



NACIONES UNIDAS

ASAMBLEA
GENERAL



Distr. GENERAL

A/CONF.144/PM.1
20 enero 1988

ESPAÑOL
Original: INGLES

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

GUÍA PARA LOS DEBATES DE LAS REUNIONES PREPARATORIAS REGIONALES E
INTERREGIONALES PARA EL OCTAVO CONGRESO DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE PREVENCIÓN DEL DELITO Y TRATAMIENTO DEL DELINCUENTE

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1- 5	2
TEMAS SUSTANTIVOS INCLUIDOS EN EL PROGRAMA PROVISIONAL	6-111	3
Tema 1. Prevención del delito y justicia penal en el contexto del desarrollo: realidades y perspectivas de la cooperación internacional	6-25	3
Tema 2. Políticas de justicia penal en relación con los problemas de las penas de prisión, otras sanciones penales y medidas sustitutorias	26-42	10
Tema 3. Medidas nacionales e internacionales efectivas contra: a) la delincuencia organizada; y b) las actividades terroristas criminales	43-75	15
Tema 4. Prevención de la delincuencia, justicia de menores y protección de la juventud: criterios normativos y orientaciones	76-95	25
Tema 5. Principios y directrices de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal: aplicación y prioridades para el establecimiento de normas adicionales	96-111	30

INTRODUCCION

1. Esta guía para los debates, que será utilizada como programa provisional anotado de las reuniones preparatorias del Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, tiene por objeto describir a grandes rasgos los cinco temas sustantivos del programa provisional del Congreso, aprobado por el Consejo Económico y Social en su resolución 1987/49 de 14 de mayo de 1987 y por la Asamblea General en su resolución 42/59 de 29 de noviembre de 1987.

2. Las reuniones interregionales sobre cada uno de los temas sustantivos, que se celebrarán en 1988, contarán con la asistencia de expertos nombrados por el Secretario General teniendo debidamente en cuenta sus respectivas esferas de competencia y el principio de la distribución geográfica. Las reuniones regionales, a las que el Secretario General invitará a los gobiernos a enviar representantes, se celebrarán en 1989 y aportarán perspectivas regionales, incluida información sobre las orientaciones fundamentales de las políticas adoptadas y las tendencias generales de los países de cada región respecto de cada uno de los temas del programa.

3. En su noveno período de sesiones, el Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia recomendó al Consejo Económico y Social que aprobara la inclusión de los siguientes temas sustantivos en el programa provisional del Octavo Congreso 1/:

1. Prevención del delito y justicia penal en el contexto del desarrollo: realidades y perspectivas de la cooperación internacional;
2. Políticas de justicia penal en relación con los problemas de las penas de prisión, otras sanciones penales y medidas sustitutorias;
3. Medidas nacionales e internacionales eficaces contra: a) la delincuencia organizada; b) actividades terroristas criminales;
4. Prevención de la delincuencia juvenil, la justicia de menores y la protección de la juventud: criterios normativos y orientaciones;
5. Principios y directrices de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal: aplicación y prioridades para el establecimiento de nuevas normas.

4. Una versión anterior de esta guía para los debates fue presentada a los miembros del Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia para que formularan observaciones al respecto. Las sugerencias de ellos recibidas, así como las recomendaciones anteriores del Comité sobre el enfoque y la importancia que ha de darse a cada tema sustantivo, quedan reflejadas a continuación. Las preguntas que figuran al final de cada esbozo tienen por objeto estimular y orientar el examen de los temas.

5. La presente guía tiene como finalidad no sólo centrar el examen en los diferentes temas del programa en las reuniones preparatorias y estimular el debate de las cuestiones más importantes a fin de determinar las principales opciones normativas que el Congreso tiene ante sí para tomar las medidas oportunas, sino también obtener información pertinente a fin de incluirla en

los documentos de trabajo del Congreso. En consecuencia se invita a los participantes a que presenten todo tipo de material pertinente, como informes y estudios, nuevas leyes, tratados y acuerdos, así como cualquier otra documentación de base apropiada sobre cada uno de los temas del programa.

TEMAS SUSTANTIVOS INCLUIDOS EN EL PROGRAMA PROVISIONAL

Tema 1. Prevención del delito y justicia penal en el contexto del desarrollo: realidades y perspectivas de la cooperación internacional

6. Con este tema se procura conseguir una continuidad entre el Séptimo y el Octavo Congresos, puesto que sirve de marco general para un diálogo serio y constructivo entre los Estados Miembros y lleva a la formulación de directrices, principios y orientaciones concretas para la cooperación regional e internacional en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal.

7. Al examinar este tema del programa, el Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia hizo, en su noveno período de sesiones, varias recomendaciones relativas al contenido y a los aspectos principales del tema, y sugirió que éste fuera lo suficientemente amplio para abarcar cuestiones de interés general para los Estados Miembros, pero también lo bastante concreto para servir de guía en la adopción de medidas prácticas. Debía también servir de vehículo para el intercambio de opiniones en esferas de la cooperación técnica y de instrumento para el examen de la interrelación entre la ciencia, la tecnología y la prevención del delito.

8. A lo largo de los años, el centro de atención de las actividades de los órganos normativos de las Naciones Unidas que se ocupan de los problemas del delito se ha ido desplazando de las cuestiones referentes meramente al tratamiento del delincuente a la cuestión más amplia de la prevención del delito y la justicia penal en el contexto del desarrollo socioeconómico general. Este cambio de orientación ha ido acompañado del reconocimiento de que el desarrollo era un proceso global que comprende elementos económicos, políticos, sociales, culturales, ambientales e institucionales. La interacción de esos elementos exige la adopción de un enfoque integrado, que tenga debidamente en cuenta los aspectos de la prevención del delito y la justicia penal.

9. El Séptimo Congreso de las Naciones Unidas no sólo reafirmó la validez y la conveniencia de abordar la prevención del delito y la justicia penal en el contexto del desarrollo, sino que pidió además que esta cuestión fuera examinada por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre la base de la información proporcionada por los Estados Miembros acerca de los resultados alcanzados en la aplicación de las resoluciones y decisiones del Séptimo Congreso. Además, en el Plan de Acción de Milán, el Congreso reconoció que el delito era un importante problema de dimensiones nacionales y, en algunos casos, internacionales, que obstaculizaba el desarrollo político, económico, social y cultural de los pueblos y amenazaba los derechos humanos, las libertades fundamentales, la estabilidad y la seguridad, y que, en algunos casos, exigía una respuesta concertada de la comunidad de naciones. El Congreso también señaló la necesidad de estudiar el delito y la delincuencia en relación con los derechos humanos y las libertades fundamentales 2/.

10. Los Principios Rectores en Materia de Prevención del Delito y Justicia Penal, aprobados por unanimidad por el Séptimo Congreso y cuya aplicación fue recomendada por la Asamblea General, hacían hincapié en que los progresos para lograr la paz en el mundo y la justicia social mediante un enfoque global e integrado debían planificarse y llevarse a efecto de manera adecuada aprovechando las contribuciones de diversos factores, entre ellos unas políticas justas de prevención del delito y justicia penal. Tales políticas no sólo debían reducir los costos humanos y sociales de la delincuencia sino también, llegado el caso, contribuir a establecer salvaguardias que aseguraran la participación plena y equitativa de la población en los procesos de desarrollo, mejorando de este modo la viabilidad de los planes, programas y medidas nacionales de desarrollo 3/.

