

NACIONES UNIDAS

ASAMBLEA
GENERAL



Distr. GENERAL

A/CONF.121/IPM/2
3 septiembre 1984

ESPAÑOL
Original: INGLES

SEPTIMO CONGRESO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE PREVENCION
DEL DELITO Y TRATAMIENTO DEL DELINCUENTE

INFORME DE LA REUNION PREPARATORIA INTERREGIONAL PARA EL SEPTIMO
CONGRESO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE PREVENCION DEL DELITO Y
TRATAMIENTO DEL DELINCUENTE SOBRE EL TEMA II: "PROCESOS Y
PERSPECTIVAS DE LA JUSTICIA PENAL EN UN MUNDO
EN EVOLUCION"

Budapest, 4 a 8 de junio de 1984



INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1- 12	4
I. DEBATE	13-102	6
A. Cambios en el medio social y respuestas de los sistemas de justicial penal	13- 39	6
B. Características y requisitos del mejoramiento de la coordinación dentro del sistema de justicia penal	40- 53	10
C. Evolución de la represión en los últimos tiempos	54- 69	13
D. Reforma de la legislación y cambios en la administración de la justicia penal	70- 78	16
E. Participación de la población y la comunidad	79- 83	17.
F. Investigación e información	84- 92	18
G. Esferas prioritarias	93-102	19
II. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	103	22

Anexos

I. Lista de participantes	24
II. Lista de documentos	26

INTRODUCCION

1. La reunión preparatoria interregional de expertos convocada para examinar el tema II del programa provisional del Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, "Procesos y perspectivas de la justicia penal en un mundo en evolución", se celebró en Budapest del 4 al 8 de junio de 1984. La reunión fue inaugurada por el Ministro de Justicia de Hungría, el Sr. Imre Markoja quien, en su alocución de apertura puso de manifiesto la gran satisfacción de su país por el hecho de que se celebrara la reunión en Budapest, especialmente teniendo en cuenta que diez años antes se había celebrado en Budapest una reunión similar, preparatoria del Quinto Congreso.
2. El Sr. Markoja resumió ciertos aspectos de la larga historia de Hungría, que calificó de "tormentosa". Los cambios introducidos después de la segunda guerra mundial habían tenido carácter total, afectando a todos los ámbitos de la sociedad, y habían estado encaminados a la eliminación total de los vestigios feudales. Hungría había logrado evitar el rápido crecimiento de la delincuencia que era característica en casi todo el mundo, e impedido la aparición de fenómenos tales como el hampa organizada, el tráfico ilícito de drogas y el terrorismo. En realidad, las tasas de delincuencia no habían aumentado desde mediados del decenio de 1960 hasta 1979.
3. Lamentablemente, había aparecido recientemente una tendencia ascendente, especialmente en lo que se refiere a la delincuencia juvenil. Se planteaba la necesidad de una mejor comprensión de las causas del delito, entre las cuales figuraban la persistencia de algunas tensiones y contradicciones internas, así como las consecuencias nocivas de la influencia extranjera y los efectos del alcohol.
4. El Secretario Ejecutivo del Séptimo Congreso expresó el sincero reconocimiento y gratitud de la Secretaría de las Naciones Unidas por la amable invitación formulada por el Gobierno de Hungría, y añadió que esto probaba el profundo y continuo interés de las autoridades húngaras por contribuir a las actividades de las Naciones Unidas en la prevención del delito y en la justicia penal, como se había demostrado en la reunión celebrada en Budapest diez años antes.
5. El Secretario Ejecutivo agradeció asimismo a los expertos su asistencia a la reunión, y transmitió los mejores deseos de la Sra. Leticia R. Shahani, Subsecretaria General de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios, que se incorporaría a la reunión más adelante, esa misma semana.
6. Refiriéndose al cometido de la Reunión en cuanto a las actividades preparatorias para el Séptimo Congreso, señaló que el tema objeto de examen adquiriría una importancia cada vez mayor en un mundo que luchaba por una administración de justicia más eficaz y humana. Los procesos de la justicia penal no podían examinarse sin tomar debidamente en cuenta los aspectos sociales, culturales, económicos y políticos de la realidad en que estos procesos sucedían. Eran éstos aspectos de la realidad que debían individualizarse y tratarse.
7. A pesar de todas las visiones optimistas, se vivía una época de grandes conflictos, de espantosa miseria, de condiciones de vida inhumanas y de higiene insuficiente para cientos de millones de personas en un mundo con una población en rápido crecimiento. Correspondía preguntarse si los sistemas de justicia penal estaban adaptados a un mundo en constante transformación socioeconómica.

8. Era innecesario aclarar que lo que ocurría en uno de los componentes del sistema de la justicia penal tenía efectos en el funcionamiento de los otros, de ahí la necesidad de un enfoque integrado. Este enfoque contribuiría a situar los diferentes componentes en un nivel en que pudieran percibirse como partes integrantes de un sistema más vasto, que abarcara desde los servicios de represión hasta los de asistencia postcarcelaria.

9. Una cuestión particularmente importante y delicada era el papel desempeñado por la migración internacional. En un mundo de migrantes, había surgido la necesidad de tratar a los delincuentes extranjeros de manera digna, en especial en lo que respecta al traslado de reclusos a sus países de origen.

10. Otra cuestión importante se centraba en los problemas relacionados con la eliminación de figuras delictivas y la despenalización, así como la tipificación de fenómenos nuevos o relegados durante largo tiempo, tales como ciertas actividades económicas y comerciales que rebasaban las fronteras nacionales de los Estados.

11. El Sr. A.J.E. Brennan, representante del Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, expresó el reconocimiento de este Comité por la invitación del Gobierno de Hungría. A la luz de las deliberaciones del Comité en su séptimo período de sesiones de 1982, insistió en tres puntos que merecían una atención especial. En primer lugar, en lo que respecta al problema de la relación entre los encargados de adoptar decisiones dentro de los diversos sectores del sistema de justicia penal y, por ende, de la interrelación entre estos sectores en su conjunto, se examinó si dichos sectores formaban realmente un sistema. En segundo lugar, se planteó la ardua cuestión de las premisas y metas de una buena gestión, que por un lado requería la interdependencia, y por otro, la independencia de los diversos sectores, especialmente en el caso de los tribunales y el ministerio fiscal. Por último, se trató la cuestión del nivel de recursos nacionales que debían asignarse a la lucha contra la delincuencia, por ejemplo, el número de funcionarios de policía necesarios. Esta necesidad de recursos dependía primordialmente de la compleja gama de decisiones a que se había aludido anteriormente.

12. Después de aprobarse el programa, se eligieron los siguientes funcionarios:

<u>Presidente:</u>	Sr. M.P. Mvunga (Zambia)
<u>Vicepresidentes:</u>	Sr. R. Levene (Argentina) Sr. H.R. Khan (Pakistán) Sr. J. Gödöny (Hungría)
<u>Relator:</u>	Sr. G.O.W. Mueller (Estados Unidos de América)

