



**TERCER CONGRESO DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE PREVENCIÓN DEL DELITO
Y TRATAMIENTO DEL DELINCUENTE**

(Estocolmo, 9 - 18 agosto 1965)

**LAS FUERZAS SOCIALES Y LA
PREVENCIÓN DE LA DELINCUENCIA
(especialmente la sociedad, la familia y
las posibilidades de instrucción y de empleo)**

DOCUMENTO DE TRABAJO PREPARADO POR LA SECRETARÍA

NACIONES UNIDAS

A/CONF.26/2

INDICE

	<u>Párrafos</u>
I. EL DELITO Y LAS FUERZAS SOCIALES	1 - 18
II. PARTICIPACION DE LA POBLACION EN LA PREVENCION DEL DELITO	19 - 49
III. LA FAMILIA Y LA PREVENCION DEL DELITO	50 - 77
IV. LA FUERZA SOCIAL DE LA EDUCACION EN LA PREVENCION DE LA DELINCUENCIA	78 - 101
V. LAS POSIBILIDADES DE EMPLEO Y LA PREVENCION DEL DELITO	102 - 117

I. EL DELITO Y LAS FUERZAS SOCIALES

1. El delito sigue siendo un fenómeno sobre cuyas causas y remedios hay diversidad de opiniones. Algunos lo consideran como una dolencia que brota de la estructura misma de la sociedad y creen, por consiguiente, que las medidas preventivas adecuadas han de estar dirigidas en general hacia el fortalecimiento de las fibras sociales y hacia la regulación de los factores que parecen favorecer la contaminación. Otros lo ven como el efecto de una inadaptación de la persona o de una aberración mental resultante de alguna combinación compleja de experiencias desgraciadas o de inclinaciones naturales y, a su entender, las medidas preventivas o curativas deben centrarse en el individuo para conformarlo a la sociedad tal como ella es. Algunas concepciones tienen un carácter marcadamente económico o político o se fundan en una combinación de esos dos caracteres. Hay, por ejemplo, una teoría general en que el delito es una manifestación de los conflictos de clase en la sociedad y una consecuencia de la explotación económica de la masa por la clase que posee o domina los medios de producción, de manera que en una sociedad donde las clases hayan desaparecido verdaderamente concurrirán las condiciones necesarias para hacer posible la eliminación del delito.

2. Fundándose en las estadísticas, se ha observado en las clases menos favorecidas una mayor incidencia del delito (entendiendo siempre por delitos los que se ponen apertamente en conocimiento del público, es decir, la violación, el asesinato, el atraco, el robo, etc.). Otros autores, en cambio, arguyen que son muchas las fuerzas culturales y sociales que se combinan para producir tasas relativamente altas de criminalidad en los grupos sociales de ingresos menores, y aducen con ese objeto la razón de que la condición económica y social del pobre lo hace más vulnerable en situaciones que pueden llevarlo a ser clasificado como delincuente. Quienes así piensan recurren una vez más al argumento de que la condición económica y social de una persona contribuye con frecuencia a decidir si las desviaciones de su comportamiento son o no son "peligrosas", porque la actitud de los órganos y servicios encargados de hacer efectivo el cumplimiento de las leyes difiere según la clase de la persona y la naturaleza del delito: si las tasas de la delincuencia son más altas en las clases pobres, la razón puede estar en que los actos delictivos que el pobre tiene más probabilidades

de cometer son los que más fácilmente dan lugar a un procedimiento persecutorio o en que las autoridades encargadas de hacer efectivo el cumplimiento de las leyes son más tolerantes con las clases acomodadas. Otras opiniones, en cambio, destacan la circunstancia de que en ciertas comunidades, donde la orientación socialista está más acentuada, lo contrario es más bien verdad: el rico parece sospechoso y está más expuesto a la encuesta policíaca.

3. Esta multiplicidad de criterios pone en guardia contra cualquier programa de defensa social que se base en la supuesta validez de una sola explicación, por convincentes que parezcan las pruebas que de momento permiten apoyarla. Puede muy bien haber algún elemento de verdad en cada una de las opiniones indicadas. Será, en cambio, una simplificación excesiva la pretensión de que en alguna de ellas esté toda la verdad, porque el crimen es un fenómeno demasiado complejo para que una fórmula única pueda explicarlo.

4. Así, por ejemplo, un programa activo destinado a la eliminación de las barriadas miserables y emprendido con la idea de que esas barriadas son siempre focos de delincuencia, no tendrá necesariamente por sí solo un efecto positivo en la prevención del delito. La eliminación de las barriadas miserables puede estar muy justificada en sí misma, pero no hay que considerarla como un beneficio sin contrapartida, porque con mucha frecuencia priva a la comunidad de una estabilidad y una cohesión que puede existir incluso en las barriadas más miserables ^{1/}. Se ha observado, por ejemplo, que la sustitución de algunos sectores de viviendas miserables en la ciudad de Nueva York por construcciones emprendidas en proyectos de gran envergadura no sólo no había contribuido a reducir las tasas de la delincuencia en el mismo grupo de población, sino que más bien había suscitado un medio urbano menos personalizado y, al parecer, más propenso a la delincuencia. Se ha observado también que entre los refugiados de Palestina, que viven agrupados en las afueras de las ciudades y en condiciones de extrema pobreza, las tasas de la delincuencia son relativamente bajas, mientras que con

^{1/} Charles Abrams, "La Planificación Urbana y la Política de Vivienda en relación con la Criminalidad y la Delincuencia de Menores", Revista Internacional de Política Criminal, Nº 16, págs. 30 y 31.

frecuencia los jóvenes de esos mismos grupos que se instalan en las ciudades con sus familias en condiciones de alojamiento relativamente mejores aportan una contribución sensible a la tasa de la delincuencia en la ciudad.

5. La manifestación del comportamiento delictivo es el efecto acumulado de una gran diversidad de factores correlacionados cuya duración e intensidad varían según el tiempo y el lugar. En el comportamiento delictivo hay un elemento social; el individuo delinque, pero su conducta está influida por el largo proceso de acondicionamiento social a que la sociedad lo ha sometido. Hay también un elemento individual: no puede, en efecto, decirse de antemano que en el mismo acondicionamiento social y frente al mismo estímulo dos individuos vayan a reaccionar de la misma manera.

6. Hace falta, pues, que la etiología del delito sea objeto de investigación continua, porque nada permite esperar que pueda llegarse nunca a una explicación concluyente aplicable para siempre a cualquier forma de comportamiento delictivo. Las investigaciones de esa clase, por limitadas que sean, tendrán siempre utilidad y ayudarán a formular una política de defensa social bastante flexible para adaptarse a las necesidades del momento. La complejidad del comportamiento delictivo y la necesidad de someterlo a investigaciones no interrumpidas son la razón que mejor puede persuadir a una sociedad para que no permanezca ociosa esperando que no tarde el momento en que se hayan encontrado soluciones definitivas y emprenda sin tardanza las actividades adecuadas que sean necesarias.

7. Sobre la desastrosa naturaleza de las consecuencias del delito no hay divergencia de opinión. El daño emergente y el lucro cesante son muy sensibles, tanto en sociedades prósperas como en países en vías de desarrollo. La carga con referencia a los daños efectivamente causados lo mismo que a la pérdida en recursos humanos es muy pesada, sobre todo para las sociedades que con más apremio se esfuerzan en elevar los niveles de vida y adelantar el desarrollo económico.

8. Los grupos técnicos de defensa social y los órganos rectores de las Naciones Unidas han preconizado a esos efectos que la prevención de la delincuencia juvenil y de la criminalidad de los adultos se incluya en los planes generales de desarrollo económico y social. Los gobiernos de algunos países parecen inclinarse también

a reconocer la necesidad de emprender actividades para la prevención del delito en sus programas de desarrollo social. Algunos de ellos, como por ejemplo el de la India, han incorporado ya esa labor a los planes nacionales. En los Estados Unidos, el mensaje que dirigió al Congreso el Presidente el 8 de marzo de 1965 reconoce que el delito plantea un problema nacional y esboza un plan para contener su crecimiento. En el Reino Unido, se encargó a una Comisión Real constituida el año 1964 que hiciera un estudio amplio y fundamental sobre la teoría y la práctica penitenciarias. En la Unión Soviética, la prevención del delito en sus diversos aspectos está vinculada a los fundamentos mismos de la legislación penal ^{2/}.

9. Aunque en general no se desconozca la necesidad de emprender una acción urgente para prevenir el delito, no por eso se consignan siempre créditos adecuados en los presupuestos nacionales. Muchas razones lo explican. Tan grande es en algunos países la importancia atribuida a los proyectos de desarrollo económico que se reducen a un mínimo las inversiones en el sector de las actividades sociales. Es inevitable, pues, que los programas de defensa social se resientan. En otros países, sobre todo en algunos de los que están en vías de desarrollo con una orientación marcadamente socializante, la importancia principal se ha atribuido no a la defensa de la sociedad, sino a los programas dedicados al bienestar de la población, la educación, la sanidad, la asistencia social, etc., lo que corresponde a un criterio de gobierno sobre las necesidades que deben ser atendidas con mayor urgencia.

10. En muchos países, una de las razones de que se posterguen tanto en el orden de prioridad las actividades de defensa social está en la tendencia a considerar que se trata de programas muy especializados, que sólo indirectamente se relacionan con el desarrollo social. A eso ha de añadirse que los expertos en la materia y los administradores de los servicios de defensa social no pueden casi nunca apoyar sus alegaciones sobre el alto costo que la delincuencia representa para cualquier país con datos estadísticos precisos porque en la mayoría de los países no los hay. También es difícil hacer patentes los resultados de las inversiones en programas de defensa

^{2/} Bases teóricas del estudio de la prevención del delito en la URSS y algunas soluciones prácticas, Instituto Nacional para el estudio de las causas del delito y de las medidas destinadas a prevenirlo.

social sobre todo cuando, a pesar de ellas, la incidencia del delito, como ocurre con frecuencia, aumenta; rara vez se piensa que, aún así, la inversión ha podido prevenir un aumento de la incidencia todavía mayor, porque los factores que producen la criminalidad no permanecen nunca invariables.

11. Es hora ya, por lo tanto, de que los programas para la prevención del delito tengan el lugar que les corresponde en el orden de prioridad de los proyectos nacionales ^{3/}, sin olvidar nunca que el delito está arraigado muy hondamente en la estructura misma de la sociedad y que las asignaciones de créditos especiales en el presupuesto, por considerables que puedan ser, no bastarán por sí solas para dar una solución efectiva al problema.

12. Como, por otra parte, los recursos del presupuesto no son ilimitados, importa darles el mejor empleo posible. Hay motivos para pensar que con ese objeto conviene plantear de nuevo el problema de la prevención del delito, a fin de que las fuerzas sociales que actúan en toda comunidad puedan ser aprovechadas para impulsar la acción contra la delincuencia.

13. No es posible considerar que ciertas fuerzas sociales como, por ejemplo, el nacionalismo, la religión, la opinión pública, las costumbres, la urbanización, la industrialización, la educación y otras muchas, sean en sí factores que contribuyan a prevenir o a provocar el delito. En tiempos diferentes y en lugares distintos una misma fuerza social ha producido efectos contrarios. La urbanización, por ejemplo, favorece el delito en muchos casos, pero no en todos. ¿Qué ha de hacerse entonces para emplear una fuerza social en beneficio del programa preventivo?

14. Toda fuerza social suscita movimientos diversos, algunos de los cuales tienen efectos saludables contra la delincuencia; otros, en cambio, la pueden fomentar. Convendrá, pues, esforzarse en neutralizar estos últimos para que los primeros puedan ejercer sin estorbo sus efectos benéficos en la prevención del delito. Una pequeña inversión hecha con ese objeto podrá dar rendimientos positivos de importancia desproporcionadamente mayor.