11. A medida que las sociedades se transforman y se desarrollan, el delito adquiere nuevas formas y dimensiones. La gravedad y la difusión de la delincuencia pueden variar según los países y las regiones, pero está claro que en muchas partes del mundo parece seguir eludiendo las medidas oficiales y convencionales de control, minando así los fundamentos y los valores sociales sobre los que estos mismos controles se asientan. Las actividades delictivas han alcanzado en muchos países un nivel que es causa de grave preocupación y temor general, por lo que se reclaman medidas urgentes y medios más prácticos para combatirlos y restaurar el sentimiento de seguridad pública. En efecto, no sólo las nuevas formas de los delitos constituyen un hecho alarmante, sino que la delincuencia tradicional, como los asaltos callejeros, robos con allanamiento de morada, robos de coches, robos con efracción y, en general, los delitos contra la propiedad, siguen siendo un problema importante que crea inseguridad y angustia entre la población. La experiencia de muchos países ha mostrado que un desarrollo nacional no planificado y con disfunciones se ha visto demasiadas veces acompañado de mayores tasas de delincuencia que han tenido efectos secundarios negativos en el crecimiento económico, mientras que en otros países donde se han formulado y aplicado estrategias adecuadas de prevención del delito como parte integrante de las políticas socioeconómicas, se han mitigado los repercusiones negativas de la delincuencia. Sin embargo, los resultados de investigaciones realizadas en algunos países desarrollados indican que unos mayores niveles de vida hacen a aumentar el número de oportunidades para cometer determinados tipos de delito, en vez de contribuir a reducirlos. Otros resultados han indicado también que las reacciones al delito pueden variar entre el apoyo incondicional a "la ley y el orden", por una parte, y la permisividad propugnada por quienes recomiendan intervenciones jurídicas mínimas, por otra. También se ha visto que el nivel de tolerancia al delito varía según los países, al igual que las respuestas punitivas, y que el hecho de no prestar suficiente atención a la delincuencia, y no ver la relación íntima que mantiene con otros problemas nacionales más amplios y demás aspectos de la vida social, económica y política, dificulta el logro de los objetivos nacionales y hace peligrar el disfrute de los derechos humanos y libertades fundamentales.

12. No sólo la delincuencia ha asumido nuevas formas y dimensiones sino que también se han multiplicado las circunstancias en que se produce, las oportunidades que la facilitan y los motivos y presiones que la fomentan. Tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo se reconoce en general que los recientes adelantos científicos y tecnológicos han producido beneficios económicos sustanciales, pero también han dado nuevas dimensiones a la delincuencia, en gran parte porque estos adelantos no se han visto acompañados de una apreciación correcta de sus consecuencias adversas

para el entorno natural, social, económico y cultural. La complejidad de la vida moderna obliga a realizar esfuerzos concertados e interdisciplinarios para determinar y prever estos efectos negativos, incluida la aparición de nuevos actos delictivos basados en las novedades tecnológicas, y sugerir medidas eficaces para contrarrestarlos. Dados el carácter tecnológico de la sociedad contemporánea y los importantes progresos de la industrialización, la automatización y la mecanización, los Principios Rectores hacen hincapié en la importancia del cambio planificado y la protección especial contra la negligencia delictiva en las esferas de la salud pública, las condiciones laborales, la explotación de los recursos naturales y el medio ambiente y el suministro de bienes y servicios a los consumidores.

13. La experiencia enseña que a veces las consecuencias de la negligencia pueden asumir proporciones enormes y poner en peligro la salud de la gente y el medio ambiente. Cabe prever que la industrialización incontrolada, en particular cuando se pretende obtener pingües beneficios sin prestar la debida atención a las normas de salud pública y a las condiciones de trabajo, puede constituir una amenaza para el medio ambiente y la seguridad. En los últimos años se ha asistido a un aumento sin precedentes de los delitos relacionados con el medio ambiente, por lo que es preciso adoptar medidas concertadas y medios innovadores de control. En muchas partes del mundo se han producido graves daños a la salud pública, se han perdido vidas y se han destruido bienes y propiedades. Por su propia naturaleza la contaminación del aire y del agua a causa de algunos procesos químicos e industriales no se limita a un sólo territorio, quedando así anticuada la visión tradicional de un mundo dividido por fronteras. La eliminación de desechos industriales peligrosos, los vertidos en el mar y en el océano son fenómenos muy frecuentes, que causan graves daños y cuyas consecuencias tienen carácter transnacional. Hoy en día, el interés nacional e internacional por comprender mejor los delitos ambientales a escala mundial requiere la adopción de medidas urgentes a fin de elaborar estrategias eficaces de protección del medio, incluida la aplicación de procedimientos de seguridad adecuados, el establecimiento de métodos satisfactorios de defensa del ambiente y la promulgación de leyes más estrictas a este respecto.

14. Para aplicar políticas eficaces de prevención del delito y justicia penal, como parte de la planificación económica y social general, se requiere la acción concertada de todos los organismos del Estado y la sociedad. A tal efecto deben elaborarse políticas que respondan plenamente a las actuales realidades y necesidades sociales, teniendo debidamente en cuenta las complejas interrelaciones existentes y las ramificaciones de las decisiones que se adopten. Se necesita dar una respuesta política adecuada en la lucha contra delitos particularmente nocivos para el proceso de desarrollo, como los delitos económicos relacionados con el contrabando, el desfalco, las prácticas comerciales restrictivas, el fraude por medios electrónicos, la venta de tecnologías anticuadas e inapropiadas, la exportación ilícita de capitales, la evasión de impuestos mediante la fijación de precios de transferencia, las manipulaciones financieras, el soborno y el cohecho. Los delitos contra el patrimonio nacional, cometidos en todo el mundo, empobrecen el legado cultural de muchas naciones y reclaman la adopción de medidas urgentes. Convendría que en las reuniones preparatorias no sólo se examinasen estas formas de delito y se intercambiasen opiniones y experiencias sobre los éxitos alcanzados y los fracasos sufridos al combatirlos, sino que también se diese orientación sobre los tipos de delitos que merecen atención prioritaria por parte de los Estados Miembros y exigen con urgencia una mayor acción y cooperación en el plano internacional.

15. La fiscalización internacional del tráfico ilícito de drogas constituye un sector tradicional de cooperación entre los Estados, no sólo porque estos delitos trascienden las fronteras nacionales y ponen en peligro la paz y la seguridad interna de los países desarrollados y en desarrollo, sino también porque tienen efectos secundarios negativos para el desarrollo socioeconómico, por la destrucción de recursos humanos preciosos, amenazando la salud y la vida de millones de personas. El Séptimo Congreso de las Naciones Unidas de 1985 y la Conferencia Internacional sobre el Uso Indevido y el Tráfico Ilícito de Drogas 4/ en 1987 reconocieron la gravedad de ese tráfico, que viola tanto las leyes nacionales sobre fiscalización de estupefacientes como las convenciones internacionales y, en muchos casos, también está relacionado con otras actividades antisociales como la delincuencia organizada, la conspiración, las violaciones de las leyes bancarias, el contrabando de armas, la violencia y el terrorismo. Incluso la integridad y la estabilidad de algunos gobiernos se han visto y se ven amenazadas por el enorme poder corruptor del comercio ilícito de drogas. Aunque se han recomendado algunas medidas ambiciosas para reforzar la cooperación regional e internacional con miras a combatir este flagelo mediante un planteamiento equilibrado, global y multidisciplinario y la preparación del proyecto de convención contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, que ciertamente contribuirá a este esfuerzo, el continuo proceso de aplicación de tales medidas requiere una atención prioritaria constante y un compromiso continuo por parte de todos los participantes (véase también el tema 3).

16. En vista de las graves consecuencias de la delincuencia, deben instituirse en los planos nacional, regional e internacional respuestas políticas y medidas apropiadas. Se ha procurado también mejorar los sistemas de justicia penal y reforzar los mecanismos operacionales, en particular a nivel bilateral. Pero queda mucho por hacer. Los países desarrollados y en desarrollo tienen que intercambiar experiencias sobre las tendencias que se registran en materia de delitos, mejorar el acopio de datos y el análisis de las estadísticas pertinentes, y examinar los medios de racionalizar y humanizar el funcionamiento de la justicia penal, a fin de llegar a comprender mejor la naturaleza y la difusión del delito y fomentar la adopción de medidas eficaces para su prevención y control. Las reuniones preparatorias, al abordar esta problemática, podrían determinar qué cuestiones concretas interesan de manera más directa a los Estados Miembros, prestándoles atención prioritaria y formulando opciones a nivel normativo, con programas de acción concretos, orientaciones estratégicas y objetivos operacionales.