I. DEBATE

A. Cambios en el medio social y respuestas de los sistemas de justicia penal

13. En la Reunión se llegó a la conclusión de que los cambios científicos y técnicos se habían convertido en un importante factor en la transformación de la vida. Sin embargo, las instituciones sociales, por la forma en que estaban concebidas, sólo podían adaptarse al cambio gradualmente, y les era por ello imposible mantenerse a la par de los adelantos tecnológicos. Un ejemplo era el alto nivel de desempleo rural, producto de la mecanización de la agricultura, que había causado una desocupación masiva en el campo, con las consecuentes perturbaciones de las relaciones sociales.
14. Si bien todos parecían estar de acuerdo en que existía un vínculo entre el desarrollo socioeconómico y el delito, debía subrayarse que no tenía que haber, ni siempre había, una relación directa. Estos vínculos no eran necesariamente los mismos en las sociedades desarrolladas y en desarrollo. En las últimas, los modos tradicionales de resolver las diferencias podían verse amenazados por la aparición de sistemas jurídicos "modernos" surgidos como respuesta al desarrollo socioeconómico. En algunos casos, las estructuras tradicionales podían ser más rápidas y menos perturbadoras y traumatizantes que los llamados procedimientos modernos, que con frecuencia eran lentos y costosos y tendían a hacer hincapié en el aspecto punitivo más que en medidas compensatorias y conciliadoras.
15. En muchas sociedades podía observarse una vuelta a las estructuras tradicionales, basadas en la religión o en la cultura. Este movimiento resucitaba ciertos papeles tradicionales, como por ejemplo, el de la víctima y la participación de la comunidad, y podía interpretarse, por lo menos parcialmente, como una reacción a los excesos de las prácticas de la justicia penal "moderna", a la dominación extranjera y como un resurgimiento de ciertas identidades culturales y nacionales.
16. Se llamó la atención de la Reunión acerca de las consecuencias de la migración y la urbanización. A juicio de algunos expertos, había fenómenos sumamente significativos, por lo menos en algunas regiones. La disminución de las posibilidades de empleo rural había empujado a mucha gente a abandonar el campo, en tanto que el desarrollo económico de las ciudades no había conseguido satisfacer las necesidades cada vez mayores de los migrantes. Por esta razón resultaba superfluo hablar de la prevención del delito sin tomar en cuenta los factores económicos correspondientes. Aunque era evidente que para reducir la migración del campo a la ciudad debían aumentarse las oportunidades en las zonas rurales, especialmente invirtiendo las remesas de salarios, era también obvio que esta política dependía de la existencia de los recursos necesarios para cumplir con esa función de igualamiento.
17. La migración internacional podía también contribuir a algunos cambios profundos y potencialmente perturbadores. Así, los trabajadores migrantes procedentes de países en desarrollo partían sin sus familias, privando a los jóvenes de la figura del padre durante un período fundamental de su crecimiento físico y espiritual, privación que se reflejaba en las crecientes tasas de delincuencia juvenil. Además, a su regreso estos trabajadores migrantes alteraban profundamente las jerarquías de sus culturas de origen en la medida en que traían consigo los símbolos propios de su nueva condición, con lo que socavaban el respeto tradicional a los ancianos y debilitaban algunas formas de vigilancia social.

18. Aunque todos estuvieron de acuerdo sobre la relación entre delincuencia y desarrollo, era evidente que en ello no había nada de fatal ni de inevitable. Por el contrario, el desarrollo debía ir acompañado de la prevención del delito, por cuanto las mejoras en las condiciones de vida resultantes del desarrollo económico reducían algunos factores criminogénicos.

19. En todo caso, la búsqueda del desarrollo sin conocer sus posibles efectos negativos y sin una planificación adecuada, podía ser origen de grandes perturbaciones, entre ellas la delincuencia. Había por lo tanto, una necesidad apremiante de introducir medidas para prevenir el delito en la planificación global del desarrollo.

20. Se indicó asimismo que ciertos aumentos de las tasas de criminalidad señalados en los informes podían ser simple reflejo de mejoras en las técnicas de acopio de datos, por lo menos en los países desarrollados. Los individuos posiblemente estuvieran más dispuestos a denunciar un delito a la policía para cumplir con los requisitos del seguro.

21. Se expresó la opinión de que el desarrollo, en términos de economía de mercado, probablemente haría surgir jerarquías distintas de las tradicionales, a las que tendería a eliminar. Si no se controlaba estos cambios por medio de la planificación, muy probablemente se producirían graves conflictos.

22. Para conseguir un desarrollo socioeconómico con la menor delincuencia posible, no siempre era necesaria una nueva legislación. Antes bien, y cada vez con mayor frecuencia, las prácticas y reajustes administrativos en los planes de desarrollo podrían adecuarse mejor al logro de este propósito. Cuando se considerara que la legislación era necesaria, ésta debía adaptarse a la cultura y costumbre locales e incorporarlas en la mayor medida posible, especialmente mediante el fortalecimiento y la utilización de los mecanismos de vigilancia locales. Por último, era necesario reconocer que no únicamente los cambios socioeconómicos sino también las transformaciones políticas ejercían una enorme influencia en los códigos y los procedimientos.

23. Durante el debate sobre el tipo y el alcance de las modificaciones que debería efectuar los sistemas de justicia penal para responder a los cambios socioeconómicos, se observó que no debía percibirse al proceso de cambio simplemente como una corriente en sentido único, en que el medio social afectaba a la justicia penal; convenía también admitir que la estructura del sistema de justicia afectaba la estructura social y económica. En varios países en desarrollo en los últimos años, los cambios producidos en la estructura u organización políticas habían suscitado también reformas constitucionales y cambios de los procedimientos jurídicos, que a su vez habían repercutido considerablemente en las relaciones económicas y sociales. No debía pasarse por alto la influencia recíproca entre estos factores.

24. Se convino por tanto en que entre los tipos de cambios adecuados para la justicia penal cabía incluir reformas legales de gran envergadura o pequeños reajustes; pero también podía ser función de los planificadores de la justicia penal sugerir y fomentar cambios en otros aspectos de la estructura social y económica. La influencia de los científicos investigadores sobre los encargados de adoptar decisiones, tanto dentro como fuera del sistema de justicia penal, era importante y sin embargo no había recibido el reconocimiento o el apoyo necesario. Sobre este punto podía claramente establecerse el vínculo con el asunto tratado en el tema I del programa provisional del Congreso.

25. Se volvió luego en el debate a la cuestión de la coexistencia de sistemas de justicia formales y oficiosos. En particular, los expertos se concentraron en el problema de cómo podrían introducirse, restablecerse o consolidarse los sistemas oficiosos en los países desarrollados o en desarrollo, en que existían sistemas formales complejos, para conseguir una mayor aceptación y eficacia del sistema en su conjunto. A modo de ejemplo, se señaló que el restablecimiento del mecanismo de conciliación entre la víctima y el delincuente, que había prácticamente desaparecido en los procedimientos judiciales formales, permitiría descargar el proceso formal y popularizar el sistema. La conciliación contemplaba entre sus objetivos la vuelta a la normalidad lo antes posible y en general mediante alguna forma de resarcimiento. Sin embargo, en la sociedad urbanizada, la utilidad de este método estaría limitada por la proporción relativamente baja de delincuentes que, habiendo cometido delitos contra particulares, eran encontrados y condenados ulteriormente. En un país industrial desarrollado, el ministerio fiscal cumplía a menudo la función de árbitro oficioso, actuando en realidad como agente moderador mediante la imposición de pequeñas multas convenidas en los casos de poca importancia.

26. En los países socialistas, las asociaciones laborales y demás organizaciones sociales podían cumplir y cumplían el papel de tribunales sociales; oficiaban de árbitros y ejercían la vigilancia del delincuente en los casos relativamente leves; se ocupaban asimismo de mediar con carácter oficioso, en los conflictos.

27. Se sugirió la posibilidad de sentar las bases para una teoría general de la justicia oficiosa analizando los elementos comunes a diversos sistemas de justicia oficiosa, en lugar de seguir un enfoque comparativo que insistiese en sus diferencias. Todas las distintas versiones culturales permitirían probablemente una mayor participación de la víctima, y todas se limitarían esencialmente a los delitos de poca gravedad, del tipo de "molestia social", con exclusión de los casos que representaban una verdadera amenaza para la sociedad.

28. Se señaló, sin embargo, que este enfoque suscitaría la cuestión más teórica de determinar los actos que causarían daños sociales más graves; juicio de valor que cada sociedad debía hacer independientemente. Este enfoque sin embargo destacó también el segundo motivo importante para introducir sistemas oficiosos, a saber, reducir el volumen de trabajo del sistema formal y el recurso a dicho sistema. Por una parte, si se restringía el ámbito de los delitos o actos reservados al sistema formal, este sistema podría ocuparse más eficazmente de los delitos más graves. En cambio, si se descartaban los casos más leves, se crearía otra categoría de delitos menos graves, y en algún momento habría que fijar un límite.

29. Una sugerencia para analizar, tal vez por vía de experimentación, el valor de los sistemas oficiosos o de los procesos que lo componían, consistió en que se identificaran los estrangulamientos del sistema formal, y se idearan y pusieran a prueba procesos oficiosos experimentales, como medio para paliar estas dificultades. Se sugirió asimismo que la relación entre sistemas de justicia formales y oficiosos podía considerarse que estaba estrechamente vinculada a los problemas de las relaciones entre los distintos órganos de justicia penal. En general se convino que las ventajas e inconvenientes comparativos de los sistemas formal y oficioso se analizaran en el Congreso, y que también se abordasen las cuestiones de responsabilidad, el ejercicio de facultades discrecionales, el derecho de apelación y las salvaguardas para los derechos tanto de los delincuentes como de las víctimas.