^{3/} Para el análisis de las técnicas de planeamiento social y de asignación de créditos, véase Methods of determining social allocations y, en especial, los capítulos III y IV, documento de las Naciones Unidas E/CN.5/389 de 31 de marzo de 1965, no traducido al español.

15. La experiencia demuestra que la acción preventiva, cuando las fuerzas sociales la contrarían, no tiene éxito casi nunca. Es frecuente, en efecto, que las medidas directamente opuestas a las tendencias de la opinión pública o a las actividades de la población no den ningún resultado porque no encuentran apoyo ni cooperación o incluso porque suscitan la desobediencia. En cambio, las medidas orientadas en la misma dirección que las fuerzas sociales suelen tener un éxito relativo. Los programas de rehabilitación en las prisiones, por ejemplo, fracasan mientras la población se resiste a aceptar que los reclusos sean liberados. El empleo de los medios de información pública que permiten influir en las actitudes de la población y disponerla mejor en favor de los condenados aumentará las probabilidades de que los programas de rehabilitación obtengan el apoyo activo de toda la comunidad.

16. Las fuerzas sociales son una realidad que no ha de ser considerada ni evaluada exclusivamente con referencia al efecto que pueda tener en la prevención del delito. En primer lugar, su existencia es independiente de cualquier clase de prevención del delito y, en segundo lugar, la decisión de las tentativas que convenga hacer para detener, invertir o desviar las fuerzas sociales no sólo por la influencia que puedan tener en la criminalidad, sino por su influencia mayor en la vida social, incumbe a quienes asumen la responsabilidad de los planes sociales de conjunto.

17. Los programas de defensa preventiva de la sociedad han de considerar, pues, las fuerzas sociales como lo que son. De nada serviría fundar un programa sobre lo que los especialistas de la defensa social quisieran que fuesen las fuerzas sociales. Si la urbanización y la migración, por ejemplo, modifican la cohesión de la familia, hay que esforzarse en aceptar con sentido de la realidad la influencia de esas fuerzas y llevar la atención hacia las medidas encaminadas a conseguir que unos núcleos familiares menos unidos no contribuyan a aumentar la delincuencia.

18. Sería prácticamente inútil hacer un examen de cada una de esas fuerzas sociales desde el punto de vista de la prevención del delito. El presente documento se limitará a tratar del uso que puede hacerse de ellas con ese objeto, desde el punto de vista de la población, de la familia, de la educación y de las posibilidades de empleo.

II. PARTICIPACION DE LA POBLACION EN LA PREVENCION DEL DELITO

19. Las posibilidades de que la población tenga una participación apropiada y efectiva en la prevención del delito pueden ser mayores de lo que generalmente se piensa, pero hasta ahora están en gran parte inexploradas. Quizá una de las razones que lo explican sea la estrechez de criterio de quienes no ven la defensa de la sociedad más que con referencia a los órganos encargados de hacer efectivo el cumplimiento de las leyes, a los tribunales y a las instituciones correccionales. Otra razón acaso esté en el vago temor que puede tenerse de que la población, una vez se haya favorecido su participación efectiva en la prevención del delito, intervenga con vigor excesivo o sin la retención y la prudencia necesarias.

20. Pero ni los mismos que declaran tener la intención de aprovechar ese potencial consiguen siempre hacerlo con éxito. En muchos países, los llamamientos dirigidos a la opinión pública han sido con frecuencia sectarios, y casi nunca se han repetido bastante ni con claridad suficiente para despertar algo más que un interés momentáneo. Es posible que quienes desean emplear a la población en la prevención del delito no siempre sepan bien lo que se proponen conseguir ni la manera de conseguirlo.

21. La participación de la población en la prevención del delito no es una novedad. En otros tiempos ha habido sociedades, que acaso subsisten todavía, donde la población asumía el derecho de prevenir el delito y de administrar justicia según las normas de conducta que consideraba correctas, lo que con frecuencia llevaba consigo la sustitución de la justicia por la venganza, de la razón por el tabú, por la superstición y por el temor, de la imparcialidad por la intolerancia. Conviene dejar bien sentado que al hacer referencia al empleo de ese potencial en la prevención del delito y al examinar los medios apropiados para conseguirlo, se debe prescindir por completo de semejantes atribuciones. Tampoco se trata de poner a la población en condiciones de proceder a capricho, desconociendo la política seguida por el gobierno. Lo que se busca es la participación de la población en la prevención del delito de acuerdo con la política de defensa social formulada por el gobierno de cada país.

22. Parece haber una tendencia, manifiesta sobre todo en algunos países desarrollados, a poner mucha más confianza en la participación y asistencia de la población a

la labor de prevención del delito. El Tribunal Supremo de la URSS, reunido en pleno, ha decidido, por ejemplo, señalar a la atención de todas las autoridades judiciales que no podía admitirse la tendencia observada en algunos magistrados a no basar la prevención del delito en los métodos de la persuasión pública, sino principalmente en la imposición de penas de privación de libertad ^{4/}. Por su parte, el Presidente de los Estados Unidos ponía de relieve en su mensaje al Congreso del 8 de marzo de 1965 la necesidad de que la población participara en la labor para reducir la criminalidad.

23. Se puede prever también en algunos de los países que han obtenido recientemente la independencia que la población tenga ocasión de participar activamente en la prevención del delito según las amplias concepciones que consideran ahora la ejecución de las leyes y la administración de justicia como atribuciones del pueblo, concepciones influidas quizá a su vez por la idea oficialmente proclamada en muchos de los países en vías de desarrollo de que la delincuencia no ha de ser considerada como una cuestión de culpa exclusivamente individual, porque en gran medida la sociedad misma comparte la responsabilidad ^{5/}.

24. Se plantea, pues, la cuestión de saber las condiciones en que la población puede participar o volver a participar en la prevención del delito; y es tiempo ya de dar alguna respuesta a la pregunta para que una población estimulada o apremiante no inicie formas de participación que podrían ser improcedentes, por no decir peligrosas.

25. Hace falta practicar con ese objeto un examen crítico de los programas actuales de defensa social, teniendo en cuenta sobre todo que muchos de ellos en gran número

4/ La base teórica del estudio de la prevención del delito en la URSS y algunas soluciones prácticas, Instituto Nacional para el estudio de las causas del delito y de las medidas destinadas a prevenirlo.

5/ No es raro además que en las constituciones recientemente promulgadas en algunos países haya declaraciones en el sentido de que los objetivos y los métodos correspondientes al tratamiento de los delincuentes han de ser de naturaleza social. Argentina y Nicaragua, entre otros países, han incluido ya en sus constituciones disposiciones de esa clase.

de países han tenido relativamente poco éxito. Quizá esté justificado pensar que tales programas han fracasado porque se fundaban en una división teórica de responsabilidades entre el Estado y la población, en circunstancias en que la población no estaba preparada para el desempeño de las funciones previstas. En muchas recomendaciones se habían puesto bien de relieve las funciones y responsabilidades de la población en la prevención del delito; y se habían emprendido programas en consecuencia, contando con que la población participaría. Los resultados no han confirmado el supuesto.

26. De cualquier modo, es difícil establecer y mantener la noción de la "responsabilidad pública" en la prevención del delito. Incluso en el caso de que las funciones de la población estén definidas por las leyes y de que la población sea jurídicamente responsable de su desempeño, la experiencia demuestra la escasa confianza que puede ponerse en el resultado. En muchos países, por ejemplo, la ley exige del ciudadano que dé toda la asistencia posible al agente de policía que se la pida, que denuncie un delito cuando haya sido testigo de su perpetración y que preste asistencia a la víctima; pero, a pesar de la ley, el ciudadano opta con frecuencia por asegurar que no ha visto nada o se aleja rápidamente del lugar del delito temiendo verse involuntariamente envuelto en las actuaciones del procedimiento criminal con todas las molestias que pueden llevar consigo.

27. Será natural no contar con la idea de la responsabilidad de la población, si no tiene ésta ningún sentido de la empresa común, ni siente simpatía por los objetivos propuestos. En ciertos lugares, donde las actitudes de la población manifiestan alguna clase de intolerancia racial, religiosa o lingüística, la población misma favorece el delito con el apoyo que da a esa intolerancia.

28. Un planteamiento más prudente no significa empero que deba rechazarse la idea de que el delito es un fenómeno social y de que toda sociedad es responsable de su propia delincuencia. Hay que hacer cuantos esfuerzos sean posibles para inculcar en la sociedad el sentido de esa responsabilidad primaria que recae sobre ella y para encauzar la fuerza social de la población en una política de defensa social.

29. La opinión pública tiene un gran poder y conjuga fuerzas sociales muy diversas como las tradiciones, las costumbres, la religión, etc. El objetivo ha de consistir,

por lo tanto, en establecer programas de defensa social en que razonablemente pueda esperarse la aceptación de la población o, cuando las actitudes públicas no son favorables al establecimiento de ciertos programas, en intentar lo que se pueda hacer para obtener esa aceptación general. Lo uno supone la determinación de un orden de prioridad en los programas; lo otro requiere inversiones en los medios de información pública de que se disponga para conseguir el resultado.

30. Las cuestiones del orden de prioridad y de la sucesión en el tiempo de los programas son cosa corriente en la preparación de los planes económicos y sociales; pero hasta ahora no parece que los encargados de llevar la política de defensa social se hayan propuesto en la práctica formularla seriamente con disposiciones sobre la sucesión de los proyectos en el tiempo y estableciendo un orden de prioridad pre-fijado y observado. La razón reside quizá en que la prevención del delito y el tratamiento del delincuente suelen estar considerados como quehaceres del servicio "interior" de la administración pública que no se prestan a un planeamiento de largo alcance.

31. En algunos países, por ejemplo, se ha puesto en aplicación el régimen de prueba por considerarlo una medida progresiva antes de que la opinión pública lo comprendiera bien y de que la magistratura estuviera preparada para aplicarlo ^{6/} y los programas han tenido que ser abandonados. La iniciación a destiempo entorpece la aplicación ulterior del sistema, porque la población no olvida fácilmente la experiencia pasada. Se ha comprobado asimismo que el funcionamiento de algunas instituciones abiertas ha fracasado en varios países por la sencilla razón de que no se había preparado a la población con la debida anterioridad.

32. Programas que reciben el apoyo de la opinión pública e inspiran confianza a la población adelantan, en cambio, desde el principio con un éxito muy superior a las

^{6/} Una razón de que se haya incluido el tema del régimen de prueba en el programa de varias reuniones sobre defensa social organizadas por las Naciones Unidas está en la aceptación cada vez mayor que ha obtenido en muchas deliberaciones en que participaban especialistas en defensa social y magistrados, de las que se ha dado conocimiento al público. Los méritos del régimen de prueba no se han puesto en duda.

previsiones. La Ciudad de los Muchachos ("Boys Town"), por ejemplo, interesó vivamente desde el principio a la opinión pública de los Estados Unidos y obtuvo gran apoyo por parte de personas y organizaciones privadas dispuestas a contribuir financieramente al programa. La idea de la Ciudad de los Muchachos ha tenido eco en ciertos países de Asia y de Africa y algunas instituciones semejantes se han establecido ya, por ejemplo, en Filipinas, en Tailandia y en Túnez.