17. En los últimos años se ha hecho más aguda la necesidad de que los Estados colaboren estrechamente entre sí en este aspecto debido a la creciente dimensión y gravedad de determinados problemas relacionados con la delincuencia que afectan a la mayoría de los Estados. En el Plan de Acción de Milán, se exhorta a las Naciones Unidas a que desempeñen un papel fundamental en la cooperación multilateral en la esfera del delito, mientras que se insta a los Estados a que apliquen el Plan como "empeño colectivo de la comunidad internacional para resolver un importante problema cuyas repercusiones desestabilizadoras y desquiciadoras de la sociedad se intensificarán necesariamente si no se toman, con carácter urgente y prioritario, medidas concretas y constructivas" 5/. Además, la Asamblea General, en su resolución 40/32 de 29 de noviembre de 1985, no sólo aprobó el Plan de Acción como medio útil y eficaz para fortalecer la cooperación internacional en esta esfera sino que también invitó a los gobiernos a que se guiaran por el Plan en la formulación de leyes y directrices políticas adecuadas.

18. En esta perspectiva, deben explorarse nuevas orientaciones y criterios en los planos internacional y nacional para establecer conceptos, medidas, procedimientos e instituciones adecuados para la prevención del delito y la justicia penal. En los Principios Rectores se han individualizado modalidades de cooperación, incluidos procedimientos para mejorar la colaboración internacional en los asuntos penales, por ejemplo, en aspectos tales como la extradición, la asistencia mutua en las fases indagatoria y judicial, los exhortos y las comisiones rogatorias, la notificación de los mandatos judiciales, la comparecencia de testigos en el extranjero, la remisión del proceso, el traslado de reclusos extranjeros y la ejecución de sentencias en el extranjero.

19. Además, las Naciones Unidas han iniciado las actividades siguientes: el desarrollo de propuestas orientadas a la acción para combatir los delitos transnacionales, en cumplimiento de la resolución 1986/10 del Consejo Económico y Social; la elaboración de tratados y acuerdos modelo aplicables en todo el mundo; y la formulación de nuevas normas y pautas, que ha de examinar el Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, junto con un acuerdo modelo sobre la remisión del proceso en asuntos penales (véase el tema 5). El establecimiento de modalidades de cooperación regional e internacional para combatir delitos de dimensiones internacionales requiere la plena participación de los Estados Miembros, de las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y de los institutos regionales e interregionales de las Naciones Unidas para la prevención del delito y la justicia penal. Por ejemplo, los resultados de las reuniones internacionales de expertos de distintas regiones, como la del Grupo especial de expertos sobre cooperación internacional para la prevención y lucha contra las distintas manifestaciones del delito, incluido el terrorismo, organizada por el Instituto Internacional de Altos Estudios en Ciencias Penales y la Sociedad Internacional de Defensa Social, que se celebrará en Siracusa, Italia, en enero de 1988, aportarán contribuciones importantes y nociones científicas.

20. Para que la cooperación internacional en esta esfera resulte eficaz, debe concentrarse en la introducción de mejoras cuantitativas y cualitativas en las políticas y estrategias de prevención del delito a fin de fortalecer los esfuerzos nacionales y regionales y estimular los vínculos de colaboración a todos los niveles mediante operaciones y programas conjuntos. No sólo hay que ocuparse de la realidad actual de la delincuencia sino también tratar de prever la dirección que tomará en el futuro a fin de establecer estrategias de prevención adecuadas para hacer frente al problema cada vez más grave que plantea. Es preciso alentar las iniciativas encaminadas a fortalecer los mecanismos de prevención del delito y el papel de los organismos de represión, sobre todo con respecto a la prevención de los delitos cuyas dimensiones internacionales asumen formas más graves. Tal vez las reuniones preparatorias deseen evaluar la situación actual de la cooperación internacional en este aspecto; identificar las experiencias positivas así como las limitaciones del momento presente y sugerir modalidades viables para intensificar esa cooperación.

21. Un aspecto importante de la cooperación regional e internacional es el establecimiento de una red de información mundial sobre el delito y la justicia penal, en cooperación con los institutos de las Naciones Unidas para la prevención del delito y la justicia penal, que incluya un mecanismo para centralizar los datos procedentes de organizaciones no gubernamentales e instituciones científicas, como lo pidieron la Asamblea General y el Consejo Económico y Social. Si este proyecto se ejecuta cabalmente, siempre que haya

fondos disponibles, la Organización podrá fortalecer sus actividades al fomentar la reunión, difusión y transmisión de información. De ese modo, las Naciones Unidas también podrán prestar asistencia a los Estados Miembros interesados para que establezcan políticas y estrategias más eficaces de prevención del delito y justicia penal, cuya viabilidad depende de una información adecuada y oportuna.

22. La cooperación técnica en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal es un aspecto característico de la labor de la Organización. La Asamblea General y el Consejo Económico y Social, en muchas resoluciones, han pedido al Secretario General, y a los organismos, organizaciones y órganos competentes de las Naciones Unidas, que refuercen los mecanismos apropiados para fomentar la cooperación técnica en la prevención del delito y la justicia penal entre países desarrollados y países en desarrollo así como entre los propios países en desarrollo. A este respecto, se instó a los Estados Miembros de cada región a que: promovieran el intercambio de datos, información y experiencias; emprendieran actividades conjuntas de capacitación e investigación; prestaran asistencia a proyectos de demostración de carácter bilateral y multilateral; celebraran acuerdos sobre la dotación de recursos humanos, financieros y materiales para seminarios regionales y subregionales; y alentaran la participación en esas actividades de organizaciones no gubernamentales, científicas y profesionales activas en este campo. En el reciente examen del funcionamiento y el programa de trabajo de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal también se ha hecho especial hincapié en este aspecto del programa. Al aprobar las medidas basadas en las conclusiones y recomendaciones del examen del programa, los Estados Miembros no sólo reconocieron la viabilidad y utilidad de la cooperación técnica sino que también la identificaron como esfera prioritaria para las actividades presentes y futuras de las Naciones Unidas 6/.

23. En un contexto de prioridades económicas y sociales urgentes y contrapuestas, la introducción de políticas y estrategias innovadoras para la prevención del delito y la justicia penal requiere que se movilicen los recursos humanos y financieros necesarios, tales como personal experto y calificado, con distintos niveles de competencia profesional, y sobre todo unas instituciones capaces, funcionales y bien equipadas. Pero muchos países en desarrollo no disponen de estos recursos. Por consiguiente, es necesario que haya entre los países una cooperación técnica dinámica para atender esta necesidad, tanto en el plano bilateral como en el multilateral. A este respecto, se deben reforzar distintas formas de asistencia técnica y servicios interregionales de asesoramiento en esta esfera, y se deben intensificar las actividades básicas de apoyo y la coordinación para formular y ejecutar proyectos piloto, organizar seminarios de evaluación, establecer módulos de capacitación y, por parte de los países, adoptar estrategias conjuntas para hacer frente a los problemas de interés común mediante programas concretos de acción. Un componente fundamental de estas actividades es la inclusión de proyectos de prevención del delito y justicia penal, por parte de los gobiernos interesados, en los programas regionales y por países del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

24. Cabe observar a este respecto que el Séptimo Congreso (resolución 5), así como el Consejo Económico y Social (resolución 1987/53) y la Asamblea General (resolución 42/59), aunque convencidos de que debían ampliarse las distintas formas de asistencia técnica y de que los institutos de las Naciones Unidas para la prevención del delito y la justicia penal debían desempeñar un papel

importante, invitaron a los gobiernos a que contribuyeran económicamente, a través del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Defensa Social, al desarrollo de las actividades de asistencia técnica de las Naciones Unidas. Si no se reúnen los recursos necesarios y los Estados Miembros y los organismos de financiación no reconocen cabalmente su importancia, será difícil alcanzar los objetivos de esta parte del programa. La realización de las distintas modalidades de cooperación técnica que se acaban de esbozar responderá a las exigencias urgentes de los países y, al mismo tiempo, contribuirá a intensificar la colaboración entre los Estados Miembros.