30. Correspondía asimismo examinar las nuevas expectativas del público en cuanto a lo que los organismos de justicia penal podían lograr o a cuales eran sus prioridades. Era necesario que los propios organismos de justicia penal fueran más conscientes de esas nuevas expectativas, y se mostraran sensibles a ellas, lo que a su vez tenía consecuencias en la formación del personal de justicia penal.

31. Los expertos examinaron seguidamente con bastante atención el papel de la víctima. Si bien se estuvo de acuerdo en que la cuestión general se trataría en el tema III del programa provisional del Congreso, había que abordar en el tema II el aspecto específico del papel de la víctima durante la tramitación del proceso penal. En los sistemas de justicia tradicionales, la víctima había desempeñado siempre un papel preponderante en el proceso, especialmente cuando se trataba de prestar su acuerdo sobre lo que constituía una solución o resarcimiento equitativos. En la sociedad industrializada actual, en constante transformación y con sistemas de justicia formales era difícil conservar esa tradición. La función auxiliar de la víctima en la estimación de la pena que había de ser impuesta de manera impersonal por el Estado era ciertamente limitada, y los esfuerzos por restablecer la reparación tropezaban con dificultades graves, aunque quizá no insuperables.

32. Se describieron diversos esquemas de indemnización a la víctima, y al parecer, en países con sistemas políticos y sociales muy diferentes, los medios por los cuales la víctima obtenía compensación dependían en definitiva de su iniciativa, a pesar de que en algunos países se consideraba que las asociaciones desempeñaban un papel auxiliar. Se propuso por ende que la necesidad de establecer en el sistema de justicia penal algún tipo de esquema de indemnización de la víctima más normalizado o incluso casi automático figurase como un punto importante del debate específico en el Congreso, dentro del tema II, y como vínculo adecuado entre los temas II y III. La incorporación de este elemento en el sistema de justicia penal atribuiría al Estado derechos y obligaciones paralelas a los de las víctimas y el delincuente. Por último, se opinó que no debería pasarse por alto el asunto de mayor prioridad -es decir, no llegar a ser víctima- y que era preciso insistir debidamente en los servicios de policía como apoyo para la prevención del delito.

33. Después de los derechos de la víctima, el debate abordó los del delincuente o sospechoso. También en este caso, la cuestión general se trataba en otro tema (tema V), pero el análisis del sistema de justicia penal hubiera sido incompleto sin una alusión a esta cuestión. Un experto señaló que los derechos del acusado ya estaban tan bien protegidos, que la función de la policía y del Ministerio Fiscal resultaba cada vez más difícil, y otro experto opinó que existía realmente un conflicto intrínseco, a varios niveles, entre los derechos del delincuente y los de la víctima. En cierta medida, cuando se invocaban los derechos de uno se reducían y restringían los del otro. Pero esto no tenía porqué suceder.

34. Las investigaciones habían demostrado que en épocas de recesión económica, se restringían cada vez más los derechos de los presos, y las mismas tasas de encarcelamiento aumentaban, aun cuando no se modificasen las tasas de delincuencia registradas. El problema del trabajo de los reclusos en épocas de penuria económica general era grave y seguía sin resolverse en muchos países. Se consideró que constituía un buen ejemplo del asunto central del tema II, a saber, los efectos del cambio social, o en ese caso concreto económico, sobre los aspectos prácticos específicos de la administración de los sistemas de justicia penal.

35. Se examinó brevemente la independencia judicial, y el representante del Comité señaló que se había preparado el correspondiente proyecto de directrices para su examen dentro del tema V (A/CONF.87/8).

36. Dos aspectos concretos del asunto guardaban relación con el tema II. En primer lugar, la independencia judicial debía considerarse un axioma, pero no interpretarse como "aislamiento de la realidad". Por lo tanto, cada vez tenían más importancia los estudios judiciales y especialmente la información sobre los efectos del ejercicio de la función de la judicatura en cuanto a las demoras en la tramitación del juicio y el pronunciamiento de la sentencia. En segundo lugar, los magistrados de todos los niveles tenían que tener presente que al adoptar sus decisiones, y utilizar su propia estructura administrativa, sumado a los efectos que se generaban en las fases posteriores del sistema, estaban consumiendo recursos escasos.

37. Un experto observó que, por lo menos en su país, parecía que los jueces adoptaban a menudo medidas concretas para impedir que les llegara información, especialmente en lo que respecta al sistema carcelario. Esto era un ejemplo de la falta de preocupación por los objetivos de los demás subsistemas.

38. El debate sobre las metas y objetivos del sistema de justicia penal comenzó con la observación de que los trabajos sobre esta cuestión debían avanzar simultáneamente en dos direcciones: de manera deductiva, a partir de principios básicos para delinear lo ideal y de manera inductiva, a partir de datos empíricos sobre el funcionamiento del sistema de justicia penal, para describir lo real. Esto permitiría evaluar de algún modo la falta de correspondencia entre lo ideal y lo real.

39. Una de las principales cuestiones del último decenio había sido determinar hasta qué punto la justicia penal podía ser un verdadero "sistema". Su apariencia de sistema derivaba en gran parte de las diferentes etapas por las que atravesaba el individuo, primero como sospechoso y luego como delincuente condenado. Era necesario, sin embargo, contemplar también el proceso como un sistema desde un punto de vista administrativo y de organización, pues había claramente una interacción de los diversos órganos y sus actividades se influenciaban constantemente entre sí. En particular, el hecho de que las entradas y productos de cada subsistema u organismo estuvieran a menudo bajo el control de otro subsistema u organismo, imponía mayores limitaciones a la buena marcha del proceso en su conjunto que la falta de recursos materiales.

B. Características y requisitos del mejoramiento de la coordinación dentro del sistema de justicia penal

40. Del examen de las características y requisitos del mejoramiento de la coordinación de los servicios de la justicia penal, se desprendieron algunas cuestiones fundamentales sobre el funcionamiento del sistema de justicia penal.

41. Los diversos componentes o subsistemas del sistema de justicia penal podían perseguir objetivos en cierta medida distintos, o incluso contradictorios, lo que revelaba el bajo nivel de coordinación entre los órganos de los componentes, puesto que cada uno de ellos parecía aplicar su propia política, prestando escasa o ninguna atención a la influencia que esas políticas podían tener en los demás componentes del sistema general o en los objetivos de ese sistema.

42. La ausencia de una integración era, sin embargo, consecuencia directa de determinados principios constitucionales básicos, como la independencia de la judicatura o el principio de la separación de poderes. Esos principios eran inamovibles; el problema consistía, sin embargo, en lograr una integración o coordinación adecuada.

43. El aislamiento excesivo de la judicatura podía tener consecuencias muy lamentables, pues impedía que los magistrados adquirieran conciencia de la marcha del proceso y del funcionamiento del sistema general. En realidad, los jueces debían ser conscientes de las consecuencias sociales y humanas de sus decisiones.

44. Si bien hubo acuerdo general en que la judicatura debía ser independiente con respecto a otros órganos del gobierno, se consideró también fundamental que sus miembros participaran en la corriente de información. Esa corriente de información era un factor fundamental para relacionar entre sí a los diferentes órganos del sistema.

45. Se examinó el nuevo papel de la judicatura y se estimó que ese papel declinaba en algunos países, mientras que en otros se encontraba cada vez más sometido a las presiones del volumen de trabajo. Se estimó que en los servicios de justicia esta situación conducía a dos cambios que era preciso examinar cuidadosamente. El primer cambio era una cuestión de administración general, consistente en determinar quién dirigía el sistema, y el segundo se refería a la ampliación de los procedimientos alternativos, como el de la "caución moral". Las decisiones rutinarias de diversas clases podían resultar a la larga peligrosas para la judicatura, y en particular para su papel simbólico como representación de la reacción del Estado y de la colectividad frente a la criminalidad. La independencia de la judicatura no sólo debía garantizarse: debía, del mismo modo que sus acciones, ser muy visible. Los expertos estuvieron de acuerdo en que el papel de la judicatura debía merecer un examen más amplio en el Congreso, dentro del tema II.

46. Parecía necesaria y deseable una coordinación de todo el sistema, aunque la naturaleza de esta coordinación distaba mucho de ser clara. Parecía que la imposición de un enfoque exclusivamente sistemático entrañaría, por otra parte, algunos peligros en caso de que implicara la plena integración de todos los órganos, y era, por tanto, causa de preocupación. La existencia de cierto grado de conflicto entre diversos órganos, como la policía, el ministerio fiscal y los tribunales, constituía tal vez una situación positiva y saludable, pues evitaba que se produjera una rigidez que resultaba potencialmente peligrosa y destructiva o que uno de los brazos de la autoridad predominara sobre otro, y podía inclusive proteger de peligros a personas sometidas a proceso por el sistema de justicia penal.