33. Una dificultad importante en la preparación de programas de defensa social consiste precisamente en prever con acierto la actitud del público ante una iniciativa determinada. Aunque ningún método sea infalible, hay varios medios que permiten a un gobierno formarse una idea razonablemente exacta de lo que piensa la población. En primer lugar, pueden mencionarse las técnicas complicadas de medición y escrutinio de la intensidad de las opiniones; hay también otras técnicas de análisis de contenidos y de sondeo con cuestionarios; pero todos esos procedimientos para averiguar y evaluar las opiniones de una población no pueden emplearse más que allí donde los ciudadanos están al corriente del asunto y dispuestos a declarar su opinión. Las actitudes de la población pueden además determinarse a través de fuentes secundarias como las que ofrecen ciertas asociaciones, cuya finalidad principal consiste en influir sobre las actitudes de la población y en informar al gobierno acerca de lo que parezcan ser los deseos de la población en materia de programas de defensa social. Organizaciones como la Liga Howard para la Reforma Penal en el Reino Unido, el Consejo Nacional sobre Criminalidad y Delincuencia en los Estados Unidos y la Sociedad Nacional para la Prevención del Delito en la India corresponden probablemente a esa necesidad. Adviértase además que algunas de ellas están especialmente interesadas en la aplicación de prácticas avanzadas de defensa social y que, a esos efectos, pueden considerarse como una vanguardia de la opinión pública. Cuando no haya organizaciones especializadas de defensa social, como puede muy bien ocurrir en algunos de los países menos desarrollados, cabrá acudir a organizaciones y asociaciones que, por otros motivos, estén en contacto con la población, como los grupos empleados por el servicio social, las entidades de desarrollo rural, las sociedades benéficas, las agrupaciones religiosas o educativas y otras.

34. Las actitudes de la población, por mucha que sea la eficacia con que pueden contribuir a renovar una política si actúan en favor de ella, no deben tomarse como elemento decisivo en cuestiones de política. Cuando los principios básicos están en juego, la política se ha de imponer. En realidad, muchas reformas han emanado de minorías esclarecidas y han tenido que ser aplicadas con la oposición manifiesta de la mayoría.

35. El objetivo del gobierno, en definitiva, deberá naturalmente dirigirse de todas maneras a ganar el favor de la población para que acepte plenamente la política de defensa social que se haya emprendido y para que así participe y coopere de buen grado en la prevención del delito. Con ese objeto cabe hacer una demostración de los resultados satisfactorios que puede dar un programa determinado; muchas veces convendrá, pues, empezarlo con un proyecto piloto y, si el proyecto piloto tiene éxito, se lanzará después el programa entero en condiciones mucho mejores.

36. Aun así, no son pocos los gobiernos que estos últimos años han hecho, al parecer, inversiones importantes en ambiciosos programas de defensa social sin haberlos experimentado previamente en algún proyecto piloto. Tampoco parece que la falta de resultados concluyentes en la mayor parte de esos programas haya impedido que sigan invirtiéndose nuevos créditos en su ejecución, despilfarro que no compensa seguramente ninguna ventaja.

37. Otro procedimiento para influir en la población consiste en emplear medios de información pública, como la radio, el cine, la televisión y la prensa. La televisión parece de lejos el más poderoso; su popularidad se manifiesta en el número de horas por semana que mucha gente le dedica. Pero la imagen visual es seguramente menos persuasiva que la palabra hablada o escrita. Hay que decir también que la televisión no se confina ya en países técnicamente desarrollados. Hoy la tienen varios países en vías de desarrollo y es previsible que pronto la tengan muchos más, incluso con gasto considerable, por tratarse de un potente instrumento que permite influir mucho en la opinión pública.

38. Surge entonces la cuestión de las posibilidades que pueda haber de conseguir de esos servicios de información que se avengan a dar tiempo y facilidades. En ciertos países, donde prácticamente dependen de la administración pública, no será

difícil conseguirlo, porque se han de atener a las indicaciones del gobierno; pero en otros países esos servicios de información pública no están intervenidos por el gobierno; tienen cierto grado de libertad de expresión y pueden incluso manifestar su desacuerdo con la política oficial.

39. Los medios de información pública ejercen en muchos casos una influencia saludable sobre la población y, lo que es más importante, contribuyen a expresar claramente las exigencias de la opinión pública en favor de la reforma penal. También se han podido, en cambio, reprochar a veces a los medios de información pública ciertos caracteres criminogénicos, cuando se ha aprovechado el delito con fines comerciales. El empleo constructivo de los medios de información pública sin violentar su propia iniciativa plantea una cuestión muy delicada porque, entre otras razones, intervienen factores que pueden limitar la libertad de expresión y el derecho a no estar de acuerdo o poner en tela de juicio la legitimidad de la libertad de empresa. La censura del gobierno resuelve quizá algunos de esos problemas; pero en muchos países la censura encuentra oposición violenta. Otra solución consiste en que las mismas empresas que disponen de los medios de información pública acepten voluntariamente un código deontológico. En el Líbano, por ejemplo, la Asociación de Editores de Periódicos ha concertado un compromiso con el gobierno para encargarse ella misma de mantener la debida disciplina y de sancionar las infracciones, lo que ha evitado la necesidad de implantar la censura. Prescindiendo de las ventajas que puedan tener esos distintos sistemas de regulación, lo que cabe decir es que importa intensificar el sentido de la responsabilidad en quienes disponen de los medios de información pública.

40. Prácticamente, en algunos de los países menos desarrollados el empleo de la radio, de la televisión y de la prensa no tiene apenas efectos más que en sectores limitados. Ciertas costumbres tradicionalmente instituidas pueden ofrecer entonces una manera efectiva de sustituirlo. En muchos de esos países hay, por ejemplo, celebraciones religiosas o sociales (ceremonias de purificación, coronación de un rey, instalación de un nuevo jefe de tribu, fiestas de fin de cosecha, festividades religiosas) que dan periódicamente a la población motivo de congregarse. En tales circunstancias, puede muy bien conseguirse que ciertas personalidades locales

(ancianos y notables de la tribu, maestros, sacerdotes, monjes) hablen de cuestiones relacionadas con las responsabilidades morales y sociales. En los países budistas, por ejemplo, los días de poya (luna llena) dan ocasión a los monjes de dirigir la palabra a los fieles reunidos en los templos y de explicarles sus deberes, sus responsabilidades y sus obligaciones morales.

41. Además de los medios de información pública y del aprovechamiento de las prácticas locales tradicionalmente instituidas hay otros caminos que permiten ganar el apoyo de la población. Uno de ellos consiste en inculcar en los ciudadanos el sentimiento de que la observancia de la ley y el mantenimiento del orden y de la justicia forman parte integrante de su propia vida. Actualmente, la administración de justicia es en muchas sociedades algo abstracto e impersonal que se sitúa fuera del tiempo y del lugar donde se ha cometido el delito y que está a cargo de personas que el vecindario no conoce y muy a menudo sometida a procedimientos más o menos ajenos a las prácticas de la comunidad. En sociedades industrializadas o urbanizadas quizá sea inevitable todo eso, pero no por ello parece menos abstracto y menos impersonal.

42. En algunos países ciertas instituciones judiciales indígenas permiten preservar el contacto humano y la familiaridad con la administración de la justicia. Casi todos los países de Africa tienen tribunales tradicionales para la población nativa que siguen entendiendo en un 80 ó 90 % de las causas criminales que se instruyen. Un estatuto define sus atribuciones y, por regla general, somete sus sentencias a la confirmación dada por un funcionario de la administración pública o por un magistrado profesional ^{7/}. En la India los panchayats y en Ceilán los gansabhavas son consejos locales electivos que en los poblados tienen atribuciones judiciales para sancionar ciertas infracciones leves. La idea básica de administrar con facilidad una justicia correctiva queda así atendida con el peso suplementario de la participación y aprobación de la comunidad.

^{7/} J.S. Read, "Criminal Law in Africa of Today and Tomorrow", Journal of African Law, vol. 7, Nº 1, 1963, págs. 15 y 16.

43. No ha de olvidarse empero que cuando se establecen tribunales de ese tipo y sobre todo cuando se les dan atribuciones algo más amplias que las de sancionar infracciones muy leves, hay que establecer garantías jurídicas que eviten extravíos de la justicia. Cabe argüir sin duda que un cierto grado de falibilidad es aceptable cuando lleva consigo la participación y la aprobación de la comunidad. Pero aún así, la ley ha de marcar los límites reservados a la sentencia independiente y firme, sea exigiendo la presencia en los tribunales de asesores jurídicamente competentes, sea mediante una revisión judicial de las decisiones, sea combinando ambas garantías.

44. Otro medio de influir en la opinión pública y de captar el apoyo de la población a los objetivos de la defensa social consiste en incorporar algunos elementos del programa de prevención del delito en los proyectos rurales o urbanos de desarrollo de la comunidad. Si se toman en cuenta los rápidos cambios económicos y sociales que se operan en las condiciones de vida de los medios rurales y urbanos, quizá lo más urgente sea aprovechar los proyectos de desarrollo de la comunidad como un vehículo para inculcar en la población la conciencia de la obligación que tiene de participar en la prevención del delito. Son muchos los que ven en el desarrollo de la comunidad un agente eficaz para la prevención del delito. Así lo entendía el Segundo Congreso de las Naciones Unidas (Londres, 1960), que insistió encarecidamente en que se hiciera uso adecuado de esa posibilidad ^{8/}.

45. Actualmente la población de la mayoría de los países participa en los programas de defensa social y les da su apoyo. En los Países Bajos y en el Japón, el programa para la aplicación del régimen de prueba está dirigido por profesionales, pero la vigilancia y la orientación de las personas sometidas a ese tratamiento queda a cargo de ciudadanos de cierta posición en la comunidad respectiva que, como cooperadores voluntarios, aceptan el cuidado directo de unos pocos sujetos. En el Reino Unido y en muchos países del Commonwealth se han establecido juntas de visitantes de cárceles que ejercen una especie de supervisión sobre las instituciones correccionales

^{8/} Publicación de las Naciones Unidas, Número de venta: 61.IV.3. pág. 28 y siguientes.

y que suelen estar formadas por personalidades importantes de la comunidad. En la India, son muchos los albergues de asistencia subsiguiente establecidos y administrados por la población.

46. Todos esos casos de cooperación particular no son, sin embargo, ejemplo de un verdadero apoyo de la población en el sentido que la expresión tiene cuando se refiere a la participación directa de una gran parte de los miembros de la comunidad en los programas de defensa social. Y ésa es la clase de apoyo que conviene obtener, porque se abre así el camino al empleo extensivo y efectivo del conjunto de la población. La organización de unos servicios eficaces de asistencia subsiguiente (empleo adecuado, ayuda al recluso liberado y a su familia, etc.) y un cambio en las actitudes del público pueden bastar, por ejemplo, para que la población quede virtualmente encargada de la reintegración social del recluso liberado.

47. Con una población bien dispuesta y consciente de lo que el delito representa, será posible también inducirla a que aplique ciertas medidas preventivas de sentido común que con frecuencia se olvidan por apatía, indiferencia o descuido. La razón de que se cometan ciertos delitos graves contra la propiedad está a veces sobre todo en que los propietarios no se han preocupado de guardar ni de vigilar los locales donde conservan objetos de valor; el robo de muchos coches se ha facilitado o provocado al dejar puesta la llave del motor; un maletín abierto o una cartera tentadora es un estímulo para el ratero. La opinión pública se alarma cuando se comete y se publican ciertas atrocidades, pero no tarda en desinteresarse y en volver a su apatía anterior ^{9/}.