25. A fin de centrar el examen de este tema general en cuestiones concretas, tal vez las siguientes preguntas resulten útiles para las reuniones preparatorias.

Cuestiones para el debate

1. ¿Qué delitos que afectan al desarrollo han sido considerados como especialmente problemáticos? ¿Qué tipo de medidas eficaces e innovadoras se han adoptado para hacerles frente?
2. ¿Hasta qué punto las políticas y estrategias de prevención del delito se han incorporado a los planes nacionales de desarrollo?
3. ¿Qué tipos de mecanismos de coordinación existentes han resultado especialmente eficaces y positivos para disminuir la delincuencia y mejorar la calidad de la justicia?
4. ¿Se han llevado a cabo estudios sobre el costo de la delincuencia y las consecuencias criminogénicas de algunas nuevas tecnologías? En tal caso, ¿cuáles fueron las conclusiones?
5. ¿Cómo puede la nueva tecnología facilitar la adopción de métodos innovadores de prevención del delito y lucha contra la delincuencia?
6. ¿Se han aprobado y aplicado leyes u otras medidas para combatir la delincuencia transnacional en sus nuevas y más peligrosas formas? En tal caso, ¿qué equilibrio se ha mantenido entre las exigencias de la seguridad pública y el respeto de los derechos humanos?
7. ¿En qué forma la cooperación regional e internacional en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal puede contribuir mejor a combatir los delitos, sobre todo los de dimensiones internacionales? En particular, ¿qué formas de delito requieren con más urgencia la atención prioritaria y la adopción de medidas por parte de la comunidad internacional?
8. ¿En qué forma los institutos de las Naciones Unidas para la prevención del delito y la justicia penal, como mecanismos eficaces de cooperación regional e internacional, pueden contribuir a esas actividades?
9. ¿Cómo pueden reforzarse las actividades de cooperación técnica en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal a fin de que respondan en forma adecuada a las necesidades de los Estados Miembros? ¿Cómo se pueden obtener los fondos necesarios para esos fines?
10. ¿Cuál sería la función más útil que podrían desempeñar a este respecto las Naciones Unidas, como organización que debe desempeñar una función rectora en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal?

Tema 2. Políticas de justicia penal en relación con los problemas de las penas de prisión, otras sanciones penales y medidas sustitutorias

26. Dentro de este tema se pretende examinar la gestión de los diversos sectores del sistema de justicia penal como un todo coherente, más bien que como partes separadas o conexas, a fin de mejorar su equidad, eficacia y responsabilidad. La expresión "administración de los sistemas de justicia penal" está recibiendo cada vez mayor aceptación en la aplicación de un enfoque integrado de la justicia penal y en este documento se emplea para abarcar los diversos aspectos de la formulación, ejecución y evaluación de políticas. El Séptimo Congreso destacó la necesidad de dicho enfoque sistémico y, particularmente en los Principios Rectores en Materia de Prevención del Delito y Justicia Penal, señaló que la prevención del delito y la justicia penal debían tratarse como un campo de actividades complejas y de largo alcance que requerían estrategias sistemáticas, que tomaran en cuenta las interrelaciones de las actividades y funciones en las esferas de la legislación, la aplicación de la ley, el procedimiento judicial y el tratamiento del delincuente 7/.

27. Progresivamente se han ido reconociendo los beneficios prácticos que se han de derivar del enfoque integrado, tanto para los gobiernos nacionales como para la calidad de la justicia en cada caso. Este tema se considera, por lo tanto, desde una perspectiva análoga a la de los "Procesos y perspectivas de la justicia penal en un mundo en evolución", examinados por el Séptimo Congreso; se trata tanto de una ampliación lógica de este tema del programa, como de un examen de los problemas persistentes de la aplicación de la política de justicia penal en la mayoría de los países. Dentro del examen de las metas generales de la justicia penal, se hará especial hincapié en los problemas de la prisión, incluido el hacinamiento en las cárceles como consecuencia de la política de condenas y la disponibilidad de sanciones sustitutivas, y en la posible aplicación de técnicas de gestión modernas y de tecnología de la información, como instrumento para una mejor administración de la justicia penal.

28. En efecto, la computadorización de las operaciones de la justicia penal, tanto en el plano local como en el nacional, puede ayudar a la administración de los sistemas de justicia penal. El Séptimo Congreso dio un impulso inicial al desarrollo y estudio de esta cuestión, en su resolución 9, al pedir al Secretario General "que inicie la labor sobre la utilización de los sistemas de información en la administración de la justicia penal para los Estados Miembros que soliciten esa asistencia y que informe al respecto al Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia". Aunque para algunos países el objetivo de la computadorización de sus sistemas de justicia penal pueda parecer lejano, otros han comenzado a hacer amplio uso de las computadoras en la administración de justicia, y es probable que este proceso siga en expansión.

29. El Manual para la Elaboración de Estadísticas sobre Justicia Penal 8/, publicado en 1986 por las Naciones Unidas, contiene algunos principios básicos que subrayan la conveniencia de la computadorización de las operaciones de justicia penal. Posteriormente, el Seminario europeo sobre la "Computadorización de la información en materia de justicia penal: realidades, métodos, perspectivas, efectos", organizado en mayo de 1987 conjuntamente por el Instituto de Helsinki de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, afiliado a las Naciones Unidas, y el Gobierno de

Polonia, formuló recomendaciones concretas, destacando, entre otras cosas, que es preciso fomentar la adopción de normas que faciliten el intercambio internacional de datos computadorizados relativos a la delincuencia, por ejemplo, mediante la elaboración de normas comparables para programas de ordenadores y de tesauros multilingües. El Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente ha empezado ya a trabajar de acuerdo con estas ideas. De estas iniciativas se desprende que es evidente la necesidad de un intercambio más estrecho de opiniones sobre los medios para computarizar los sistemas de justicia penal en los planos subregional, regional e internacional.

30. Las reuniones preparatorias deben estar en condiciones de ofrecer asesoramiento sobre estas materias, a fin de permitir que el Congreso examine más a fondo la cuestión de la computarización de los sistemas de justicia penal. Entre los aspectos particulares a los que las reuniones podrían prestar atención figuran: la aplicación de la tecnología informática a las técnicas de represión e investigación, especialmente en los casos complejos de la delincuencia organizada; la administración de los tribunales; la aplicación de medidas sustitutorias, y la administración penitenciaria. En ese debate, debería examinarse el empleo de tecnología de computadoras para: a) la administración cotidiana; b) la gestión global y la planificación de las políticas, y c) el análisis y la evaluación de las investigaciones y las políticas.

31. Si bien es evidente que la computarización puede hacer más eficaz la administración de la justicia penal, puede también, potencialmente, utilizarse como instrumento de restricción de la libertad personal, por ejemplo, facilitando el acceso a los antecedentes personales y sociales de un individuo desde diversos archivos computarizados ajenos al sistema de justicia penal. En consecuencia, uno de los objetivos finales del Congreso podría ser la elaboración de principios generales sobre la computarización de las operaciones de justicia penal que abarquen materias como las estadísticas transaccionales referidas a los delincuentes, el control del acceso del público a ciertos tipos de datos y las ventajas de la computarización, incluido un examen de sus peligros y posibles abusos.

32. Dentro de los sistemas penitenciarios, los sistemas modernos de información pueden ayudar a optimizar la asignación de espacio y otros recursos cuando el sistema de justicia penal está sobre cargado; esa aplicación está actualmente muy difundida en muchos países industrializados. El intercambio de experiencias a este respecto entre países y expertos podría tener valor práctico para los debates del Congreso. Del mismo modo, desde el momento en que la tecnología informática está haciendo posible la "libertad vigilada" de los delincuentes, mediante la utilización de controles electrónicos de diferentes tipos, el Congreso tal vez desee examinar la eficacia de esas soluciones en relación con su costo, en el contexto de las consideraciones relativas a los derechos humanos.