47. La coordinación del sistema debía basarse en la difusión de información sobre los diferentes objetivos de cada subsistema. Lógicamente ninguno de los centros debía poder imponer objetivos a los otros componentes del sistema, si bien, teóricamente, los objetivos fundamentales de política debían contar con el acuerdo de todos y todos los órganos debían emplear un mismo lenguaje de comunicación.

48. En opinión de varios expertos, el sistema de justicia penal parecía pasado de moda. Quizá debía privársele de algunas funciones. En la práctica, el aumento de las causas había obligado a algunos sistemas de justicia penal a depender cada vez más de estructuras cuasijudiciales. Esta situación era

fuente de preocupaciones, pues podía ser anuncio de la obsolescencia de la judicatura. En algunos casos, los fiscales se estaban adelantando a cumplir las funciones del juez, con lo que el sistema pasaba a ser predominantemente administrativo y quizá más eficiente, pero a la vez menos responsable. En otros casos, los jueces estaban desempeñando un papel cada vez mayor en la supervisión de la investigación y del sumario, preocupándose de que no se violaran los derechos humanos del acusado durante el proceso, y se consideraba que su papel seguía siendo central.

49. Se había producido, aparentemente, un retorno a concepciones anteriores sobre los objetivos principales del sistema, tendencia que era en parte resultado de investigaciones que habían puesto en entredicho la eficacia del modelo de tratamiento. De ahí que se hubiese producido un renacimiento del modelo retributivo (o "de justicia"). Un cierto grado de escepticismo por parte de los encargados de la administración y de los responsables de trazar las políticas, respecto a las teorías de moda, constituía una actitud saludable, pues evitaba grandes oscilaciones en materia de política que más tarde había que lamentar. Las investigaciones habían tendido, sin embargo, a evaluar la aplicación de determinadas medidas, más que las propias políticas que les servían de fundamento. Eso podía explicar el acuerdo general que existía en torno a la idea de que "nada funciona" y a la conveniencia de que la política se basara en un criterio central que partiera de la relación costo-beneficio. Algunos indicadores del rendimiento del sistema de justicia penal, como la "relación de bifurcación" en cada punto en que se adopta una decisión, podrían ser muy útiles en la futura elaboración de políticas. Por ejemplo, la tasa de absoluciones podía servir de indicador de la independencia de la judicatura, tanto como de la ineficiencia del ministerio fiscal.

50. El fracaso del modelo de tratamiento quizá consistía fundamentalmente en el fracaso de los métodos empleados para evaluarlo. Era necesario contar con indicadores comunes, con una base común de medición y con un lenguaje común. Además, no había de esperarse que necesariamente se alcanzaría éxito, pues ello dependería evidentemente de las condiciones en que se aplicara una determinada política y de determinadas características del sector de la población a que se aplicase.

51. El estudio de un sistema determinado indicó que una tasa elevada de descubrimiento de delitos no sólo servía como disuasivo, sino también permitía a los fiscales y a los jueces un amplio margen de discrecionalidad. Los fiscales podían optar por no incoar sumario a menores ni en los casos poco claros, lo que aumentaba la tasa de condenas, mientras que los jueces podían permitirse una mayor indulgencia de forma altamente selectiva y eficaz. En esas circunstancias, el enfoque basado en el tratamiento conservaba su utilidad, ya que aquéllos a quienes se enviaba a la cárcel se convencían de que no era por azar o mala suerte, sino debido a la iniquidad profunda de sus actos, demostrada por una serie de sentencias y decisiones en su contra. Además, los modelos basados en el tratamiento y la rehabilitación no se oponían necesariamente a los modelos retributivos. Se necesitaba en realidad cierto equilibrio entre los dos grupos de objetivos.

52. Otros expertos consideraron, sin embargo, que las facultades discrecionales tenían aspectos positivos y negativos, especialmente en ciertas sociedades con situaciones frágiles debidas a características sociales particulares. En esos casos, el procesamiento obligatorio podía ser un medio de evitar sospechas de parcialidad, prejuicios o favoritismo, que eran factores que podían conducir a la pérdida de confianza en el sistema de la justicia penal.

53. La consecución de los objetivos generales del sistema de justicia penal podía ser fruto de determinadas características sociales que propiciaran el apoyo de la población al sistema de justicia penal. La eficacia del sistema aumentaba sustancialmente cuando se producía ese apoyo, y no existía cuando faltaba. En todo caso, el sistema no debía limitarse a medidas de represalia. En muchos países los jueces cumplían una función que iba más allá de aplicar y levantar un castigo. Tenían también un papel que desempeñar en la formación de la opinión pública y en la sensibilización de la conciencia popular respecto a la necesidad de un comportamiento respetuoso de la ley. Se estimó fundamental que los jueces explicaran públicamente sus funciones y sus actos, lo que despertaría la sensibilidad con respecto a las tareas y exigencias de un sistema de justicia penal.

C. Evolución de la represión en los últimos tiempos

54. El análisis se centró seguidamente en la represión y, en particular, en los cambios que serían deseables en el futuro con respecto a los objetivos y al papel de diversos sectores u órganos de la justicia penal. De conformidad con las directrices establecidas por el Comité, y teniendo en cuenta que la policía constituía, con mucho, el sector más amplio del sistema de justicia penal, se dedicó máxima atención al funcionamiento y actuación de la policía.

55. Se describieron las funciones y prioridades de la policía en diversos países y en contextos diferentes. Aunque los detalles diferían considerablemente, existía una preocupación común. En muchos países desarrollados y en desarrollo la policía se había distanciado del pueblo al que prestaba servicio y la mayor necesidad del momento era desarrollar vínculos mucho más fuertes y positivos con la comunidad local.

56. En muchos países en desarrollo el problema había surgido principalmente a causa de los antecedentes coloniales del servicio respectivo. Aunque la independencia se hubiera alcanzado tiempo atrás, la policía había continuado desempeñando la función de mantenedora del status quo, representando el aspecto represivo del gobierno más que los intereses del pueblo. De este modo, los policías seguían físicamente segregados, al residir, por ejemplo en campamentos o cuarteles. A su vez, esto daba lugar a una separación psicológica.

57. En los países desarrollados, especialmente en Europa occidental y en América del Norte, el aislamiento había sido resultado, principalmente, de la intensificación del uso de la técnica en las comunicaciones y el transporte, incluido el empleo de computadoras, y de la importancia atribuida a la función de lucha contra el delito. Es decir, los funcionarios de policía habían pasado a considerarse técnicos especializados distantes que actuaban como reacción a actos criminales. Dentro de esa perspectiva, se insistía particularmente en la utilización de medidas para determinar los resultados obtenidos, tales como la tasa de casos solucionados. Sin embargo, en los últimos años la prevención del delito había adquirido proporciones mucho mayores gracias a la participación y movilización de las comunidades locales, unido a la buena disposición de la policía a reconocerles facultades discrecionales propias. Esta evolución había sido muy clara y tenía ya una larga historia en países asiáticos, especialmente en el Japón. También se destacó como un gran progreso en la práctica policial el creciente papel de la policía como núcleo central de las actividades de prevención del delito organizadas a escala local con participación popular. Era necesaria una gestión tanto central como local. La evaluación de la eficacia de esas estrategias revestía suma prioridad para las investigaciones en todos los países.