48. La participación de las poblaciones en la prevención del delito parece haber tomado en algunos países un giro diferente y más directo. La población de varios países socialistas, por ejemplo, participa en esa labor por mediación de las organizaciones sindicales y colectivas. Se han establecido además con ese objeto instituciones cuasi judiciales. En la Unión Soviética, funcionan unos tribunales de

^{9/} Véase a ese respecto el documento sobre la función presente y futura de la policía en la prevención del delito, preparado para el Congreso por la Interpol.

camaradas elegidos en asamblea general por los trabajadores, los campesinos, los empleados de oficina, los estudiantes o los vecinos en el lugar de trabajo respectivo. Una de sus atribuciones, con arreglo al ukase de 3 de julio de 1961 del Soviet Supremo de la República Socialista Soviética Federada de Rusia, consiste en investigar y sancionar ciertos tipos de infracción. Los tribunales de camaradas pueden aplicar separada o acumulativamente las medidas siguientes a los que han cometido alguna falta: pedir al acusado que se disculpe públicamente ante la colectividad o ante la víctima; amonestar a un camarada; imponer una multa no mayor de 10 rublos; pedir al responsable de la colectividad que examine la conveniencia de degradar al acusado y pedir al acusado que pague una indemnización no mayor de 50 rublos. El tribunal no sólo interviene con motivo de las faltas cometidas por los miembros del grupo, sino en cuestiones de comportamiento que, sin constituir una infracción de la ley, parezcan notoriamente contrarias a la moral socialista o puedan llevar a la perpetración de un delito. En algunos países la población ha organizado unidades de milicias populares para el mantenimiento del orden y el cumplimiento de la ley; en otros se han constituido grupos rurales voluntarios para combatir la delincuencia. Esas milicias han dado en la Unión Soviética, según se informa, resultados muy satisfactorios.

49. La población parece apática en ciertos países y relativamente activa en otros; pero, de todas maneras, algunos signos indican probablemente un despertar gradual de la conciencia pública ante lo que parece ser un aumento alarmante de la criminalidad. Sería, pues, muy oportuno que los gobiernos estimularan esa tendencia en forma constructiva y no alarmista para canalizar las energías así liberadas de acuerdo con los moldes culturales de la nación. Si no lo hacen, podrán producirse iniciativas de la población en la prevención del delito que quizá sean improcedentes.

III. LA FAMILIA Y LA PREVENCIÓN DEL DELITO

50. Las estadísticas y los estudios especiales en diferentes regiones llevan por lo general a la conclusión de que los jóvenes están más propensos a cometer infracciones de la ley cuando los vínculos que los unen a sus familias se han debilitado por divorcio, separación o falta de armonía entre los padres o cuando, por otras razones, sus contactos con ellas se han hecho escasos o remotos. Nada tienen de sorprendente esas conclusiones, porque la familia es sin duda el más importante y más íntimo de los grupos a que pertenece la persona humana y porque la disolución de la familia tiene probablemente repercusiones en la conducta de los hijos.
51. El interés que las Naciones Unidas han puesto en la delincuencia juvenil ha llevado también su atención a cuestiones relacionadas con la familia. En 1949 la Secretaría emprendió ya una serie de estudios comparativos sobre delincuencia juvenil en varias partes del mundo ^{10/}. La cuestión fue discutida después de varias reuniones regionales e incluida por último como un tema del programa del Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. En las deliberaciones del Congreso se puso de manifiesto un acuerdo general sobre la relación de causalidad entre la delincuencia juvenil y la familia y sobre la acción consiguiente que debía emprenderse para mantener y robustecer los vínculos familiares y para restablecerlos allí donde se hubieran roto. El Congreso aprobó algunas recomendaciones sobre el particular ^{11/}.
52. En los años siguientes se comprobó que no sólo no desaparecían las formas antiguas de delito, sino que surgían otras nuevas probablemente a pesar de la aplicación en varios países de disposiciones destinadas a robustecer la familia. Los estudios practicados entre 1955 y 1960 y los informes especialmente preparados para el Segundo Congreso de las Naciones Unidas (Londres, 1960) pusieron de manifiesto en los

^{10/} ST/SOA/SD/1 y Add.1 a 4.

^{11/} No es necesario reproducir aquí aquellas recomendaciones. Los participantes las encontrarán en el Informe del Congreso (Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta 1956.IV.4), págs. 86 y 87.

países desarrollados lo mismo que en los demás la preocupación cada vez mayor que inspiraba la delincuencia juvenil. Se volvió a tratar entonces de la función de la familia y se hicieron sugerencias sobre la manera de favorecer la cohesión del núcleo familiar como un medio de disminuir la delincuencia.

53. Después de 1960 se han convocado una serie de reuniones regionales en América Latina (Caracas, Venezuela, 1963), en Asia (Tokio, Japón, 1964), en Africa (Monrovia, Liberia, 1964) y en el Oriente Medio (Damasco, 1964) y una reunión del grupo consultivo de las Naciones Unidas (Ginebra, 1961), y se han formulado recomendaciones sobre medidas para robustecer la familia.

54. Las medidas sugeridas se refieren a las diversas prestaciones de la asistencia social o de los servicios sociales, como las asignaciones familiares o por hijos, los servicios de orientación y de trabajo a domicilio, los programas de vacaciones familiares, etc.; a los servicios de la comunidad, como los que tienen por objeto la organización de actividades recreativas, las facilidades para el empleo de las horas libres, las casas baratas, etc.; a los servicios médicos y sanitarios; a la modificación de la legislación vigente para hacer más rigurosas las condiciones de separación y de divorcio o para imponer con carácter obligatorio el registro de los matrimonios, etc.; a ciertas disposiciones económicas como las inversiones en las zonas rurales para mejorar las condiciones locales de vida, al traslado de industrias, a la reglamentación de la migración hacia las ciudades, etc.

55. Todas esas medidas pueden estar justificadas en sí mismas, pero su eficiencia para prevenir la delincuencia no aparece por ahora bastante clara. Hay que admitir que tan difícil resulta probar esa eficiencia como demostrar lo contrario, porque es prácticamente imposible emprender experimentos sociales debidamente comprobados en que cada una de dichas medidas sea un factor variable. Cabe además pretender que si no se hubieran aplicado las medidas en algunos países, la tasa de la delincuencia hubiera sido todavía más alta. Pero cuando se consideran las estadísticas penales refiriéndolas a la aplicación o no aplicación de cada medida en países donde se preparan estadísticas de esa clase, hay motivo para afirmar que la delincuencia juvenil tiene impulsos y movimientos que no se relacionan directamente con las medidas mencionadas.

56. Parece razonable pensar que la delincuencia juvenil es un efecto del juego conjugado de diversas fuerzas sociales, como la urbanización, la industrialización, el nacionalismo, los movimientos políticos, la religión, la conciencia de los valores raciales, etc., que influyen en la persona individual y en las respuestas que da ante determinadas situaciones.

57. Esas mismas fuerzas influyen también en ciertas instituciones sociales, como la familia, y las transforma. El cambio se produce a veces de una manera rápida y notoria; otras veces puede ser imperceptible. En cualquier caso, las instituciones sociales han de transformarse o decaer.

58. Las medidas para fortalecer la familia han de tomarse, pues, con conocimiento de los cambios que las fuerzas sociales han operado en esa institución. Unas disposiciones encaminadas, por ejemplo, a mantener intacta la familia con el ejercicio de una fuerte autoridad paterna estarían probablemente condenadas al fracaso por la sencilla razón de que se propondrían mantener inalterada una institución que se transforma constantemente por la presión de otras fuerzas más poderosas. A eso ha de añadirse que el compás de los cambios de las instituciones sociales probablemente va a acelerarse por efecto de la mayor rapidez del progreso tecnológico y de las consiguientes transformaciones del medio social. Importa, pues, que las medidas sociales en favor de la familia se orienten hacia lo por venir más que, como hasta ahora parece haberse hecho sobre todo, hacia lo pasado.

59. La influencia ejercida por el juego de las fuerzas sociales ha transformado radicalmente la institución de la familia, sobre todo en los países industrializados. La educación y la instrucción, las distracciones, la asistencia y la protección, lo mismo que la formación y la orientación profesionales han pasado en gran parte a ser incumbencia del Estado o de sus servicios o de asociaciones benéficas o de empresas comerciales o industriales. En la mayoría de los países menos desarrollados, la familia extendida tiende a desaparecer más o menos rápidamente según el lugar. Algunos países favorecen incluso su desaparición por ver en ella un obstáculo cultural para el desarrollo social. La familia inmediata, es decir, el núcleo familiar, se transforma también en esos mismos países relativamente más deprisa al parecer que en las sociedades industrializadas.

60. ¿Cuáles son entonces las funciones de quienes planean la defensa social con respecto a las preocupaciones que les inspiran la delincuencia y sus relaciones con la familia? ¿Deberán empeñarse en cambiar la dirección de las fuerzas sociales para conservar intacta y coherente la familia o procurarán organizar sus programas preventivos de modo que puedan conjugarse con el producto de esas fuerzas sociales en acción?

61. La influencia que pueda ejercerse en un país sobre la dirección y la velocidad de expansión de las fuerzas sociales es una preocupación legítima de quienes tienen la responsabilidad de su planeamiento social; son ellos los que, dentro de ciertos límites y en acuerdo con los objetivos nacionales, trazan las líneas directrices de la política social y adaptan los programas a sus necesidades. No quiere eso decir que los encargados de planear la defensa social deban abstenerse de participar en la formulación de dicha política. Muy al contrario: tienen pleno derecho e incluso cabría decir que tienen obligación de señalar la influencia que la política en curso de preparación pueda ejercer en materia de defensa social y deben, por consiguiente, preparar sus programas para contrarrestar cualesquier efectos criminogénicos que la aplicación de una política social lleve consigo.

62. Así, por ejemplo, la solidaridad de la población resultante de una conciencia de los valores étnicos puede ser una fuerza estabilizadora que contribuya a prevenir el delito. Pero los vecindarios raciales en las ciudades están considerados ahora como algo más bien anticuado, cuando no como una situación políticamente indeseable; y los gobiernos nacionales procuran transformar la conciencia de los valores étnicos en una conciencia nacional. También aquí se advierte particularmente en los países de África que las lealtades y vinculaciones tribuales destruyen a veces el orgullo nacional. La fusión de las tribus para constituir con ellas una nación ha sido considerada como un objetivo de interés nacional, independientemente del efecto que tenga sobre la delincuencia. En el planeamiento de la defensa social no se puede ir en contra de una decisiones de política social que se proponen el logro de unos objetivos nacionales, incluso cuando se haga evidente que tales decisiones vayan quizá a aumentar la incidencia del delito.

63. Un programa de defensa social ha de estar basado, por consiguiente, en las realidades de la existencia social y ha de ajustarse a una política social que se proponga regular el movimiento de las fuerzas sociales. Los resultados inmediatos serán mejores y el programa acabará por tener más éxito a la larga. Las Naciones Unidas han puesto de relieve la importancia del planeamiento del desarrollo, sobre todo desde que el 19 de diciembre de 1961 se decidió lanzar el Decenio del Desarrollo; y, según parece, la prevención del delito y la lucha contra la delincuencia de los menores y de los adultos han de formar parte de ese planeamiento del desarrollo. En una nota que el Secretario General de las Naciones Unidas ha dirigido recientemente a la Comisión de Asuntos Sociales se advierte que los servicios técnicos de defensa social y los órganos rectores de las Naciones Unidas preconizan ese planeamiento ^{12/}.

64. Las ventajas de tal criterio se hacen patentes, por ejemplo, cuando se examina la influencia de la fuerza social de la urbanización en la familia. Desde hace siglos existen centros urbanos en muchos países; pero la industrialización y el desarrollo técnico han acelerado enormemente la urbanización, tendencia que continuará manifestándose y que, en realidad, algunos países consideran satisfactoria.

65. Los efectos de la urbanización pueden ser buenos o malos. El medio urbano aporta mayores estímulos para las actividades intelectuales, posibilidades de empleo relativamente mayores, ventaja en los servicios educativos, médicos y sanitarios más eficientes, diversidad de las distracciones y recreos, viviendas mejor construidas y aceleración en la movilidad social. Pero esas mismas mayores posibilidades de empleo pueden atraer un porcentaje desproporcionado de varones solos que hayan dejado a sus familias en zonas rurales y se instalen en medios suburbanos a los que no están acostumbrados, sin la presión social primaria con que antes habían vivido; esas posibilidades de empleo pueden también incitar a las madres a trabajar fuera, incluso con detrimento del cuidado que deben dar a sus hijos. De igual modo, la diversidad de las distracciones comercializadas que ofrece la ciudad induce lo mismo a los padres que a los hijos a salir de casa y debilita así la estabilidad de la vida doméstica. Por otra parte, los atractivos y excitaciones de la vida urbana alejan de

^{12/} E/CN.5/383/Add.1, pág. 6.

las zonas rurales a muchos niños que con frecuencia se convierten en vagabundos y se inclinan a la delincuencia o a dejarse explotar por los adultos.