33. Otro instrumento importante de gestión sería la formación de personal, como se reconoce en la resolución 8 del Séptimo Congreso. Las reuniones preparatorias podrían ocuparse de este tema en detalle, centrándose en la utilización de los resultados de las investigaciones para desarrollar programas adecuados de formación para todas las categorías de personal y teniendo en cuenta las necesidades particulares del personal que se ocupa de las diferentes categorías de delincuentes, particularmente los toxicómanos y quienes hayan cometido delitos relacionados con drogas.

34. A lo largo de los años se ha reconocido cada vez más el hecho de que la prisión es uno de los principales problemas actuales de la administración de los sistemas de justicia penal en un número cada vez mayor de países. Si bien algunos problemas institucionales pueden ser resueltos por las mismas autoridades penitenciarias, otros son difíciles de superar sin la contribución de otros organismos de justicia penal que conforman la política general en materia de delito, delincuentes y víctimas. Por tanto, el hacer hincapié en las correcciones dentro del tema propuesto daría a los administradores de penitenciaros una oportunidad para expresar su evaluación tanto de la forma en que el funcionamiento de otros sectores de la justicia penal afecta a su propio trabajo, como de la manera en que pueden alcanzarse las metas que se les han fijado. En esta etapa sería apropiado sugerir reformas para ayudar a resolver los principales problemas penitenciarios. Por ejemplo, el examen de los resultados de las investigaciones comparativas sobre el efecto de las sanciones con y sin privación de libertad sobre el índice y las formas de delincuencia y la reincidencia proporcionaría nuevos datos acerca del valor de determinadas políticas penales. El Congreso podría ser también el lugar adecuado para examinar de qué forma todo el sistema de justicia penal podría alcanzar su objetivo rehabilitador que, en muchos países, se considera uno de sus objetivos primordiales. Tras un período de considerables dudas sobre la eficacia de los programas de rehabilitación, debería haber oportunidad de analizar qué medidas de justicia penal "funcionan" y en qué circunstancias. En este contexto, debería prestarse principalmente atención a los efectos de los programas de rehabilitación que se aplican dentro de la cárcel, así como a los que se ejecutan fuera de ella y que ofrecen posibilidades para la reinserción social de los delincuentes y la reducción de la población carcelaria.

35. Las políticas de condenas y el uso de facultades discrecionales de los fiscales repercuten en el funcionamiento de los sistemas de justicia penal y, en particular, en el volumen de la población carcelaria tanto antes del juicio como durante el juicio mismo. Por ejemplo, algunos países pueden recurrir al encarcelamiento más a menudo que otros por la falta de una amplia gama de otras sanciones penales o en razón de la existencia del principio de la legalidad y de una restricción relativa de otras facultades discrecionales, en comparación con los países cuyo sistema jurídico se basa en el principio de la oportunidad. Sin embargo, independientemente de los principios en los que pueda basarse el sistema jurídico, la aplicación de enfoques más punitivos o indulgentes influye en general en las políticas de condenas. Estas políticas determinan en gran medida la proporción de delincuentes que "salen" del sistema de justicia penal. Las directrices sobre el enjuiciamiento o no enjuiciamiento, las orientaciones a los jueces en materia de condenas y las relativas a indultos y amnistías tratan todas ellas de conformar las reacciones frente a la criminalidad (el denominado "modelo de justicia"). Su propósito es también ofrecer cierta flexibilidad necesaria para ocuparse de casos individuales o de grupos de casos delictivos. Muchos países han establecido estas directrices y la comunidad internacional puede estar particularmente interesada en diversos problemas que pueden surgir de su aplicación. Hay también países que estarían en condiciones de compartir su experiencia en materia de políticas de no enjuiciamiento de delincuentes, lo que influye en las condenas. El seminario europeo sobre no enjuiciamiento, organizado en 1986 por el Instituto de Helsinki de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, en respuesta a la resolución 7 del Séptimo Congreso, formuló ciertas recomendaciones iniciales.

36. La superpoblación carcelaria ha alcanzado en muchos países niveles críticos y, en consecuencia, es uno de los problemas más apremiantes a que se enfrentan las administraciones de justicia penal. Es necesario hallar los medios para detener o reducir este hacinamiento, particularmente en vista de la práctica extremadamente difundida de mantener a los inculpados durante largos períodos en espera de juicio. Por deseable que sea este objetivo, en la práctica puede que no se alcance rápidamente. La construcción de nuevas cárceles lleva tiempo y requiere cambios fundamentales en las políticas de financiación. Por consiguiente, las reuniones preparatorias tal vez deseen examinar posibles líneas de acción que hayan de adoptarse cuando se produce tal hacinamiento. La reciente Conferencia Internacional sobre el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas señaló en especial los problemas causados en las cárceles por los toxicómanos, que en muchos países representan una parte importante del total de la población carcelaria, y recomendó adoptar mayores medidas al respecto.

37. La experiencia demuestra que las administraciones nacionales reaccionan frente a la crisis de formas diferentes. Algunos países mantienen el derecho del recluso a una celda para sí solo, aplazando la admisión de delincuentes recién condenados, que tienen entonces que "hacer cola" antes de comenzar a cumplir su condena. Otros países prestan especial atención a la exigencia de que todos los delincuentes condenados a penas de prisión deben cumplir su condena de inmediato; en consecuencia, deben ser admitidos en una prisión, por llena que esté. Algunas administraciones penitenciarias reducen las normas de protección de la intimidad, el espacio vital y otros esparcimientos permitidos a los reclusos. Otras dan muestra de gran imaginación al transformar en cárceles establecimientos destinados a otros usos. Muchas administraciones aplican estas dos últimas medidas. Sería útil durante los preparativos para el Congreso realizar un inventario de las posibles medidas para minimizar el nivel o la repercusión del hacinamiento carcelario, sugiriendo intervenciones inmediatas y soluciones a más largo plazo. Si se aplican políticas para privatizar las cárceles, estas cuestiones se harán aún más complejas y difíciles.

38. Podrían proponerse medidas sustitutivas, porque pueden contribuir a paliar los efectos adversos del encarcelamiento o bien servir para lograr el objetivo de reducir la población penitenciaria. El Séptimo Congreso hizo hincapié en su resolución 16 en que las sanciones sin privación de libertad constituyen una forma más humana de facilitar los esfuerzos de rehabilitación y que éstos tienen más posibilidades de éxito cuando se informa al público de sus ventajas. Las reuniones preparatorias tal vez deseen examinar en detalle la resolución 16 y en particular la amplia gama de alternativas concretas a la prisión, la razón y la filosofía en que se fundan y algunas experiencias nacionales de su aplicación en la práctica sobre la base de los criterios enunciados en el párrafo 4 de la resolución. Todas las medidas sustitutivas disponibles deben evaluarse en su relación costo-beneficio, teniendo en cuenta los correspondientes aspectos humanitarios. Los recientes progresos logrados en la aplicación de sanciones sustitutivas sin privación de libertad han sido el tema de seminarios y reuniones celebrados en los institutos regionales. Las medidas sustitutivas del encarcelamiento serán examinadas en el seminario que convocará el Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para la Defensa Social, en cooperación con la Secretaría, los institutos regionales de las Naciones Unidas y el Centro Árabe de Capacitación y de Estudios de Seguridad. Tanto los asuntos sustantivos como las cuestiones de organización del seminario se acordaron en la Conferencia internacional sobre

investigaciones en materia de prevención del delito, dedicada a medidas sustitutivas del encarcelamiento, que celebraron conjuntamente el Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para la Defensa Social y el Centro Árabe de Capacitación y de Estudios de Seguridad en la sede del Centro, ubicada en Riad, Arabia Saudita, los días 13 y 14 de enero de 1988.