58. Respecto a los países en desarrollo, se estimó que el mejoramiento de las condiciones del servicio era un requisito previo esencial para aumentar el prestigio de la policía. En realidad, se consideró que el prestigio social y las condiciones del servicio de la policía como grupo profesional eran cuestiones prioritarias en muchos países, pues el grado de cooperación que la policía podía esperar de la sociedad dependía en gran medida del valor que se atribuyera a su trabajo y consecuentemente a su función. Un experto de un país desarrollado advirtió, sin embargo, que elevar la policía a una situación privilegiada, al menos en cuanto a remuneraciones, podía no traducirse en un mejoramiento del nivel del servicio que se prestaba al público.
59. A nivel más general, se abogó por la elaboración de una política más coherente en materia de práctica policial. Esa política, si bien habría de derivarse en parte de los objetivos generales del sistema de justicia penal en la forma que los percibiera una sociedad determinada, podía también elaborarse empíricamente sobre la base del análisis de las actitudes adoptadas y las prioridades establecidas tanto por la colectividad como por la misma policía. "Someter a vigilancia a la policía" -ya fuera por medio de los tribunales o de las organizaciones sociales- aunque posiblemente en un principio no fuera bien acogida por los policías, permitiría a la larga mejorar el servicio y contribuiría a la "profesionalización" que tanto deseaban los propios policías.
60. Esa concepción tendría su reflejo más concreto en los métodos y programas de formación destinados a los policías, tanto en el período inicial como a lo largo de sus carreras. Los expertos estimaron unánimemente que era necesario que la policía dispusiera de medios y técnicas muy adelantados así como de conocimientos especializados para combatir las diversas formas, cada día más complejas, de la delincuencia actual. Esto planteaba a su vez el problema de cómo lograr la coordinación de una fuerza de policía que no sólo tenía obligaciones de carácter general con un modelo de comunidad, sino que requería un nivel adecuado de conocimientos técnicos en esferas tan diversas como las altas tecnologías y las operaciones bancarias internacionales.
61. Las relaciones con la población debían estar continuamente en revisión. Se convino, en general, en que el comportamiento de los funcionarios de policía tenía importancia decisiva si se quería mejorar el prestigio de la policía a los ojos de la opinión pública. Ningún método para promover las buenas relaciones con la población podía contrarrestar la corrupción, las agresiones o las injusticias imputables a funcionarios de policía. Las actitudes arrogantes podían afectar gravemente la imagen y la eficacia de la policía.
62. Aunque en diversos países se habían estudiado pautas para medir los resultados obtenidos, muchas de las que se propusieron no siempre resultaron útiles: a condición de que se admitieran sus limitaciones, una serie de esas pautas de medición constituirían un instrumento de supervisión adecuado para uso de la propia policía. Se sugirió que una, al menos, de las pautas podía pedirse a las fuerzas de policía, en base a los datos de que disponían, era el mayor cuidado en la persecución de las formas locales de delincuencia.
63. En algunos países se había encontrado el problema de una desviación de la policía de sus deberes fundamentales, que no se producía en respuesta a peticiones de la comunidad para que prestara servicios cuasisociales, sino en respuesta a la demanda de una acción cuasipolítica por cuenta de un grupo de intereses y en relación a otros grupos, en materias de protocolo y para otras actividades que no interesaban al público general. Se sostuvo que el Congreso

debería examinar, como parte del problema de la consecución de un nivel profesional del servicio, la cuestión de garantizar la independencia de la policía con respecto a todo compromiso político directo.

64. Los expertos examinaron brevemente a continuación las funciones y los objetivos de los demás servicios de la justicia penal. Se hizo un alegato vehemente sobre la necesidad de que los abogados, incluidos en algunos países los miembros de la judicatura, asumieran actitudes positivas. Se estimó que las actitudes inflexibles constituían uno de los mayores obstáculos para el cambio en general, y que los abogados debían considerarse a sí mismos parte integrante de todo el sistema de justicia penal.

65. Con respecto a los servicios del ministerio fiscal, el problema principal consistía en que su importancia dentro del proceso de la justicia penal, especialmente con respecto a los tribunales, había aumentado en muchos países, hasta el punto que los fiscales estaban incluso dictando sentencias. La característica principal de un sistema de ese tipo era que, a más del ejercicio de las funciones que le eran propias, el ministerio fiscal era responsable de supervisar las investigaciones iniciales y la legalidad de otros órganos del Estado. También actuaba como oficina coordinadora de los diversos órganos de represión. Se describieron las experiencias al caso en un país socialista.

66. Los tribunales se encontraban, al parecer, limitados principalmente por la presión que ejercía el gran número de causas, situación que llevaba a un "procedimiento de sustitución" mediante el cual el bloqueo o atascamiento del sistema se eludía con un rodeo informal, por medios que a menudo eran prácticamente no oficiales. La negociación de un fallo indulgente a cambio de la confesión de ciertos delitos era la forma más obvia. En términos más generales, la presión que soportaba el sistema daba lugar a prácticas irregulares.

67. La cuestión de las dificultades a que hacía frente el sistema penitenciario podía definirse mejor como dificultades de los gobiernos y de las autoridades en cuanto a la forma de estructurar ese sistema y de reaccionar frente a sus problemas más acuciantes, y también respecto a la forma de elaborar estrategias a largo plazo más precisas.

68. Entre los asuntos propuestos para su posible inclusión en el estudio de la evolución de las prioridades del sistema penitenciario se contaba la contratación y la capacitación del personal. En ello podía reflejar un cambio de la importancia que se atribuía al "tratamiento", con el paso de un criterio sicoterapéutico de ese proceso a una perspectiva profesional y "de ampliación de oportunidades". De conformidad con este último enfoque, la capacitación y la educación de los prisioneros debía hallarse en manos de artesanos hábiles y no en las de trabajadores sociales especialistas en siquiatria. La adquisición de experiencia en el trabajo por parte de los presos y su reeducación eran dos aspectos del tratamiento que no podían separarse.

69. Hubo acuerdo en estimar que de todos estos problemas interrelacionados entre sí se desprendía con más fuerza todavía la cuestión de saber quién dirigía el sistema de justicia penal, a quien correspondía la obligación de recibir, analizar y divulgar las informaciones de un amplio sistema de datos provenientes tanto del interior como del exterior del sistema de justicia penal, y quién debería coordinar la respuesta del sistema de forma estudiada para preservar su eficacia.

D. Reforma de la legislación y cambios en la administración de la justicia penal

70. Algunos expertos expresaron reservas respecto a la conveniencia de agrupar la eliminación de figuras delictivas, la remisión de casos y la despenalización. Se consideró que el concepto de eliminación de figuras delictivas estaba sujeto a diversas interpretaciones. Si bien las Naciones Unidas no podían determinar las políticas de los Estados Miembros, tenían una clara función que desempeñar proporcionando un foro a estos últimos para examinar esas cuestiones, que eran de interés para todos los países.

71. La eliminación de figuras delictivas podía ser consecuencia de una medida de legislación específica o de decisiones de las autoridades competentes dentro del sistema, en particular los jueces. En este último caso, se podía hablar de una eliminación de hecho de figuras delictivas. En la remisión de casos, era preciso examinar cuidadosamente las facultades discrecionales relacionadas con ella, a fin de evitar toda sospecha de distribución preferencial como consecuencia de un prejuicio. Aunque la eliminación de hecho de figuras delictivas entrañaba algunos peligros, permitía también una cierta humanización en la práctica del derecho penal.

72. Al parecer, en algunos países el movimiento hacia la eliminación de figuras delictivas se había interrumpido y predominaba la tendencia opuesta, es decir, la tipificación de nuevos delitos. Esta inversión era aparentemente una respuesta a exigencias populares de retribución. La sociedad tenía derecho no sólo a influir en las políticas de eliminación de figuras delictivas sino también a estar cabalmente informado de los planes al respecto y de la repercusión social a largo plazo que tendrían esas decisiones.

73. La adopción de decisiones con respecto a los actos que se tipificaran o eliminaran como delitos no debía ser el privilegio de los expertos en criminología o de los teóricos del derecho. Tenía fundamental importancia instruir a la población y obtener su apoyo para introducir reformas, a fin de evitar que aumentara su sensación de inseguridad o que reaccionara con indignación ante la eliminación de figuras delictivas, o bien se negara a colaborar y a respetar la ley ante la tipificación de nuevos delitos. De cualquier modo, era urgente evaluar las condiciones que permitían eliminar figuras delictivas en forma aceptable.

74. Además, la decisión de eliminar figuras delictivas no debía adoptarse pasando por alto deliberadamente valores éticos, simplemente por conveniencia o pragmatismo, por ejemplo, para reducir el número de casos ante los tribunales. La eliminación infundada de figuras delictivas podía tener graves consecuencias, presionando a la población, en algunos casos, a tomarse la justicia por su mano.

75. Se identificó a los países en desarrollo como fuente de una nueva clientela de la justicia penal. Esos países eran casi completamente impotentes para protegerse contra las prácticas desprovistas de escrúpulos de poderosos socios comerciales a cuya merced se encontraban. A menudo, los casos de delincuencia en alta mar, tales como los actos de piratería cada vez más frecuentes, no estaban previstos en las legislaciones vigentes y, además, pasaban en gran parte inadvertidos. Era urgente que la política de la justicia penal se orientara a muchos países cuya subsistencia dependía del comercio marítimo sin trabas; con el considerable aumento que tenía lugar en la delincuencia marítima, esos países constituían un nuevo y vasto grupo que merecía protección.