66. La urbanización no tiene necesariamente el efecto de debilitar la familia ni de contribuir, por consiguiente, a la delincuencia juvenil. Cabe incluso que la familia, cuando ha sido capaz de aprovechar las mayores facilidades de la vida urbana se fortalezca. Pero una urbanización no planeada ni regulada puede ser criminogénica, porque puede desunir a las familias que se instalan en la ciudad y desordenar sus anteriores normas de vida de manera que en algunos de sus miembros individualmente y en la familia entera se manifiesta una mayor propensión hacia el comportamiento delictivo. Las posibilidades criminogénicas de la urbanización no planeada ni controlada deben ser consideradas atentamente en vista de la urbanización creciente que se acentúa en muchos de los países menos desarrollados. Los progresos del proyecto de desarrollo de la cuenca del Bajo Mekong contribuirán, por ejemplo, inevitablemente a aumentar mucho las dimensiones de varias ciudades y poblados de Birmania, Tailandia, Camboya y Viet Nam y al establecimiento de algunas ciudades nuevas, que coincidirá con el desplazamiento de muchos poblados actuales. De igual modo en Venezuela se ha puesto ya en marcha un plan para levantar en una región muy poco poblada de Guayana una gran ciudad industrial que se situará en la confluencia de los ríos Orinoco y Caroni. Con arreglo al Programa Nacional de Desarrollo de Venezuela, el complejo industrial que rodeará la futura ciudad de Santo Tomé de Guayana, cuya producción se ha iniciado ya en parte, tendrá una población de medio millón de habitantes y hacia el año 1975 producirá aproximadamente un 28 % del total de las exportaciones del país. Planes de tanta envergadura contribuyen sin duda al desarrollo económico de una nación; la posibilidad de que contribuyan además al aumento de la delincuencia en el país dependerá del acierto con que se haga el planeamiento social.

67. Los especialistas en cuestiones de defensa social deben señalar a la atención de quienes elaboran los planes sociales los peligros criminogénicos de una urbanización insuficientemente planeada y sugerirles medidas adecuadas para prevenirlos. Cabe, por ejemplo, tomar disposiciones destinadas a preparar para la vida en la ciudad a los inmigrantes que procedan de zonas rurales; si parece necesario, puede exigirse con carácter obligatorio alguna clase de preparación a quienes se propongan

instalarse en las ciudades. También cabe procurar, en contacto con los encargados de planear la construcción de viviendas, que la migración lleve consigo la reinstalación de la unidad familiar o bien establecer centros de recepción y alojamiento, agencias de empleo, albergues provisionales para acoger a personas solas o a familias enteras, albergues de jóvenes, etc.

68. De ninguna de esas medidas puede esperarse que baste para resolver completamente el problema. Los especialistas en defensa social, por consiguiente, deben preparar programas adecuados para organizar el cuidado y la protección de los niños, cuyas familias se hayan desunido cuando alguno de sus miembros las abandone para ir a la ciudad o cuando, instaladas en la ciudad, no hayan sido capaces de adaptarse a las novedades de la vida urbana. En el Seminario para los Estados Arabes reunido en Damasco el año 1964 se encareció a los gobiernos la conveniencia de que tomaran disposiciones para dar asistencia y protección a los millares de niños árabes migrantes que llevan una vida de vagabundo y cuyos delitos leves son una consecuencia exclusiva de la situación en que están, faltos de vida familiar.

69. Pero la urbanización no es la única fuerza que influye en la familia. Las fuerzas ideológicas, religiosas, sociales, políticas y económicas son factores que intervienen también en los cambios. Una fuerza política que tienda, por ejemplo, a colocar al hombre y a la mujer en situación de igualdad transformará evidentemente las expectativas de cada una de las partes en relación con la otra; una fuerza económica que ofrezca ocasiones iguales de trabajo a ambos cónyuges producirá un efecto parecido.

70. Bajo la presión de todas esas fuerzas conjugadas, no parece razonable esperar que la familia pueda seguir ejerciendo las mismas funciones que antes en la prevención de la delincuencia. La familia no tiene ya en la sociedad contemporánea muchos de los recursos que le permitían intervenir y dirigir la vida de sus miembros, ni es posible restaurar esos recursos con las llamadas medidas de robustecimiento de la familia como, por ejemplo, el establecimiento de servicios de orientación matrimonial, de consejo psicológico, de organización del trabajo a domicilio, etc. Medidas son éstas que pueden sin duda ayudar a las familias a que se mantengan unidas, pero que

no sirven para restablecer las funciones que el núcleo familiar había ejercido en generaciones anteriores. El programa de defensa social deberá ayudar a los niños que estén en peligro de convertirse en delincuentes porque sus familias no sean capaces de ejercer ni siquiera las limitadas funciones de esa clase que todavía les incumben.

71. Los especialistas en cuestiones de defensa social han de considerar asimismo las tendencias contemporáneas que se manifiestan en la institución de la familia para que ninguno de sus miembros se encuentre en situaciones que puedan inclinarlo hacia la delincuencia. Hay que procurar, por ejemplo, que la frecuencia del divorcio en muchos países no ponga en peligro los derechos de los niños nacidos de la unión disuelta. Con arreglo a las leyes o a las normas religiosas o consuetudinarias, el divorcio en ciertos países es fácil y, mientras no se reforme la legislación, se hace indispensable proteger los derechos del niño. En Túnez se ha reformado recientemente la legislación y el marido, por ejemplo, no puede ya separarse de su esposa por simple repudio, ni se concede el divorcio más que cuando concurren ciertas condiciones previas que considere satisfactorias un tribunal competente; una de ellas, según los informes recibidos, exige precisamente que esté asegurada la asistencia y la protección de los niños.

72. Hay que esperar de la familia que, al aceptar esos servicios, cumpla efectivamente las obligaciones que tiene frente a la sociedad. Los padres, en especial, han de procurar que sus hijos reciban instrucción adecuada sobre la naturaleza de las obligaciones que un día tendrán que asumir. La instrucción parece haber adquirido particular importancia en los países menos desarrollados, por la esperanza puesta en las juventudes de esos países de que sean capaces de tomar sobre sí la responsabilidad del rápido desarrollo nacional. A esos efectos, es mucho lo que el Estado puede hacer con el sistema nacional de educación y con los medios de información pública que le permiten influir en los jóvenes; pero eso no exime a la familia del deber que tiene de inculcar la conciencia de los valores y de orientar a los jóvenes hasta que sepan hacerse cargo con dignidad de sus responsabilidades de adulto.

73. En sociedades de estructura sencilla, los ritos de la pubertad marcan el término de la infancia e inician el período en que se comparte la responsabilidad común con

los demás adultos. La sociedad moderna con la prolongada preparación educativa que prepara para una vida de competencia parece haber atribuido demasiada importancia a los privilegios y prerrogativas del adolescente y demasiada poca a las obligaciones que ese mismo adolescente tendrá un día para con la sociedad en que va a ocupar su puesto.

74. Hay una gran distancia entre los valores del adolescente y los valores del adulto, que parece haberse ensanchado sobre todo en los países en vías de desarrollo. Los participantes en la reunión del grupo de expertos en defensa social reunido en Monrovia el año 1964 pusieron muy de relieve, por ejemplo, que "el distanciamiento social entre los adolescentes y los adultos en las condiciones de la vida urbana sometida en Africa a cambios rápidos era con gran frecuencia muy considerable y que se había limitado mucho, por consiguiente, la medida en que los jóvenes contarían con los mayores para fijar sus objetivos sociales y sus normas de conducta" ^{13/}. Cuestión es ésta que inspira preocupación en muchos países, sobre todo por los efectos que pueda tener en la delincuencia y en la lucha contra el delito; pero, aún así, apenas se han practicado hasta ahora estudios de investigación que sirvan de base para preparar un programa y una política de juventud inspirados en la realidad.

75. Admitiendo en cualquier caso que el distanciamiento exista e incluso que inevitablemente haya de aumentar por efecto de la educación más intensiva que reciben los jóvenes, de sus conocimientos más amplios y de la fuerte influencia que ejercen los grupos de camaradas, no ha de ser eso un motivo de que los jóvenes pierdan el contacto con el mundo de los adultos hasta el punto de que ni siquiera reconozcan ya sus objetivos y valores y de que consideren plenamente justificado el propio comportamiento con la sola aprobación y el apoyo que le dan los grupos de camaradas. La represión, cuando venga, será algo incomprensible para el adolescente; y la represión está a cargo precisamente del mundo de los adultos por medio de la policía y de los servicios correccionales.

^{13/} E/CN.14/328, pág. 14.

76. Cuando se considera la familia desde el punto de vista de la prevención del delito, otra cuestión que puede suscitarse sobre el alcance de las responsabilidades familiares relacionadas con el niño es la de la amplitud de la responsabilidad jurídica que recae en la familia por actos delictivos que cometan los menores ^{14/}. La cuestión no se limita evidentemente a la responsabilidad de los padres por los actos delictivos de los menores ni a la sanción que pueda imponerse con amonestaciones, multas o indemnizaciones por daños. Hay que admitir que en muchas sociedades los padres están a veces faltos de autoridad para imponerse a los hijos, porque no les es posible retenerlos en la casa o porque, sobre todo cuando la cultura está en vías de transformación, no tienen ya los medios de ejercer una función antes involuntariamente asumida por imposición de una familia extendida que está desapareciendo. En tales circunstancias, la responsabilidad de los padres puede ser mucho más aparente que real.

77. Una vez más se necesita ahí hacer un estudio a fondo de la situación para encontrar el justo equilibrio y la manera de que la responsabilidad jurídica pueda determinarse cuando se demuestre que haya habido imprudencia deliberada o negligencia grave por parte de los padres. Ese equilibrio y la amplitud de las responsabilidades exigibles a los padres variarán evidentemente según la cultura y según la medida en que el Estado haya asumido el ejercicio de la función paternal. Pero es indispensable restablecer pronto ese equilibrio teniendo en cuenta la rapidez con que las ideas y las instituciones se transforman o envejecen ahora bajo la presión de las fuerzas sociales.

^{14/} Son muchas las legislaciones donde los tribunales tienen facultad de aceptar a los padres o tutores como garantes del buen comportamiento futuro del menor delincuente. En otros países la ley parece haber ido más lejos. En su libro sobre La Función de los soviets locales en la prevención de la delincuencia juvenil, V.S. Pronina enumera una serie de medidas que pueden tomarse para hacer efectiva la responsabilidad de los padres y explica, por ejemplo, que los tribunales de camaradas pueden deliberar sobre el comportamiento inadecuado de los padres e imponerles multas y obligarlos a pagar los daños causados por sus hijos. Role of Local Soviets in the Prevention of Juvenile Delinquency, 1961 Moscú, págs. 60 a 64.

IV. LA FUERZA SOCIAL DE LA EDUCACION EN LA
PREVENCION DE LA DELINCUENCIA

78. Las estadísticas parecen indicar que la delincuencia juvenil ha alcanzado proporciones alarmantes en algunos países prósperos donde la escolaridad es obligatoria y el analfabetismo excepcional, mientras que en muchos países en vías de desarrollo, cuya proporción de analfabetos es muy alta, el problema de la delincuencia juvenil no parece tener proporciones graves, con la paradójica particularidad de que si se examinan atentamente las cifras de la delincuencia en estos últimos países se advierte que la proporción de analfabetos en los delincuentes es mayor que en la población general ^{15/}.