39. En vista de todos estos antecedentes, se propone que los debates de las reuniones preparatorias se centren en dos tendencias principales. En primer lugar, la tendencia a extender las garantías judiciales a las sanciones penales aplicadas en la comunidad, es decir, la libertad condicional, la libertad vigilada, el trabajo para la comunidad y otras medidas sustitutivas del encarcelamiento. En segundo lugar, la tendencia a aumentar la vigilancia pública y el control judicial sobre el sistema correccional, a fin de exigir mayores responsabilidades a la administración penitenciaria de acuerdo con las resoluciones 10 y 17 del Séptimo Congreso. A este respecto, la experiencia de los países que han aplicado diversas formas de autogestión limitada, la presencia de jueces y la participación de asociaciones voluntarias puede ser particularmente útil. Estos procesos pueden constituir medidas sustitutivas más aceptables para los tribunales y el público en general y hacer que el encarcelamiento sea más humano y llevadero para los condenados.

40. Muchas de las cuestiones mencionadas fueron destacadas en un simposio internacional sobre, entre otras cosas, el tema 2 del programa provisional del Octavo Congreso, organizado por las organizaciones no gubernamentales interesadas y celebrado bajo los auspicios de las Naciones Unidas (Milán, Italia, 29 de noviembre a 1° de diciembre de 1987). Las reuniones preparatorias tal vez deseen indicar medidas sustitutivas viables y, atendiendo a la sección XI de la resolución 1986/10 del Consejo Económico y Social, contribuir a la formulación de principios básicos para la utilización de medidas sustitutivas del encarcelamiento, así como de salvaguardias para las personas sometidas a esas medidas.

41. Esos principios empezaron a elaborarse en el UNAFEI en cumplimiento de la resolución 16 del Séptimo Congreso, y llevan por título "Reglas mínimas para el tratamiento no institucional de los delincuentes". Provisionalmente se incluyen disposiciones sobre el inventario de los tipos más oportunos de medidas sustitutivas del encarcelamiento y medios para reducir la población penitenciaria, mejorando al mismo tiempo las condiciones para su reinserción en la sociedad.

42. A fin de dirigir el debate de la reunión preparatoria hacia aspectos concretos del tema que se ha sugerido, podría ser útil el examen de las cuestiones siguientes.

Cuestiones para el debate

1. ¿Qué progresos se han conseguido y se están consiguiendo en la aplicación del enfoque "sistémico" de la justicia penal?

2. ¿Qué ventajas ha supuesto la utilización de la tecnología informática? En particular, ¿qué medidas deberían adoptarse en el proceso de computadorización del sistema de justicia penal y cuáles son los peligros que han de evitarse?

3. Respecto de las siguientes medidas o políticas, ¿qué cambios ha habido y/o pueden recomendarse para que sean examinados por las administraciones nacionales?

a) Despenalización y disponibilidad de una más amplia gama de sanciones formales;

b) Enjuiciamiento obligatorio o discrecional y políticas de condenas, especialmente en cuanto afectan a otros sectores del sistema de justicia penal y en particular a toda la población penitenciaria;

c) Alcance y magnitud de la utilización de la prisión preventiva;

d) Reducción de la población de delincuentes condenados y encarcelados, ya sea disminuyendo las admisiones o acortando el período de reclusión;

e) Políticas concretas dentro del sistema penitenciario para hacer frente al hacinamiento carcelario, cuando exista y persista.

4. ¿Cuáles son los principales elementos que han de incluirse en las nuevas reglas mínimas para la utilización de medidas sustitutivas?

a) ¿Cuáles son las ventajas e inconvenientes que conllevan las diversas medidas sustitutivas? ¿Cuáles de esas medidas han sido las de mayor éxito?

b) ¿Qué obstáculos se oponen al mayor empleo de medidas sustitutivas del encarcelamiento y qué soluciones pueden proponerse?

5) ¿Cuál es la función más útil y apropiada que las Naciones Unidas y los institutos pueden desempeñar para ayudar a los países a este respecto?

Tema 3. Medidas nacionales e internacionales efectivas contra:

a) la delincuencia organizada; y b) las actividades terroristas criminales

43. El innegable aumento de la delincuencia transnacional durante los últimos decenios se ha convertido en motivo de grave preocupación para muchos países de distintas regiones del mundo. La creciente internacionalización de las actividades delictivas, consecuencia de la internacionalización cada vez mayor de los asuntos mundiales en general, se ha visto estimulada en gran parte por los adelantos tecnológicos en los sectores del transporte y las comunicaciones, que han hecho que la mayoría de las regiones del mundo sean más fácilmente accesibles. Al mismo tiempo, muchas fronteras nacionales se han vuelto más permeables como consecuencia del comercio y la cooperación económica, y del turismo de masas.

44. Explotando este nuevo ambiente internacional más fluido, en los últimos decenios asociaciones delictivas de diferentes tipos han ampliado mucho sus operaciones transfronterizas. Lo han hecho directamente o mediante el establecimiento de redes cooperativas internacionales de asociaciones delictivas, cuyo objetivo es suministrarse unas a otras material y apoyo logístico. Como consecuencia inmediata, no sólo ha aumentado el volumen de las operaciones delictivas transfronterizas, sino también su eficiencia en términos generales. La expansión de ciertas actividades delictivas más allá de las fronteras nacionales se ha producido paralelamente a la evolución de ciertas actividades lícitas, como el comercio, las finanzas, la investigación científica y otras operaciones económicas, sociales y culturales.

45. Este fenómeno ha dado lugar al establecimiento de organizaciones delictivas transnacionales sumamente eficaces, que amenazan gravemente con destruir, en muchos países, el funcionamiento normal de algunas instituciones y procesos sociales básicos, ocasionando una considerable inestabilidad económica y política. Además, las actividades de estas organizaciones delictivas tienen efectos nocivos sobre las relaciones internacionales en general, y en particular sobre el comercio mundial, las operaciones financieras, el libre tránsito de personas y la cooperación política y económica. En tales circunstancias adversas, no es de sorprender que los programas de desarrollo socioeconómico estén gravemente debilitados, con grandes perjuicios para amplios sectores de la población, especialmente los más vulnerables. De este modo, y también de forma más directa mediante la violencia, la intimidación, el miedo, la propagación del uso indebido de drogas, la corrupción y la anarquía, la delincuencia transnacional hace estragos en la salud física y mental de innumerables seres humanos, y pone en peligro además la propia supervivencia de las instituciones públicas y los procedimientos democráticos.

46. La creciente internacionalización de la delincuencia plantea algunas cuestiones fundamentales con respecto al tema de la jurisdicción. De hecho, en opinión de varios expertos, para prevenir y reprimir de manera eficaz la delincuencia transnacional se necesita ampliar el concepto de jurisdicción más allá de su ámbito de aplicación actual. Si bien la jurisdicción universal sería el objetivo ideal, no debe ignorarse que esta ampliación podría ser incompatible con la noción predominante de soberanía nacional.

47. Respondiendo a la amenaza de la delincuencia transnacional, el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas hizo especial hincapié en las dimensiones internacionales del delito, como queda reflejado en el Plan de Acción de Milán y en las resoluciones sobre la delincuencia organizada, la lucha contra el tráfico ilícito de drogas y los actos criminales de carácter terrorista. Las resoluciones del Séptimo Congreso fueron aprobadas por unanimidad por la Asamblea General en su resolución 40/32 de 29 de noviembre de 1985.

48. La misma preocupación profunda volvió a reflejarse en la resolución 1986/10 (sección I) del Consejo Económico y Social de 21 de mayo de 1986, en la que el Consejo instó al Secretario General a que asignara prioridad a la elaboración de propuestas concretas para coordinar medidas internacionales concertadas contra los delitos de dimensiones internacionales, así como en el párrafo 6 de la resolución 41/107 de 4 de diciembre de 1986, y en el párrafo 2 de la resolución 42/59 de 29 de noviembre de 1987, ambas de la Asamblea General.

