiernos en la aplicación de los criterios y normas, el Séptimo Congreso tal vez desee reafirmar la resolución 1984/51 del Consejo Económico y Social, que instó al Secretario General de las Naciones Unidas a que asegurara un apoyo creciente a los servicios de asesoramiento interregional, que son sumamente necesarios, y a que proporcionara más asesores interregionales y regionales tan pronto como los recursos presupuestarios lo permitieran, especialmente para atender las necesidades de las regiones que no poseen institutos regionales, como es el caso de la región de Africa.

E. Medidas para el futuro

91. Como los esfuerzos de los institutos regionales de las Naciones Unidas lo han demostrado, la cooperación regional es uno de los principales medios para aplicar los criterios y normas de las Naciones Unidas en materia de justicia penal en las regiones respectivas. A la luz de este éxito aprobado, se requiere una cooperación y un apoyo regionales continuos y aún más estrechos y un nivel intensificado de asistencia técnica y de servicios de asesoramiento técnico en provecho de las regiones.

92. Además, en vista de los logros resultantes de la colaboración con el Consejo de Europa, la Liga de los Estados Arabes, la CEPA y la CESPAP, el Séptimo Congreso tal vez desee investigar la posibilidad de establecer vínculos cooperativos aún más fuertes entre las Naciones Unidas y las mencionadas organizaciones y otras organizaciones y órganos regionales intergubernamentales existentes, como la OUA, la Organización de los Estados Americanos, la Secretaría del Commonwealth y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

93. Como se destacó en la reunión de Varenna, las organizaciones internacionales deberían prestar especial atención a la ayuda a los países en desarrollo para la aplicación de los criterios y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal. Dentro de las estructuras existentes convendría establecer centros de intercambio, a los que podrían dirigirse las solicitudes de asistencia y llevarían listas de servicios disponibles. Además, es necesario una investigación adicional sobre los medios más efectivos para aplicar los criterios y normas en materia de prevención del delito y justicia penal en los planos nacional y regional. En este contexto, el Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, la Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal del Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales de la Secretaría de las Naciones Unidas y el Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para la Defensa Social pueden desempeñar una función importante.

94. Sobre la base de la resolución 1984/51 del Consejo Económico y Social, el Séptimo Congreso tal vez desee reafirmar la petición hecha al Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo de la Secretaría de las Naciones Unidas y al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para que aumenten su

nivel de apoyo a los programas de asistencia técnica en la esfera de la prevención del delito y justicia penal, para la aplicación más efectiva de los criterios y normas.

95. Al examinar las medidas para el futuro, el Congreso quizá estime apropiado centrar su atención en la resolución 39/118 de la Asamblea General titulada "Los derechos humanos en la administración de justicia". Como antes se dijo, en esta resolución, la Asamblea pidió al Séptimo Congreso que prestara atención urgente a la elaboración de medios para asegurar una aplicación más eficaz de los criterios existentes y que informara al respecto a la Asamblea General en su próximo período de sesiones.

Notas

1/ 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 (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.81.IV.4), capítulo I, secc. B.

2/ Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Ginebra, 22 de agosto a 3 de septiembre de 1955 (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 1956.IV.4).

3/ Véase la nota 1.

4/ Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1984, Suplemento No. 6 (E/1984/16), cap. 7, secc. C, decisión 8/2.

5/ Ibid., decisión 8/3.

6/ Ibid., decisión 8/4.

7/ Véase la nota 1.

8/ Quinto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Ginebra, 1 a 12 de septiembre de 1975 (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.76.IV.2), párrs. 23 j), 283 d) y 289.

9/ Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1984 (E/1984/16), cap. I, secc. C, decisión 8/2, anexo I.

10/ Ibid., anexo II.

11/ Véase la nota 1.

12/ Véase la nota 1.

13/ Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1984 (E/1984/16), cap. I, secc. C, decisión 8/3.

14/ Instituto de las Naciones Unidas en Asia y el Lejano Oriente para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, Report for 1982 and Resource Material Series No. 23 (Fuchu, Tokyo, 1983).

15/ European Committee on Crime Problems, Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (Estrasburgo, Consejo de Europa, 1973), pág. 5, resolución (73)5.

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.