79. Cabría, por consiguiente, inferir que no hay una relación directa de causalidad ni entre la deficiencia de la educación escolar y la baja o la alta incidencia del delito, ni entre la eficiencia de la educación escolar y la alta incidencia del delito. Todo lo que la comparación permite decir es que no puede establecerse con carácter general ninguna relación de causalidad. Determinados sistemas escolares aplicados en ciertas situaciones sociales parecen contribuir a la prevención de la delincuencia juvenil; otros aplicados en otras situaciones parecen favorecerla. La educación escolar no ha de considerarse, pues, más que como una parte de otra fuerza social que puede tener efectos preventivos o efectos estimulantes o incluso unos y otros al mismo tiempo, según la manera, las circunstancias, las condiciones y las situaciones sociales en que ejerza su influencia sobre los jóvenes.

80. El examen de la educación y de la escolaridad como agentes de la prevención del delito ha sido objeto de deliberación en cinco grupos de las Naciones Unidas convocados después del Segundo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del

^{15/} Véanse, por ejemplo, las encuestas comparativas de las Naciones Unidas sobre delincuencia juvenil en Asia y Extremo Oriente, América Latina, Cercano Oriente, América del Norte y Europa.

Delito y Tratamiento del Delincuente (Londres, 1960) ^{16/}. En todos ellos hubo acuerdo general sobre las posibilidades que abre la educación a la prevención de la delincuencia juvenil y sobre lo mucho que la escuela puede contribuir a su aprovechamiento.

81. Se podrá argüir, sin embargo, que la importancia atribuida a la educación escolar como fuerza preventiva del delito se funda en la creencia, más a menudo implícita que manifiesta, de que, en razón de las funciones que le incumben de formar la mentalidad mediante el adoctrinamiento en las clases regulares de estudio, de inculcar en el alumno el sentido de la disciplina y de formar su carácter, las escuelas están mejor acondicionadas para dar a quienes van a ser más tarde adultos la preparación que requieren el desempeño de una función constructiva en la sociedad y el cumplimiento de las leyes. En las sociedades contemporáneas quizá se ha hecho más fuerte esa creencia en la efectividad de la influencia de la escuela por el sentimiento de malestar que causa la incapacidad de la familia actual para seguir desempeñando efectivamente las funciones de vigilancia y disciplina que tuvo antes y la consiguiente importancia de que la escuela pueda ejercerlas.

82. Pero la escuela es otra institución social lo mismo que la familia expuesta de igual modo a la presión de las fuerzas que actúan en la sociedad. En algunos países la escuela ha modificado los criterios relacionados con la disciplina y la vigilancia y los métodos docentes para no quedarse a la zaga de los cambios sociales en curso. La situación se hace patente en la relajación de la estricta disciplina escolar, en la tolerancia mayor ante muy diversas actividades de los alumnos, en los métodos de enseñanza más permisivos, en la mayor libertad de opción entre las materias del plan de estudios, en el uso cada vez más extendido de los servicios de

^{16/} Grupo Consultivo sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente (Ginebra, diciembre 1961), ST/SOA/SD/CG, 1, especialmente párrafos 77 a 80; Seminario Europeo sobre evaluación de métodos empleados en la prevención de la delincuencia juvenil (Frascati, octubre 1962), SOA/ESWP/1962/3, especialmente págs. 29 a 36; Seminario Asiático (UNAFEI, Fuchu, Tokio, febrero-marzo 1964), UNAFEI/5, pág. 46; Grupo de Expertos en defensa social (Monrovia, agosto 1964), E/CN.14/328, especialmente párrafos 39 y 40; III Seminario para los Estados Arabes sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente (Damasco, septiembre-octubre 1964).

consejo y orientación personal, etc. Otros países, por el contrario, han mantenido la escuela como una institución opuesta o indiferente a los cambios sociales y a las nuevas necesidades que resultaban de ellos. En estos últimos países las repercusiones sociales del sistema escolar son considerables.

83. Según esa concepción, la escuela sirve para inculcar un cierto tipo de conocimientos que se aprenden en los libros y para formar el carácter mediante un sistema de disciplina y adoctrinamiento inspirado en la tradición. Ambos objetivos podían quizá realizarse en tiempos en que las clases eran poco numerosas y los alumnos estaban seleccionados por sus aptitudes o por sus antecedentes familiares o incluso por ambas condiciones. Los alumnos aprendían o abandonaban los estudios, pero ni siquiera en esta segunda eventualidad estaban considerados como casos perdidos o como sujetos predispuestos a una vida de fracasos porque, invariablemente, la familia los recogía y colocaba con éxito en situaciones seguras y respetables. El aumento de las poblaciones, la instrucción obligatoria y el desarrollo de los conocimientos técnicos han puesto a la escuela en la imposibilidad de desempeñar aquellas funciones, porque la han obligado a hacerse cargo de un número cada vez mayor de alumnos y porque a muchos de ellos no les interesa la clase de educación que allí reciben. El sistema escolar en muchos lugares se ha adaptado a las nuevas demandas. La capacidad y el número de las escuelas ha aumentado; los planes de estudio se han diversificado y se han modernizado los métodos. La reacción en otros lugares ha sido menor: la escuela se ha agrandado para acoger a un número mayor de alumnos, pero apenas ha hecho nada más. En cualquiera de los dos casos, ha tenido que abandonar algunas de sus funciones anteriores y especialmente las que se refieren a la vigilancia y adoctrinamiento mediante una relación íntima entre maestros y discípulos, a la observancia estricta de las tradiciones escolares y al sistema de disciplina inflexible.

84. Las consecuencias no han sido beneficiosas cuando la escuela se ha limitado a agrandar la capacidad de su matrícula y de sus instalaciones con objeto de recibir más alumnos. En muchos países de Africa y de Asia, la escuela de tradición escolástica, cuyo plan de estudios aspira a formar intelectuales, eruditos y oficinistas

es el único cauce abierto a la educación de todos los jóvenes, independientemente de que tengan la aptitud y la capacidad requeridas en los estudios académicos y de que estén social y psicológicamente adaptados para seguir la orientación de la escuela. Una consecuencia de semejantes situaciones está en la inadaptación de la escuela, patente en la gran proporción de los casos de abandono y vagabundaje, en las faltas de comportamiento, en las malas notas, etc. Otra consecuencia está en que los antiguos alumnos, una vez terminados los estudios, no encuentran empleo porque prácticamente son inempleables, teniendo en cuenta la escasez de los puestos y de los cargos para cuyo desempeño la educación que han recibido los hace teóricamente aptos.

85. Por desgracia, las dificultades que suscita la escuela de tipo académico no se resuelven sólo con establecer un sistema escolar diversificado que complete la instrucción tradicional con la enseñanza comercial, industrial y profesional. En la mayor parte de los países subsiste una situación trágica que reserva las remuneraciones más altas, los puestos que confieren más prestigio social por su carácter directivo, ejecutivo o incluso burocrático y los privilegios del poder y de la posición a los graduados de las escuelas de orientación académica, situación que se agrava sobre todo en los países técnicamente adelantados, donde la automatización reduce poco a poco los empleos de técnicos y operarios de nivel inferior y aumenta, en cambio, por las exigencias de una tecnología más complicada, la demanda de personal con formación universitaria que, salvo en casos raros, procede siempre de escuelas de tipo académico.

86. En la mayoría de los países menos desarrollados, esa misma situación trágica se manifiesta con un carácter más elemental. Lo que hace falta allí son técnicos de menos nivel, torneros, ajustadores, mecánicos, artesanos, dibujantes y otros que reciben formación en escuelas comerciales, industriales y profesionales; pero como los que pueden alardear de ser burócratas están socialmente más considerados, las escuelas de tipo académico siguen en perfectas condiciones de producir aspirantes en número muy superior al de los empleos.

87. Son muchos los países donde se ha reconocido la importancia de ese defecto particular y, en diferentes reuniones regionales de las Naciones Unidas sobre defensa

social se ha llegado invariablemente a un acuerdo para afirmar que ciertos sistemas escolares destinados a dar una educación estereotipada y formalista no preparan adecuadamente a la juventud para la vida moderna ni para el trabajo y puede en cierto modo considerarse incluso como un factor que contribuye a favorecer la delincuencia ^{17/}. Se ha pedido, en consecuencia, que se cambien los planes de estudio; pero esos cambios tendrán poco alcance, mientras no cambien también las actitudes sociales.

88. El fracaso en el desempeño de las funciones escolares y la falta de reacción adecuada acaso explican en parte la poca influencia de algunos sistemas escolares en la prevención del delito. Incluso cabe que lo estimulen. Ahí está el motivo de que la familia eche las culpas a la escuela; y la escuela, a la familia. Una y otra han cambiado; y ni una ni otra pueden ahora encargarse por sí solas de la prevención de la delincuencia. En una publicación reciente de la UNESCO se reconoce que la escuela no puede resolver el problema de la delincuencia juvenil, ni intentar siquiera prevenirla con sus solos medios; todo lo que puede hacer es completar la labor de otros servicios e instituciones sociales ^{18/}.

89. El Grupo Consultivo de las Naciones Unidas reunido el año 1961 se refirió a esas mismas limitaciones y estuvo de acuerdo en que las escuelas, a pesar del contacto que durante muchos años tienen con todos los niños, no podían ser consideradas como un repositorio de niños indisciplinados, ni encargarse de ciertas funciones que incumben en realidad a otros servicios. La influencia de la escuela puede ser beneficiosa para unos e inútil para otros; la atmósfera que prevalece en la escuela no es provechosa para los niños muy indisciplinados ^{19/}.

90. Resulta, pues, que la expansión muy rápida de la educación escolar durante estos últimos años no sólo no ha permitido aumentar la eficiencia de la función

^{17/} Véase, por ejemplo, el Informe del Grupo de Monrovia. E/CN.14/328, párr. 39.

^{18/} Kvaraceus, William C.; La Delincuencia Juvenil: Un problema del mundo moderno, UNESCO, 1964, pág. 54.

^{19/} ST/SOA/SD/CG.1, pág. 28.

preventiva de la escuela sino que, al contrario, ha servido en cierto modo para sobrecargarla y limitarla. Algunos programas educativos han estado además insuficientemente planeados y la expansión de la educación ha contribuido a aumentar el número de los casos de abandono, de vagabundaje, etc.

91. Si se considera la cuantía probablemente cada vez mayor de los recursos que dedican todos los países a la educación, está justificado preocuparse por conseguir que los efectos de esa educación en la delincuencia juvenil sean positivos. Hará falta para ello establecer un programa educativo equilibrado que se adapte a las diferentes necesidades y aptitudes de los niños con sistemas de graduación flexibles y cambios en los medios de instrucción, si conviene hacerlos, y con disposiciones para atender necesidades especiales como, entre otros casos, las de los alumnos que han pasado de la edad escolar.

92. El planeamiento de esos programas escolares ha de estar evidentemente a cargo de expertos en educación. Pero estos últimos años se ha manifestado una tendencia a reconocer que las inversiones en educación son también una capitalización de valores humanos y que contribuyen al desarrollo económico y social de un país, criterio que parecer haber adquirido gran importancia no sólo en ciertos países prósperos sino en muchos países menos desarrollados hasta el punto de que algunos de ellos en Africa y en Asia consagran una gran parte de la renta nacional a la educación escolar, incluso en detrimento de planes muy urgentes de desarrollo económico.