Delincuencia organizada

49. La internacionalización de la delincuencia organizada ha tenido como consecuencia la aparición de importantes mercados mundiales ilegales donde se intercambian una gran variedad de bienes y servicios ilícitos. Aunque el tráfico ilícito de drogas representa probablemente la mayor proporción de operaciones criminales de la delincuencia organizada, ésta se ocupa también de armas, secretos industriales, bienes adquiridos ilegalmente y casos de esclavitud humana económica y sexual, para mencionar sólo algunas de sus actividades.

50. El volumen financiero de las operaciones delictivas realizadas en los mercados mundiales ilícitos es, por su propia naturaleza, sumamente difícil de determinar. Los cálculos estimativos, sin embargo, lo elevan a miles de

millones de dólares. Tales sumas son comparables con el volumen de las operaciones de algunas de las mayores empresas transnacionales y superan los presupuestos nacionales de muchos Estados.

51. Las actividades ilícitas de la delincuencia organizada se desarrollan a menudo con arreglo a prácticas normales de la administración de empresas, como las utilizadas en la gestión de entidades comerciales lícitas en el mundo moderno. En consecuencia, las operaciones delictivas transnacionales se caracterizan por tener un alto grado de eficiencia y por evitar muchos riesgos. Ello se refleja en su volumen de operaciones e inmensos beneficios y en las dificultades que encuentran los organismos de represión para descubrirlas y castigarlas. Otra consecuencia es que, incluso cuando el sistema de justicia penal logra llevar ante los tribunales a figuras destacadas de la delincuencia organizada, ello rara vez supone la destrucción de la propia organización, ya que suele haber sustitutos dispuestos a reemplazarlos.

52. El poder cada vez mayor de esas "transnacionales del delito", como es natural, ha despertado preocupación en un número cada vez mayor de países, tanto desarrollados como en desarrollo. La explotación concertada y sistemática de los mercados mundiales ilícitos por parte de las asociaciones delictivas que operan con carácter transnacional tiene, en la vida económica, política y social de numerosos países, unos efectos cuya magnitud y gravedad no cabe sobreestimar. Así, pues, el soborno y la corrupción generales en muchas administraciones nacionales, o incluso la amenaza y la utilización de la violencia contra los funcionarios que no se prestan a cooperar, socavan la eficacia de los servicios públicos en el desempeño de sus funciones administrativas. El consiguiente debilitamiento del aparato gubernamental permite una mayor impunidad y facilita la realización de nuevas actividades delictivas. Además de ocasionar una ineficiencia administrativa y un despilfarro considerables, la corrupción es causa de desmoralización y oportunismo cínico, con lo que se debilitan los justos valores de la sociedad en general y se reduce mucho la posibilidad de llevar a cabo un control social eficaz. El resultado final de este proceso degenerativo puede traducirse en un grado de desquiciamiento social sumamente difícil de combatir, en particular porque un amplio sector de la población puede estar beneficiándose directa o indirectamente de la red de la delincuencia organizada. Ello puede conducir a una reacción popular contra las autoridades que tratan de erradicar las organizaciones delictivas, como ya ha ocurrido recientemente en varios países.

53. Además, la internacionalización de la delincuencia organizada ha tendido a difuminar la responsabilidad jurídica, especialmente cuando se presentan problemas espinosos de jurisdicción. Hay también indicios de que ciertos sectores estatales pueden convertirse en cómplices de la delincuencia organizada y tener así un interés creado en proteger sus diversas operaciones.

54. Un fenómeno alarmante de las actividades de la delincuencia organizada, en los planos nacional y transnacional, ha sido su infiltración cada vez mayor en los negocios lícitos durante los últimos años. Este proceso se debe a diversas razones y tiene diferentes finalidades. Los negocios lícitos sirven a menudo de cómoda tapadera de operaciones ilícitas en gran escala. Se calcula que sólo una parte de los beneficios obtenidos por la delincuencia organizada se utiliza para la continuación de las operaciones ilícitas y que la mayor proporción se destina a centros financieros fuera de su ámbito o se

desvía a sociedades de cartera en el extranjero. La situación se ve agravada porque las instituciones bancarias nacionales e internacionales que participan en estas operaciones tienen un interés creado en proteger la identidad de sus clientes. En consecuencia, los fondos en cuestión acaban formando parte del capital financiero internacional. La infiltración de los negocios lícitos, especialmente los relacionados con operaciones internacionales, puede servir por lo tanto para colocar una parte apreciable de las ganancias ilícitas.

55. La necesidad de "blanquear" sumas muy grandes de fondos ilícitamente adquiridos representa quizá el punto más vulnerable en la estructura y el funcionamiento de la delincuencia organizada. Las dificultades inherentes a unas operaciones de blanqueo en tan gran escala son la causa de que se busquen paraísos financieros en terceros países. Lamentablemente, la legislación bancaria en algunos países, al mantener el secreto profesional en grados tan altos que sobrepasan los límites de lo que sería una protección razonable de la confidencialidad que merecen los clientes de buena fe, parecen facilitar tales operaciones de blanqueo y aumentan las dificultades para encontrar los activos obtenidos a través del tráfico de drogas y otras formas de delincuencia organizada. Además, debido a que las leyes bancarias, fiscales y sobre inversiones varían de un país a otro, los delincuentes transnacionales pueden encontrar, con relativa facilidad, escapatorias en las leyes y procedimientos nacionales y adaptar rápidamente técnicas de blanqueo para esconder las ganancias ilegalmente adquiridas.

56. A este respecto, el Séptimo Congreso, en su resolución 1 sobre la delincuencia organizada, instó a los Estados Miembros a aumentar sus actividades en el plano internacional para combatir la delincuencia organizada, incluso pasando a ser partes en los tratados multilaterales y bilaterales sobre la extradición y la asistencia jurídica mutua; y les pidió que modernizasen las leyes y procedimientos penales nacionales, en caso necesario, mediante disposiciones que prescribiesen la confiscación de los bienes adquiridos ilegalmente. Además, en la resolución 2 sobre la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, el Congreso invitó a los Estados Miembros, entre otras cosas, a introducir o reforzar todos los instrumentos jurídicos que pudieran facilitar la investigación sobre los beneficios procedentes del tráfico ilícito o que permitieran su búsqueda, congelación y confiscación, y a adoptar todas las medidas legislativas necesarias para aumentar al máximo la cooperación entre los Estados en lo relativo a la investigación de los beneficios ilícitos y su confiscación. Asimismo, en la resolución 3 sobre cooperación internacional en la fiscalización del uso indebido de drogas, se invitó a los Estados Miembros a que utilizaran plenamente los servicios que ofrece el Fondo de las Naciones Unidas para la Fiscalización del Uso Indebido de Drogas para mancomunar los recursos y lograr así un efecto mayor mediante el mejoramiento de la coordinación y la unificación de los programas, y les encareció que iniciaran o aumentaran considerablemente sus contribuciones al Fondo.

57. La Primera Reunión Interregional de Jefes de Organismos Nacionales de Represión del Uso Indebido de Drogas, celebrada en Viena a mediados de 1986, recomendó que los gobiernos adoptasen medidas, de conformidad con los principios básicos de sus respectivos ordenamientos jurídicos, para tipificar como delito penal el acto de recibir, adquirir o emplear bienes sabiendo que proceden del tráfico ilícito de drogas, y autorizaran la emisión de órdenes judiciales o ejecutivas para la presentación de los registros bancarios y financieros que pudieran necesitarse para identificar o localizar el producto

del tráfico de drogas. Además, la Reunión recomendaba que los gobiernos dispusieran la congelación, incautación, decomiso y confiscación de tales bienes.