76. Era necesario proseguir los estudios sobre nuevos delitos. Por ejemplo, se había prestado poca atención a las actividades que obstaculizaban el desarrollo socioeconómico y que podían constituir delitos contra la economía de un país, tales como el fraude en gran escala. En otros casos, algunos delitos que no eran nuevos e incluso estaban tipificados por la legislación vigente, por ejemplo el vandalismo y el gamberrismo, habían adquirido recientemente una dimensión más amenazadora.

77. En el caso de algunas nuevas formas de delincuencia, tales como el delito perpetrado por computadora y los delitos económicos que trascienden las fronteras nacionales, la policía carecía de los medios técnicos modernos y de la capacidad para detectarlos, dado que su capacitación se había orientado tradicionalmente hacia la investigación de las formas de delincuencia más conocidas.

78. Dado que el sistema de justicia penal sólo podía funcionar en un marco jurídico y en respuesta a las violaciones de la ley, era necesario un proceso continuo de reforma de la legislación para dar cabida a las exigencias a las que debía responder. Debía considerarse a la reforma de la legislación como una parte de la revisión del sistema de justicia penal y como una nueva evaluación de las funciones y las metas de todos los organismos operantes.

E. Participación de la población y la comunidad

79. Al considerar la relación entre la población y el sistema de justicia penal surgieron tres aspectos importantes; la necesidad de informar y educar a la población, y de lograr su colaboración y la conveniencia de que la policía proyectara una imagen positiva.

80. Con respecto a la información y a la educación, el suministro de información con respecto a cuestiones jurídicas, así como a los derechos y obligaciones constitucionales, formaba parte ya de los programas educativos de diversos países. A ese respecto se señaló que los medios de comunicación de masas, y en especial la televisión, tenían importancia decisiva. La justicia no sólo debía hacerse sino también verse. Por consiguiente, era preciso difundir información sobre las actividades del sistema de justicia penal así como sobre su accesibilidad y apertura al público, sea en forma directa o a través de los medios de comunicación de masas.

81. La participación popular era decisiva para el éxito de la prevención del delito y de la lucha contra la delincuencia. La investigación había demostrado que todos los países que tenían una baja tasa de delincuencia gozaban de niveles elevados de participación de la comunidad. Al parecer, la justicia y el bienestar sociales promovían esa participación.

82. Pero la participación se veía obstaculizada por no tenerse en cuenta el bienestar de los posibles participantes, especialmente como testigos. Si la cooperación o la participación resultaban demasiado costosas, en términos de tiempo, dinero o cualquier otra cosa, la población estaría menos dispuesta a participar. La mejor política de relaciones públicas de la policía era su propio comportamiento. Era difícil que funcionarios arrogantes y rudos estimularan el deseo de colaborar con el sistema de justicia penal. Oficinas de relaciones públicas, programas de información y funcionarios encargados de establecer contacto constituían elementos útiles, siempre que la policía los apoyara con su comportamiento.

83. Era preciso que las disposiciones jurídicas se dieran a conocer en el idioma de la población, especialmente en las sociedades multilingües. A menudo el lenguaje jurídico no era comprensible, lo que impedía que la población tuviera conciencia de los derechos y las obligaciones y que participara en forma eficaz en la prevención del delito y la lucha contra la delincuencia.

F. Investigación e información

84. Se examinó a diversos niveles conceptuales el papel de la investigación y la necesidad de información. Sobre todo, se reconoció que era preciso crear una corriente de información, no sólo entre los distintos organismos sino entre los diversos componentes y fases del sistema, o entre todo el sistema y otras esferas de actividad e interés del gobierno. Como se examinó en la sección anterior, debía mantenerse informado al público sobre las finalidades y el funcionamiento del sistema de justicia penal. Y viceversa, el sistema dependía para su funcionamiento de la información y ayuda que le facilitara la comunidad. Podían idearse formas de participación de la población. Uno de los ejemplos que se citó fue el comité local, que se basaba en la experiencia de los empleados públicos retirados. Entre otras cosas se sugirió la constitución de clubes juveniles y patrullas de voluntarios. Se convino en que la información correcta sobre el sistema de justicia penal era la mejor fuente de buenas relaciones públicas. Estaba demostrado que la población adoptaba actitudes más severas cuando recibía información escasa o deficiente sobre la justicia penal. Por consiguiente, la investigación, incluso la presentación adecuada de datos estadísticos, habían de desempeñar una función en las relaciones públicas así como en la gestión interna del sistema. En consecuencia, tenía gran importancia la política de divulgación de las dependencias o institutos de investigación y planificación.

85. Al examinar los problemas relacionados con la corriente de información dentro del sistema en conjunto, debían tenerse en cuenta las diferencias entre los países desarrollados y los países en desarrollo, especialmente los más pobres. En efecto, en muchos países los únicos datos registrados eran los que acompañaban cada caso, y pocas veces se difundían fuera de la parte del sistema que los necesitaba para sus actividades inmediatas. La asistencia y la cooperación técnica eran esenciales para que los países superaran esa etapa, ayudándoles, por ejemplo, a establecer cierta diferencia entre tipos de delincuentes; se distinguió entre quienes perpetraban delitos por necesidad y los que lo hacían por codicia.

86. Incluso en los países desarrollados con un alto nivel de tecnología, a menudo había poca corriente de información dentro del sistema de justicia penal. La pregunta de quién debía comunicar qué cosa y a quién quedaba sin responder casi con la misma frecuencia como la pregunta antes apuntada de quién gestionaba el sistema. Cada organismo, o parte del mismo, producía su propia información para sus propios fines sin preocuparse por las necesidades de los demás. En un país, el efecto más provechoso de la creación de una oficina central de estadísticas de justicia penal había sido el estímulo de un notable aumento del diálogo entre los organismos.

87. Uno de los temas centrales del debate fue el empleo de la tecnología de la información que se había desarrollado recientemente y se basaba en computadoras cada vez más populares. Se subrayó decididamente que debía incluirse su examen en los debates del Congreso y que estaban en juego cuestiones de política general y de detalles técnicos.

88. En el plano político, los expertos examinaron las ventajas y los inconvenientes de la computadorización. No era fácil predecir cuán rápidamente la "revolución de la computadora", debido a la constante disminución de los costos, se extendería a los países en desarrollo, pero algunos expertos opinaron que ella sucedería en sólo cinco años, y no en 15, como sugirieron otros. Por consiguiente, era bastante urgente prepararse para la difusión del empleo de computadoras.

89. Las ventajas del sistema de información basado en las computadoras eran bien conocidas y estaban ampliamente documentadas. Ahora era posible, como nunca lo había sido antes, disponer de agregados de información necesarios para cualquier planificación detallada y para la administración de todo el sistema; y se mencionó una vez más su utilidad para que la gestión diaria del sistema fuera más eficaz, especialmente con respecto a las corrientes de información a los tribunales.

90. Era preciso prever con cierto detalle los principales peligros de la computadorización en el plano político. El primero era que la organización de los sistemas de vigilancia se hiciera totalmente con computadoras. Aún más peligroso era el acceso no autorizado a ese sistema. Por consiguiente, era fundamental incorporar dispositivos de control y seguridad, jurídicos y técnicos, lo que debía considerarse desde el primer momento en que se instalara un sistema de ese tipo. El segundo problema era el de la rigidez: los sistemas de información que se instalaran en el próximo decenio determinarían el tipo de datos que se reunirían y la utilización que se les daría en un futuro previsible. Por consiguiente, antes de instalar el sistema era preciso hacer un análisis a fondo para determinar lo que era conveniente y debía mantenerse un cierto grado de flexibilidad.

91. En la práctica, surgían dos problemas importantes. El primero era la creación de una nueva clase de expertos técnicos que tal vez no tuvieran un interés intrínseco en la justicia penal. Eso planteaba cuestiones relativas a la contratación, capacitación y ascenso del personal. Probablemente era más conveniente que los profesionales de la justicia penal se encargaran de todas las tareas excepto de las más técnicas, y no que especialistas en computadoras determinaran la política de justicia penal simplemente por sus conocimientos técnicos en computadorización. En segundo lugar, era posible que se creara una impresión equívoca de control y adhesión y, como el control podía pasar imperceptiblemente a un órgano central, se reasignaran en última instancia las fases de decisión del proceso penal de forma involuntaria.