93. Si en el planeamiento de la educación se han tenido con frecuencia en cuenta los objetivos económicos, se han descuidado, en cambio, muchas veces las consideraciones debidas a la defensa social. El supuesto de que un aumento de los medios de instrucción contribuye necesariamente a preparar a los jóvenes para ser buenos ciudadanos no siempre resulta cierto. Primero, los planes de estudios están dirigidos en muchos países a comunicar conocimientos a los alumnos sin que se haya atendido suficientemente la necesidad de inculcarles el sentido cívico o moral de los deberes. Segundo, la tendencia se ha orientado a menudo hacia el objetivo de producir un mayor número de personas "instruidas" y se ha desatendido la calidad de la instrucción; los plazos fijados para reducir el analfabetismo o para elevar el nivel medio de la

instrucción en el país han perjudicado la calidad de la labor. Tercero, los programas educativos en muchos países parecen haber beneficiado exclusivamente a los alumnos que reciben instrucción académica; los que llevan otra orientación están expuestos a frustraciones que se traducen en abandonos, etc.

94. Conviene, pues, incluso desde el punto de vista de la educación y de la economía que en el planeamiento de los programas educativos se procure obtener el asesoramiento y la colaboración de especialistas en defensa social para que las inversiones hechas en materia de educación no tengan la contrapartida de un aumento en los costos de la delincuencia.

95. Ni siquiera cuando el planeamiento es armonioso y equilibrado podrá evitarse la presencia en las escuelas de algunos inadaptados. Será preciso, pues, establecer servicios especializados para localizar cuanto antes esos casos de inadaptación (vagabundaje, malas notas, dificultades de comportamiento, etc.) y ponerles remedio. La escuela, que tiene a su cargo por lo menos durante una gran parte del día la custodia de todos los niños, está en condiciones excelentes para facilitar la localización precoz de la delincuencia, lo que no significa, ni mucho menos, que sea la escuela la que pueda aplicar el remedio.

96. La clase de servicios especializados que esa atención requiere y la posibilidad de establecerlos dependen, por supuesto, de las necesidades particulares de cada país y de los recursos con que cuente. En el Seminario de las Naciones Unidas sobre Defensa Social reunido en Frascati pareció haber acuerdo general en considerar necesario, por ejemplo, que todas las escuelas de Europa tuvieran acceso a servicios especializados para el diagnóstico, tratamiento curativo y orientación de los alumnos que planteaban problemas de adaptación graves y que se diera ayuda para adiestrar al personal docente en la localización de casos de delincuencia juvenil y en la correspondiente intervención ^{20/}, recomendación que, sin embargo, no podrá ser atendida en muchos de los países menos desarrollados, donde los recursos financieros son limitados y escasea el personal competente en medicina y en psicología.

20/ SOA/ESWP/1962/3, pág. 34.

97. Incluso cuando funcionan, no puede esperarse de esos servicios especializados que por sí solos resuelvan el problema de la delincuencia juvenil y habrá que aplicar otras medidas concomitantes. En realidad, los menores están hoy más expuestos a otras muchas clases de estímulos exteriores; la escuela no es la única institución que educa al niño o al adolescente, en quien los medios de información pública, los grupos de camaradas y otros factores ejercen influencia directa. En vista del deterioro que se ha producido en la acción de la familia, los programas y las actividades exteriores a la escuela adquieren mayor importancia para la prevención del delito.

98. Esos programas tienen por objeto organizar actividades que contrarresten o encaucen las influencias educativas exteriores a la escuela. Son, por consiguiente, complementarios de la educación escolar. En general pueden clasificarse en dos tipos: el de las actividades para niños y adolescentes durante las horas que les deja libres la escuela y durante los fines de semana y las vacaciones y el de la educación de los que siguen los estudios después del período de escolaridad obligatorio y de los que han empezado ya a ganarse la vida. En el primer grupo se incluyen los clubs especializados para los alumnos que tienen aptitudes o aficiones particulares (literarias, manuales, musicales, ajedrez, etc.), los clubs deportivos y recreativos, los clubs de vacaciones para practicar el montañismo, la marcha a pie, la natación, etc., los coros y otras agrupaciones por el estilo. El otro tipo de actividades tiene por objeto preparar a la generación joven para el empleo y mejorar la competencia de los trabajadores jóvenes a fin de que no se queden a la zaga en un medio donde el desarrollo tecnológico adelanta con rapidez.

99. Durante una conferencia internacional sobre la juventud, que patrocinaba la UNESCO y que se reunió en Grenoble el año 1964 se advirtió la necesidad de que en los países más adelantados la población joven alcance un alto nivel de educación técnica para ponerse en condiciones de atender las exigencias de una industria o de una agricultura muy especializadas y de adaptarse a unas técnicas agrícolas e industriales en constante desarrollo. La transferencia no interrumpida de una parte de la mano de obra rural a los empleos de la industria exige además que la población

joven mantenga constantemente al día sus competencias profesionales. Con respecto a los países en vías de desarrollo e insuficientemente equipados, se advirtió en la misma conferencia que la educación, en cambio, era de corta duración, incompleta y a veces ineficiente, porque el niño y el adolescente salían de la escuela sin haber recibido una preparación adecuada para la vida. Se hacía indispensable, pues, compensar los rápidos cambios que lleva consigo el desarrollo estableciendo sistemas educativos adaptados a sus necesidades particulares 21/.

100. Puede considerarse que forman parte de la educación fuera de la escuela los elementos siguientes: clases nocturnas; adiestramiento práctico en el lugar de trabajo; vacaciones autorizadas y pagadas por las empresas para permitir a los empleados que continúen sus estudios; fijación de tiempo libre durante la jornada de trabajo sin disminución de la paga; cursos por correspondencia, incluso por radio y televisión; clases de preparación para el empleo y clases complementarias durante el empleo para los que han interrumpido o no han podido terminar la instrucción primaria a fin de que sigan los estudios y entren luego en una escuela profesional; centros especializados en la formación de jóvenes para ayudar a los que no hayan terminado su instrucción general; organización de medios de formación profesional en las empresas durante la jornada de trabajo a fin de que los trabajadores y empleados puedan adquirir otras competencias 22/.

101. Para que la fuerza social de la educación se emplee efectivamente en la prevención de la delincuencia parece necesario emprender un programa concertado de acción que incluya la educación en la escuela y las actividades de educación y de otra clase fuera de la escuela. La atención exclusiva o separada que se ponga en uno u otro de esos dos aspectos podrá no tener resultados beneficiosos. La necesidad de establecer ese programa concertado no significa que su funcionamiento deba estar exclusivamente intervenido por el Estado; puede bastar que el Estado lo dirija y oriente y deje una parte de las funciones a cargo de instituciones o servicios no oficiales que cooperen voluntariamente.

21/ Informe de la Conferencia Internacional sobre la Juventud (Grenoble, 23 de agosto a 1º de septiembre de 1964), UNESCO, 10 de noviembre de 1964 (UNESCO/ED/211), págs. 14 y 15.

22/ Para más detalles véase el Informe de la Conferencia Internacional de la Juventud, (Grenoble, 1964) UNESCO/ED/211, 10 de noviembre de 1964.

V. LAS POSIBILIDADES DE EMPLEO Y LA PREVENCION DEL DELITO

102. Muchos autores sostienen tanto en países desarrollados como en países en vías de desarrollo que las situaciones de depresión económica y la escasez de posibilidades de empleo son dos de las razones principales que contribuyen a la delincuencia. En los Estados Unidos, el fuerte porcentaje de delincuentes entre los jóvenes que han terminado sus estudios y todavía no han encontrado empleo está considerado por las autoridades como una demostración concluyente de las relaciones entre la ociosidad forzada y el delito ^{23/}. En la República del Camerún, una investigación practicada recientemente indicaba que la escasez general de empleo, la falta de facilidades de formación para el trabajo en zonas urbanas y la explotación de los trabajadores jóvenes eran algunos de los factores que más contribuían a la delincuencia juvenil ^{24/}. Informes procedentes de la República del Viet Nam indican asimismo que el 28,7 % de los menores delincuentes no tenían empleo adecuado y vivían de expedientes y que había entre ellos un 87 % que eran incapaces de encontrar trabajo y estaban mal alimentados ^{25/}. En la reunión del Grupo Latinoamericano de Expertos (La Guaira, Venezuela, septiembre de 1963) y en el III Seminario de las Naciones Unidas para los Estados Arabes (Damasco, septiembre-octubre de 1964) se hicieron observaciones semejantes sobre la relación entre la pobreza y la delincuencia. La pobreza contribuía en esos países a la delincuencia porque, según se dijo, provocaba sentimientos de necesidad o de privación que excitaban la rebeldía y los antagonismos y conducían hacia el delito ^{26/}.

^{23/} Véase el documento de trabajo preparado por la Oficina Internacional del Trabajo para el Tercer Congreso de las Naciones Unidas (Estocolmo), pág. 35.

^{24/} S.P. Tschoungui y Pierre Zumbach, Diagnóstico de la delincuencia de menores en el Camerún, Revista Internacional de Política Criminal, Nº 20, págs. 46 y 47.

^{25/} "La délinquance juvénile au Viet-Nam", L'enfance dans le monde, noviembre y diciembre de 1959.

^{26/} Informe del Grupo de Expertos Latinoamericanos (La Guaira, Venezuela, 9 a 18 de septiembre de 1963) e Informe del III Seminario de las Naciones Unidas para los Estados Arabes (Damasco, septiembre y octubre de 1964).

103. Hay indicaciones, por otra parte, de que, incluso cuando no faltan posibilidades de trabajo, la incidencia de la criminalidad puede ser considerable y de que muchos delincuentes tienen empleo. De una encuesta practicada recientemente en Francia sobre los delitos cometidos por bandas de jóvenes resultaba, por ejemplo, que menos del 10 % de los miembros de esas bandas estaban sin trabajo ^{27/}. En Zambia se ha observado además que en ciudades donde abunda la población joven la razón de que haya muchos jóvenes desocupados no está siempre en que falten empleos, sino en que muchas veces las ofertas se refieren a trabajos domésticos que no corresponden a la categoría a que aspiran los jóvenes cuando han llegado a cierto nivel de instrucción ^{28/}.

104. Situaciones difíciles como las de los ejemplos mencionados permiten pensar que las posibilidades de empleo ofrecidas a la población joven no bastan por sí solas para producir el fuerte efecto preventivo que se les suele atribuir, sin que eso quiera decir que deba prescindirse por completo de los programas de prevención del delito fundados esencialmente en facilitar posibilidades de empleo. Allí donde haya un gran número de jóvenes descontentos y desocupados, cuya educación con frecuencia habrá sido además insuficiente, no cabe duda de que convendrá de algún modo poner en marcha planes para darles trabajo, lo mismo en beneficio de la prevención del delito que en beneficio de la sociedad en general.

105. Así se ha hecho en Malí, en el Congo (Brazzaville), en la República Malgache y en Ghana, mediante la organización de Brigadas Cívicas de Jóvenes que absorben a un gran número de jóvenes sin empleo y encauzan ese excedente de mano de obra y, en particular, de mano de obra joven hacia alguna clase de trabajos de obras públicas o de colonización rural. Otros países, como la República del Chad, la Costa de Marfil y Gabón han implantado el servicio militar obligatorio y emplean a los reclutas en trabajos de interés nacional ^{29/}. Algunos de esos planes se han emprendido en parte

^{27/} "La délinquance des jeunes en groupes", Centre de formation et de recherche de l'éducation surveillée, Vaucresson, 1963, L'enfant, N° 1, 1964, págs. 53 a 59.

^{28/} Clifford, A., Juvenile Delinquency in Zambia, publicación de las Naciones Unidas en preparación.

^{29/} Clifford, A., Evaluación de los métodos utilizados para la prevención y el tratamiento de la delincuencia juvenil en Africa al sur del Sahara, Revista Internacional de Política Criminal, N° 21, pág. 19.

con el propósito de prevenir el delito mediante el empleo de los jóvenes en tareas socialmente constructivas que contribuyan además a darles el sentido de la realización y a fortalecer en ellos la noción de las responsabilidades cívicas. Convendrá de todas maneras tener presente que los planes de esa clase no aportan empleos permanentes. Si durante el tiempo que transcurra entre el reclutamiento para el servicio nacional y la terminación de dicho servicio el desarrollo de la economía hace posible aumentar las posibilidades de empleo, y si durante ese tiempo de servicio se da formación adecuada a los jóvenes que lo hacen, el período dedicado al servicio nacional habrá dado un resultado satisfactorio; pero si el joven desmovilizado se encuentra al terminar sin empleo ni esperanzas de obtenerlo, su descontento y sus dificultades serán todavía mayores, porque tendrá mayores aspiraciones insatisfechas.

106. En algunos países las posibilidades de empleo aparecen como una consecuencia del juego relativamente libre de las fuerzas económicas. En otros países, se hace una intervención mayor o menor en las fuerzas económicas con restricciones en los cambios, contingentes a la importación, etc. Hay otros países en fin, donde las posibilidades de empleo pueden abrirse deliberadamente con arreglo a un planeamiento estricto. Conviene advertir además que las posibilidades nuevas de empleo, lo mismo cuando se presentan a consecuencia del juego libre de las fuerzas económicas que por efecto de un planeamiento deliberado, no suponen siempre el aumento de los empleos, porque también pueden corresponder sencillamente a que la supresión de empleos anticuados, debida a los cambios tecnológicos o a la falta de rendimiento de algunas industrias, sea compensada por empleos nuevos de sustitución.

107. Lo que para el especialista en defensa social tiene importancia particular es el grado de satisfacción (o de frustración) con que quienes ocupan esos empleos desempeñan sus tareas. Hay motivos para suponer que algunos de los que se sienten frustrados puedan en definitiva inclinarse hacia la delincuencia como una manifestación de su sentir. Los sentimientos de frustración se acentuarán con toda probabilidad en países donde los grupos sociales privilegiados disfrutan a vista de todos de las ventajas de la opulencia o donde haya aumentado el nivel de las expectativas de la población en cuanto se refiere al bienestar material y a la abundancia de bienes.

Las expectativas de la población pueden aumentar a causa de las esperanzas que les den y de las promesas que les hagan los gobernantes o a causa de los planes de desarrollo económico que se hayan emprendido o vayan a emprenderse; pero a veces son simplemente un efecto de las imágenes y de los símbolos de una prosperidad extranacional que diseminan los medios de información pública. Sea cual fuere la razón, la comprobación personal de que no se consigue alcanzar el nivel de las propias expectativas puede apartar de un trabajo mal remunerado y llevar por otros caminos en pos de los placeres y los lujos de la abundancia.

108. A esos efectos, el especialista en defensa social deberá en general asesorar sobre la preparación de la juventud para su empleo futuro y, en particular, hacer lo posible por conseguir que los jóvenes más propensos al comportamiento delictivo reciban una preparación adecuada para los empleos que por su temperamento o por otras razones parezcan convenirles mejor. Entre las medidas que pueden sugerir con ese objeto estará seguramente el establecimiento de servicios informativos y de orientación profesional, de sistemas de educación (aprendizaje inclusive) y de servicios de empleo.

109. En varios países algunos especialistas en defensa social han preconizado el establecimiento de servicios especiales de orientación profesional y empleo para menores delincuentes, fundándose en que la solución de los problemas que plantean la falta de empleo y la imposibilidad personal de obtenerlo son, en su caso, elemento esencial de un programa de rehabilitación. Se ha sostenido además que la falta de empleo y las dificultades mayores de obtenerlo en este grupo tenían un carácter separado y distinto que requería una solución especial. Se han emprendido varios programas de esa clase en algunos países, como los Estados Unidos. Los expertos en defensa social no favorables a ese criterio alegan que un servicio distinto tiende a incluir al delincuente en un grupo separado y lo marca con un estigma no sólo a vista de los demás sino incluso a sus propios ojos. Estos otros expertos sostienen que sólo debe haber unos servicios comunes abiertos a todos los jóvenes, sin perjuicio de que esos servicios pongan atención particular en las diferencias y los problemas individuales del delincuente lo mismo que la han de poner en los problemas y las diferencias individuales de cualquier joven.

110. Los servicios de orientación y formación profesionales tienen una intervención muy importante para evitar que los jóvenes se desorienten buscando empleos que no convienen a su preparación. Se ha observado que en la mayoría de los países, a pesar del rápido desenvolvimiento de los servicios de información y de comunicación y del uso extensivo de los medios de información pública, los jóvenes tropiezan con dificultades crecientes para formarse una idea razonablemente exacta de las posibilidades de trabajo que se les ofrecen. Esas dificultades parecen ser mayores en los países industrializados y más desarrollados, donde no sólo hay que escoger en cualquier momento entre una variedad muy compleja de empleos, sino que la rápida marcha de los cambios tecnológicos crea ocupaciones nuevas y elimina otras como anticuadas con desconcertante rapidez ^{30/}. Se ha abierto así una brecha entre los empleos disponibles y un gran número de jóvenes que no pueden ocuparlos porque no tienen formación o no tienen la formación adecuada y siguen, por lo tanto, sin trabajo. En los países menos desarrollados, las posibilidades de opción son muy pequeñas y los jóvenes tienden a aceptar lo que esté inmediatamente disponible, tanto si lo consideran adecuado como no adecuado a sus capacidades.

111. Estos últimos años ha habido un mejoramiento marcado en los métodos para aconsejar e informar a los jóvenes y a sus padres sobre los tipos de empleo a que pueden tener acceso y sobre la preparación profesional respectiva. Será necesario ampliar esos servicios para que puedan atender las demandas de un número cada vez mayor de jóvenes que buscarán empleo en un futuro próximo. Su organización tropezará quizá con algunas dificultades, que no han de ser de ningún modo insuperables, para establecer el contacto y la cooperación entre el sistema escolar (incluso las escuelas profesionales) y las industrias u otras empresas que pueden dar trabajo.

30/ El Dictionary of Occupational Titles de los Estados Unidos en su última edición contiene 6.000 designaciones nuevas de empleo introducidas después de 1949 (citado en el documento sobre La función de la orientación profesional, la formación y el trabajo en la adaptación de la juventud y la prevención de la delincuencia juvenil, preparado por la OIT para el Tercer Congreso, N° D.2, 1965, pág. 8.

112. Se considera en general que un sistema de orientación profesional ^{31/} ha de contar con todos los medios y facilidades requeridos para atender a los niños y los adultos deseosos de adquirir los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para un trabajo u ocupación, independiente de la naturaleza de esos medios y facilidades y sin excluir la formación técnica en una escuela durante un período largo o corto, el aprendizaje o la formación acelerada. El sistema empleado dependerá del país, de las condiciones económicas y sociales y del grado de centralización de los servicios; pero, en cualquier caso, deberá cumplir dos requisitos fundamentales: estar en condiciones de facilitar a cuantos lo deseen la preparación que requiera una profesión determinada y adaptarse a la economía para aportar el personal técnico, de gestión y de oficina que sea necesario.

113. En un documento preparado para el Seminario de las Naciones Unidas sobre prevención de la delincuencia reunido en Frascati (octubre de 1962), la Organización Internacional del Trabajo hizo notar que podían distinguirse dos tendencias en materia de formación profesional, una, que parece prevalecer en los países en vías de desarrollo, orientada hacia la formación acelerada con métodos intensivos que permitan adquirir rápidamente las competencias requeridas; y otra, dirigida hacia una preparación profesional más generalizada que facilite la movilidad del empleo y la adaptación ulterior a otros empleos, cuando los cambios económicos y tecnológicos lo hagan necesario ^{32/}, tendencia que prevalece sobre todo en los países más desarrollados. En muchos de esos países se reconoce, en efecto, que el cambio en las actividades profesionales es una consecuencia inevitable de la industria moderna, por lo que ha de darse un carácter más general a la preparación profesional.

^{31/} Sobre esta materia véase La función de la orientación profesional, la formación y el trabajo en la adaptación de la juventud y la prevención de la delincuencia juvenil, preparado por la OIT para el Tercer Congreso, N° D.2, 1965, capítulo IV.

^{32/} La función de la orientación profesional, la formación y el trabajo en la adaptación de la juventud y la prevención de la delincuencia juvenil, preparado por la OIT para el Tercer Congreso, UN/SOA/SEM/8/WP.5.

114. Otro servicio indispensable para obtener todas las ventajas que pueden dar de sí las posibilidades de trabajo es el establecimiento de un sistema efectivo de empleo. El servicio de empleo es además un complemento del sistema de formación profesional porque, como señalaba también la OIT, un servicio que no aporta alguna ayuda constructiva para encontrar trabajo cuando se terminan los estudios de formación profesional tiene muy pocas probabilidades de que su utilidad o su necesidad sean reconocidas 33/.

115. Los servicios eficientes de empleo son un elemento vital en los programas de prevención del delito, porque la formación y la orientación profesionales que no conduzcan luego a encontrar realmente un trabajo pueden tener efectos perjudiciales. En el Informe del Seminario de Frascati se advertía que "el fracaso en la busca de trabajo es muy grave para todos los jóvenes, pero puede ser catastrófico en el caso del delincuente y del predelincente, porque sus reacciones contra la frustración son más violentas" 34/.

116. Muchos países, con independencia del estado de desarrollo económico en que se encuentran, han tomado disposiciones para establecer o extender los servicios de esa clase, lo que favorece los fines del especialista en defensa social. En los Estados Unidos, según los informes recibidos, se abrieron 4.000 oficinas de empleo el año 1962 para ayudar a los jóvenes a encontrar trabajo 35/. Muchos de los países menos desarrollados han empezado también a organizar los mismos servicios. En Tanzania (Tanganyica) funciona uno desde 1959 y en varios países de Asia como, por ejemplo, Ceilán, India y Singapur se ha organizado también de algún modo la asistencia especial para ayudar a los jóvenes a encontrar trabajo 36/.

33/ La función de la orientación profesional, la formación y el trabajo en la adaptación de la juventud y la prevención de la delincuencia juvenil, preparado por la OIT para el Tercer Congreso, UN/SOA/SEM/8/WP.5.

34/ SOA/ESWP/1962/3, pág. 42.

35/ La función de la orientación profesional, la formación y el trabajo en la adaptación de la juventud y la prevención de la delincuencia juvenil, preparado por la OIT para el Tercer Congreso, N° D.2, 1965, pág. 40.

36/ Idem.

117. Un aspecto diferente del empleo, que tiene interés para el especialista en defensa social, es la posibilidad de que haya ocupaciones que puedan ser socialmente peligrosas. Con el aumento de la urbanización, de la industrialización y de las poblaciones urbanas, sobre todo en países menos desarrollados, ha de aumentar inevitablemente la posibilidad de encontrar empleos virtualmente peligrosos para los jóvenes. Tales condiciones suscitan una demanda de diversiones comercializadas; y la respuesta puede ser una proliferación de bares, cafés cantantes, salas de baile, boleras, etc. El crecimiento de la urbanización puede también llevar, sobre todo en ciudades de Asia y de Africa, a un aumento de los oficios callejeros y de los vendedores ambulantes. Esa clase de ocupaciones, aunque den efectivamente un empleo, se sitúan en un medio de trabajo muy propenso a la delincuencia. No es posible, por desgracia, en muchos países impedir que los jóvenes se dediquen a tales actividades que, en economías estancadas, pueden ser muchas veces la única posibilidad que tienen de evitar la indigencia pero, en beneficio de la prevención del delito y de los mismos interesados, hay que procurar cuando menos que se aplique alguna forma de intervención y vigilancia de dichas ocupaciones para que los jóvenes no sean explotados por quienes los emplean, ni inducidos al delito por otros.

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.