92. En el plano técnico, se informó a la Reunión que en un país desarrollado que había instalado gran número de sistemas basados en computadoras, se comprobó que eran enormes los problemas de unidad de cuenta, es decir, qué debía registrarse y en qué forma. La experiencia de un país socialista, que había establecido un sistema común de estadísticas para la policía y los procesos, ilustraba los problemas científicos y administrativos de la unidad común de cuenta. Se habían encontrado dificultades para ampliar el sistema a los tribunales. En segundo lugar, pese a la existencia real de problemas técnicos de compatibilidad, al permitir la transmisión de información de un órgano a otro, los problemas humanos eran probablemente mayores.

G. Esferas prioritarias

93. Los expertos terminaron su labor prestando detallada atención a las principales cuestiones que debían destacarse especialmente en el documento de trabajo que se presentaría al Congreso.

94. A fin de evitar cualquier posibilidad de duplicidad entre los temas I y II, se sugirió lo siguiente. El concepto general de prevención del delito correspondía a ambos temas, los cuales, por su alcance y dimensiones, podían y debían incluir diversos aspectos del mismo. Probablemente sería más adecuado ubicar en el tema II esferas en las que la función de prevención del delito entrañaba aspectos del sistema de justicia penal, por ejemplo, relaciones entre la policía y la comunidad.

95. Se describieron con cierto detalle dos ejemplos de adelantos en estrategias prácticas de prevención del delito. En ambos existía una gran colaboración entre los departamentos gubernamentales por una parte, y las autoridades locales y la población, por la otra. La característica común que tenía en todos los países la planificación de la prevención del delito en su fase actual de desarrollo era el empleo de una oficina central de coordinación y asesoramiento que funcionaba a través de comités de acción local y utilizaba recursos voluntarios de diversos tipos.

96. También se sugirió que se invitara al Congreso a que examinara el tema siguiendo las siguientes líneas generales: después de un estudio global del contexto socioeconómico, el debate podía partir del concepto de racionalidad, haciendo particular referencia a la adopción de decisiones, para pasar al estudio de los objetivos y las metas y, por último, de los conflictos entre estas últimas, no sólo dentro de los sistemas sino también entre ellos. El análisis concreto de los problemas relativos a la represión y a la formulación de políticas se deduciría entonces del estudio de la reforma de la legislación, que sería una parte adecuada del marco teórico general. Por último, el papel de la investigación debía reconocerse por separado, incorporándose el estudio de la nueva tecnología de la información. Era necesario prestar particular atención a la calidad de la información que se reunía, distinguiéndola de su cantidad; se debía velar por que la nueva tecnología se utilizara en pro de los objetivos de la justicia penal y no que predominara sobre ellos.

97. Hubo algunos debates con respecto a la terminología que debía emplearse y se estimó que el término "coordinación" sería más adecuado que "integración", porque no entrañaba ninguna duda sobre la independencia fundamental de los diversos órganos, especialmente la judicatura. Si bien la justicia penal nunca sería un sistema completamente coherente, tenía muchas de sus características, por lo que resultaba inevitable adoptar algún tipo de enfoque de esa clase. Una de las ventajas era que se pondría en evidencia el conflicto inherente y forzoso que existía entre la necesidad de eficacia y la de independencia y responsabilidad, además de la exigencia de proteger los derechos humanos fundamentales. Podía considerarse que la coordinación era tanto un concepto metodológico, sobre el que basar todo el tema, como un problema de organización práctico. Esto permitiría también incluir posibles respuestas a los conflictos de metas entre los distintos órganos y dentro de un mismo órgano, así como la evaluación comparada de los procesos formales e informales de la administración de justicia. Los procedimientos informales podrían resultar, de hecho, una de las formas de enfocar el problema de las metas en conflicto.

98. El representante del Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia hizo hincapié en la necesidad de tener presente la función principal del sistema de justicia penal, a saber, la aplicación de la ley penal. Para ello habría que revisar constantemente la legislación penal y adaptarla a los cambios sociales y económicos y a las nuevas formas de

delincuencia. También volvió a subrayar la necesidad de que el Congreso examinara detenidamente la participación del público en todas las fases del sistema de justicia penal y evaluara sus expectativas respecto a éste.

99. Sobre la cuestión de los obstáculos que se oponían a la coordinación deseada, los expertos estuvieron de acuerdo en que podían clasificarse en dos categorías principales, distintas de los conflictos inherentes de metas, es decir, recursos o presupuesto, y desequilibrios en las influencias relativas de los diferentes sectores. Ambas, por supuesto, se relacionaban. Dado que la escasez de recursos probablemente duraría por un tiempo indeterminado, la atención debía concentrarse en la asignación relativa de recursos entre los distintos sistemas, lo que constituía uno de los aspectos del problema del equilibrio.

100. Se convino en que el desarrollo de la investigación y las estadísticas requería una sección aparte, no sólo porque debía examinarse detenidamente el empleo de la nueva tecnología, sino también porque permitían una comprensión social más amplia y proporcionaban una fuente de información para el público. Los estudios científicos de las pautas y la incidencia del delito, y también el funcionamiento del sistema de justicia penal, eran fundamentales para el desarrollo de un sistema completamente racional. La nueva tecnología, en la labor de la policía y de los establecimientos penitenciarios así como en los sistemas de información, debía utilizarse en forma muy manifiesta y justificable; por otra parte, no era posible luchar sin ella contra las formas contemporáneas de delincuencia. La aplicación de la nueva tecnología podía hacer explícitos conflictos de metas que antes estaban ocultas. Si bien al principio tal vez creara dificultades, en última instancia podía ayudar a la coordinación intensificando el diálogo.

101. Con respecto a los cambios en la función de la policía, la Reunión hizo hincapié en la relación de la policía con la colectividad a la que prestaba sus servicios, así como en el empleo de la investigación para perfeccionar su función, tanto desde un punto de vista tecnológico como teórico. Por último, el representante del Comité sugirió que el Congreso examinara en sesión plenaria la gama general de problemas antes señalados, ya que en un futuro inmediato debía darse amplia publicidad a la influencia que ejercían en la adopción de políticas. Pero también sería conveniente organizar un curso práctico más reducido, técnico y especializado para que preparara directrices especiales sobre los problemas de ejecución y estudiara la mejor forma de ayudar a los países a prepararse para ese aspecto del desarrollo nacional. Los expertos convinieron en que no debían pasarse por alto las necesidades prácticas inmediatas de los países en desarrollo. Las cuestiones previsibles a más largo plazo, que tal vez no estaban bajo el control de los administradores del sistema de justicia penal pero que, en última instancia exigirían una respuesta a éste, debían contemplarse también sin demora, a fin de que la respuesta fuera oportuna y eficaz.

102. Los expertos también convinieron en que, si bien había mucha competencia por los escasos recursos disponibles, era urgentemente necesario tanto que los gobiernos nacionales se empeñaran en asignar mayor prioridad a la justicia penal como asegurar un aumento considerable en la asistencia técnica sustantiva a través de las Naciones Unidas, por ejemplo, mediante la creación de un Instituto Africano. Los gobiernos de los países en desarrollo debían establecer órganos encargados de la reforma de la ley y ponerlos en pleno funcionamiento y las Naciones Unidas debían prestar asistencia a ese respecto.

II. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

103. Al término de su labor, los expertos llegaron a un consenso sobre las conclusiones y recomendaciones que se exponen a continuación.

1) Todo modelo, para contribuir al objetivo de prevenir el delito y a los fines de la justicia, ha de prever una coordinación intersectorial, a fin de facilitar la máxima corriente de información entre los órganos de la justicia penal, entre otros, la policía, el ministerio fiscal, los tribunales y la administración penitenciaria, y especialmente para evitar congestiones en los diversos estrangulamientos que se pueden presentar en el desarrollo del proceso y la consiguiente presión sobre los diversos órganos.

2) La conciencia del hecho de que aunque los diversos órganos sirvan a una finalidad común también tienen sus propias metas y, en cierta medida, intereses encontrados. Debe reconocerse su conveniencia, especialmente en lo que concierne a la independencia de la judicatura. La divulgación y evaluación de las metas y objetivos y su continua reevaluación es fundamental para el sistema de justicia penal.

3) Ello significa que la integración total de un sistema de justicia penal no es deseable; pero la coordinación no sólo es deseable sino fundamental. Puede lograrse por diversos medios, como son la creación de órganos de coordinación permanentes, la planificación conjunta, la libre corriente de información y la comunicación recíproca de los resultados obtenidos y el establecimiento de vínculos entre esos órganos en el plano local y nacional.

4) Dado que el sistema de justicia penal constituye uno de los mecanismos de la sociedad para asegurar el bienestar de sus miembros, y que el desarrollo socioeconómico de una sociedad puede repercutir en su tasa de delincuencia, es importante que los representantes del sistema de justicia penal participen en las decisiones políticas de los gobiernos nacionales y locales. En consecuencia, la misma intensidad de coordinación que se requiere en el plano sectorial es también necesaria en el plano intersectorial, como se observa en los niveles más elevados de otros sectores, tales como salud, educación, trabajo y asuntos sociales.

5) Como ha demostrado la experiencia en la lucha contra el delito, todo sistema de justicia penal debe responder a las necesidades de la comunidad y, por consiguiente, asegurar que la participación popular en todos los niveles y el suministro de información a la comunidad tengan el mayor alcance posible.

6) Si bien la prevención y la reducción del delito y la lucha contra la delincuencia, en sus formas siempre cambiantes, es la principal meta de todo sistema de justicia penal, la defensa de los principios relativos a los derechos humanos, que figuran en los instrumentos nacionales o internacionales que tienen por objeto preservar la dignidad humana, es un principio fundamental de todo sistema de justicia penal.

7) Aunque los sistemas de justicia penal no pueden por sí solos erradicar los males sociales pueden contribuir a asegurar la justicia y la armonía social. Además debe reconocerse que ningún sistema de justicia penal puede ser eficaz si debe funcionar en condiciones de injusticia, o si está obligado incluso a defender la injusticia y a proteger la represión social, cultural, económica o política.

8) Los gobiernos deben hacer todo lo posible por concentrar la atención en la función que cumplen los sistemas de justicia penal en el mantenimiento de la tranquilidad interna, acordando la prioridad indispensable en los presupuestos, la planificación y la capacitación, a las necesidades de la justicia penal; la misma prioridad debe otorgarse a estas cuestiones en el plano internacional, en particular dentro de las Naciones Unidas, a fin de ayudar a los Estados Miembros que lo soliciten a prevenir el delito y garantizar la tranquilidad interna.

9) La investigación y el desarrollo científicos han de producir, inevitablemente, cambios tanto en el medio social como en las actividades del sistema de justicia penal, teniendo en cuenta los adelantos en las ciencias sociales y el progreso tecnológico. En consecuencia, la utilización adecuada de todas esas investigaciones y desarrollos, debe considerarse como un asunto de gran prioridad en todas las administraciones de justicia penal. Deben abordarse con cautela las nuevas tecnologías, especialmente la tecnología de la información, e incorporarlas lentamente, para evitar que el sistema adquiera características que crearían problemas más graves que los que resuelven.

10) Si bien no hay un modelo de sistema de justicia penal que sea idóneo para todos los países, con sus diversas estructuras culturales, sociales, económicas y políticas, estas recomendaciones constituyen un mínimo al que deben adherirse todos los sistemas de justicia penal a fin de lograr cabalmente sus objetivos.

Anexo I

LISTA DE PARTICIPANTES

Expertos participantes

A.J.E. Brennan (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte), Oficina de Irlanda del Norte, representante del Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia

József Gödöny (Hungría), Director del Instituto Estatal de Criminología y Detección Científica del Delincuente

Alex Himelfarb (Canadá), Director of Statistics, Department of the Solicitor General

Masaharu Hino (Japón), Director del Instituto de las Naciones Unidas en Asia y el Lejano Oriente para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente

Konstantin Igoshev (Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas), Director Adjunto, Academia del Ministerio del Interior

Habib-Ur-Rahman Khan (Pakistán), Director Administrativo, Fundación de la Policía Nacional

Ricardo Levene (Argentina), Abogado, Profesor Universitario, Presidente de la Sociedad Panamericana de Criminología

Faja E. M'Bai (Gambia), Procurador General y Ministro de Justicia

Francisco L. Morales Angeles (Perú), Estadístico demográfico

Gerhard O.W. Mueller (Estados Unidos de América), Distinguished Professor of Criminal Justice, School of Criminal Justice, Rutgers University

Mphanza Patrick Mvunga (Zambia), Director de la Comisión de Desarrollo de la Legislación

Mary Tuck (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte), Deputy Director, Planning and Research Unit, The Home Office

Observadores

Géza Katona (Hungría), Consultor, Ministerio del Interior

Tibor Király (Hungría), Jefe del Instituto de Ciencias Penales de la Universidad de Budapest

József Vigh (Hungría), Instituto de Ciencias Penales de la Universidad de Budapest

Secretaría de las Naciones Unidas

Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios

Institutos de las Naciones Unidas

Instituto de Helsinki de Prevención del Delito y Lucha contra la
Delincuencia, afiliado a las Naciones Unidas

Terhi Viljanen, Oficial de programas
Alexander Yakovlev, experto de las Naciones Unidas

Organizaciones no gubernamentales

Asociación Internacional de Policía

Alfred Bauer

Anexo II

LISTA DE DOCUMENTOS

A. Documentos de las Naciones Unidas

- A/CONF.121/PM.1 Gufa para los debates de las reuniones preparatorias regionales e interregionales para el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente
- A/CONF.121/RPM/1 y Corr.1 Informe de la Reunión Preparatoria Regional Europea para el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente
- A/CONF.121/RPM/2 y Corr.1 Informe de la Reunión Preparatoria Regional de Asia y el Pacífico para el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente
- A/CONF.121/RPM/3 Informe de la Reunión Preparatoria Regional Latinoamericana para el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente
- A/CONF.121/RPM/4 Informe de la Reunión Preparatoria Regional Africana para el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente
- A/CONF.121/RPM/5 Informe de la Reunión Preparatoria Regional de Asia Occidental para el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente

B. Documentos de antecedentes

Material de información de las Naciones Unidas

Boletín sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, No. 8, septiembre de 1983

Documentos presentados por los expertos participantes

- Alex Himelfarb, "Criminal justice information: notes, credibility, reliability and validity technology fetishism: means and ends"
- Masaharu Hino, "The integrated approach to criminal justice administration and cooperation with the public"
- Konstantin Igoshev, "Scientific foundations of crime prevention"
- Habib-Ur-Rahman Khan, "Priorities and problems in developing police strategies in changing socio-economic conditions"

Ricardo Levene, "The relationship between penal justice and penal procedures"

Faja E. M'Bai, "The main constraints, both inside and outside the system, on reform of the criminal justice system, especially in developing countries"

Francisco L. Morales Angeles, "The practical problems of assembling criminal justice data in developing countries and ways of overcoming them"

Gerhard O.W. Mueller, "Criminal justice processes and perspectives in a changing world"

Mary Tuck, "Innovation and change in the management of criminal justice: the role of research and planning"

Alexander Yakovlev, "Criminal justice as an alternative in dispute settlement"

Documentos presentados por organizaciones no gubernamentales

Contribución de la Asociación Internacional de Derecho Penal, la Sociedad Internacional de Criminología, la Sociedad Internacional de Defensa Social y la Comisión Internacional Penal y Penitenciaria al Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente:

"Procesos y perspectivas de la justicia penal en un mundo en evolución -tema II del programa provisional del Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente"- documentos presentados al Congreso Internacional de Milán, celebrado del 14 al 17 de junio de 1983 y organizado por el Ministerio de Justicia de Italia y el Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100



101
102
103
104
105
106
107
108
109
110
111
112
113
114
115
116
117
118
119
120
121
122
123
124
125
126
127
128
129
130
131
132
133
134
135
136
137
138
139
140
141
142
143
144
145
146
147
148
149
150
151
152
153
154
155
156
157
158
159
160
161
162
163
164
165
166
167
168
169
170
171
172
173
174
175
176
177
178
179
180
181
182
183
184
185
186
187
188
189
190
191
192
193
194
195
196
197
198
199
200

201
202
203
204
205
206
207
208
209
210
211
212
213
214
215
216
217
218
219
220
221
222
223
224
225
226
227
228
229
230
231
232
233
234
235
236
237
238
239
240
241
242
243
244
245
246
247
248
249
250
251
252
253
254
255
256
257
258
259
260
261
262
263
264
265
266
267
268
269
270
271
272
273
274
275
276
277
278
279
280
281
282
283
284
285
286
287
288
289
290
291
292
293
294
295
296
297
298
299
300

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.