58. Con espíritu parecido, la Conferencia Internacional sobre el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas, celebrada en Viena a mediados de 1987, aprobó el Plan Amplio y Multidisciplinario de actividades futuras en materia de fiscalización del uso indebido de drogas; en el capítulo III se propone, entre otras cosas, revisar la legislación nacional con miras a introducir modificaciones para facilitar y garantizar la incautación, congelación y confiscación de los objetos utilizados en el tráfico de drogas, así como el producto de dicho tráfico. También se recomendó introducir la asistencia judicial mutua y facilitar la extradición. En este sentido, algunas asociaciones financieras podrían elaborar códigos de conducta, según los cuales sus miembros se comprometerían a ayudar a las autoridades a localizar el producto del tráfico de drogas. De conformidad con tales propuestas, el artículo 3 del proyecto de la nueva Convención contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, en la que todavía está trabajando un grupo intergubernamental de expertos, pide a las Partes en la Convención que adopten, "en el plano nacional, medidas legislativas y administrativas para facilitar la individualización, detección, congelación, incautación y confiscación del producto". En tales circunstancias, está claro que la colaboración internacional en el control de las operaciones financieras entre países podría aumentar la transparencia de ciertas transferencias de capital y desalentar así las operaciones masivas de "blanqueo". Esa colaboración podría, por ejemplo, comprender, además de la revelación de la procedencia y la cuantía de los fondos, medidas para la incautación, el decomiso y la confiscación de fondos a los que no se pudiera encontrar una procedencia lícita. Todas estas recomendaciones con respecto al tráfico de drogas podrían extenderse a otras esferas de actividad de la delincuencia organizada.

59. Está también claro que las formas y medios perfeccionados de organización que utiliza la delincuencia organizada requieren una respuesta proporcionada en lugar de esfuerzos relativamente anticuados y fragmentarios. Dado que las organizaciones delictivas y sus agentes se aprovechan de las lagunas legales, las diferencias entre las legislaciones nacionales y los insuficientes medios de represión, sólo una respuesta internacional concertada y bien integrada permite abrigar alguna esperanza de éxito.

60. A este respecto algunos países han conseguido, en los últimos años, arbitrar procedimientos simplificados para la extradición de delincuentes. También se están institucionalizando medios más eficaces para el intercambio de información acerca de las actividades de las organizaciones delictivas, los cuales podrían tener un efecto positivo sobre la prevención. Lo mismo cabe decir de una cooperación judicial intensificada. Además, algunos países han promulgado leyes orientadas a definir de manera más restringida el secreto bancario y han ampliado el poder judicial para iniciar investigaciones al respecto, con objeto de evitar que el secreto bancario se utilice como medio para encubrir fondos ilícitamente adquiridos. Con los mismos criterios se han aprobado o se están estudiando leyes que permitirían la incautación y confiscación de esos fondos. Todas estas medidas fomentarán una mayor transparencia en las operaciones financieras sin sacrificar los derechos humanos y separando los usos permisibles del secreto de los usos indebidos. El Octavo Congreso se beneficiaría de propuestas de acción sobre estas cuestiones que pudieran dar lugar a la redacción de proyectos de convención, orientaciones y normas prácticas, acuerdos modelo que pudieran servir de guía

para las negociaciones entre países, y recomendaciones que pudieran ayudar a la comunidad internacional en su conjunto y a cada uno a los Estados Miembros a promulgar importantes leyes nuevas. En este sentido, el Seminario Internacional sobre Políticas y Estrategias para Combatir la Delincuencia Organizada, celebrado en la Universidad de Nuevo México, del 8 al 11 de diciembre de 1987, propuso una serie de medidas, examinó, entre otras cosas, un proyecto de tratado modelo de la asistencia mutua en asuntos penales, y recomendó que las reuniones preparatorias siguieran trabajando en este instrumento a fin de poder presentarlo al Octavo Congreso para su examen.

Actividades terroristas criminales

61. En los últimos tiempos parecen haber aumentado la frecuencia y los efectos mortales de los actos criminales de carácter terrorista. Como consecuencia, innumerables personas inocentes están expuestas al peligro de una violencia indiscriminada. El fenómeno ha aumentado tanto en su proyección geográfica como en el número y el dramatismo de los casos.

62. En opinión de los expertos, no es probable que la intensidad del terrorismo disminuya en el futuro próximo a menos que se establezca una cooperación más eficaz. De hecho, la existencia de un sistema mundial de ventas competitivas de armas hace que el armamento moderno esté más al alcance de los grupos terroristas; los medios de comunicación de masas garantizan la publicidad instantánea de los actos terroristas, con lo que se cumple uno de los principales objetivos del terrorismo, y los viajes internacionales son cada vez más asequibles; todos estos factores hacen que sea más fácil cometer actos terroristas. En tales circunstancias, el establecimiento de una cooperación internacional más estrecha y el mejoramiento de la coordinación interna de todas las entidades que participan en la lucha contra el terrorismo son componentes indispensables de toda política y estrategia antiterrorista eficaz. Además, los medios de comunicación podrían desempeñar un papel crucial a este respecto recabando la asistencia y cooperación de la población y, al mismo tiempo, negando a los terroristas la publicidad sensacionalista que constituye uno de sus objetivos.

63. Las dimensiones internacionales del terrorismo contemporáneo se manifiestan de dos maneras distintas aunque relacionadas entre sí. En primer lugar, los terroristas pueden decidir y preparar sus ataques en un país diferente de aquél en el que se han de llevar a cabo. Como en algunos casos de secuestro de aeronaves, todo el drama puede desarrollarse en terceros países antes de llegar a su conclusión definitiva violenta o negociada. Análogamente, las armas y los explosivos pueden transportarse a través de fronteras nacionales antes de alcanzar su punto de destino. En segundo lugar, hay indicios de que en los últimos años se han establecido vínculos más estrechos entre distintos grupos terroristas. En efecto, aunque quizá no alcance los niveles de coordinación operativa atribuidos a la delincuencia transnacional organizada, la cooperación terrorista parece haber progresado hasta el punto de que está justificado hablar de terror internacionalmente organizado.

64. Igualmente alarmante, dado el peligro desproporcionado que constituye, es la creciente internacionalización de lo que se ha venido a llamar "terrorismo de Estado". En tales casos, las operaciones terroristas son patrocinadas, organizadas, alentadas, dirigidas o material y logísticamente apoyadas por un Estado a fin de intimidar a otro Estado, persona, grupo u organización. Sin embargo, las actividades terroristas patrocinadas por Estados se diferencian

por lo general de los actos de agresión bélica en que tienden a ser de carácter secreto y encubierto. Además, el Estado involucrado casi siempre niega enérgicamente toda participación en las operaciones terroristas. Como puede entenderse fácilmente, la detección y el castigo resultan bastante problemáticos por falta de un mejor orden mundial, dado que el derecho penal no prevé sanciones contra un Estado soberano.

65. Si bien gran parte del terrorismo es de inspiración ideológica, en numerosas ocasiones los actos criminales de carácter terrorista han tenido por objeto únicamente el lucro. Al mismo tiempo, los expertos han comprobado que es cada vez más frecuente la presencia de diversos motivos, metas y grupos participantes. En efecto, en años recientes se ha observado en ciertas ocasiones un alto grado de cooperación entre grupos terroristas y la delincuencia organizada, por ejemplo, con relaciones entre el tráfico de drogas y el contrabando de armas. Ante todo, es importante reconocer que todos los actos de terrorismo, independientemente de las razones, objetivos o motivos que los inspiren son, por las consecuencias mortales que entrañan y los medios violentos empleados, actos delictivos y, como tales, condenables y perseguibles por ley. Esto supone que las personas que cometen actos criminales caracterizados como actos de terrorismo internacional deben ser sometidas a la debida investigación, procesamiento, juicio y condena si son declaradas culpables, independientemente de sus motivos y objetivos.

66. Una de las principales dificultades que impiden luchar eficazmente en el plano internacional contra las actividades terroristas radica en la pluralidad de sistemas ideológicos y políticos que caracteriza el mundo actual. No obstante, se han adoptado algunos instrumentos y resoluciones internacionales sobre esta cuestión. Por ejemplo, la Asamblea General, en su resolución 1186 (XII) de 11 de diciembre de 1957, afirmó que el envío de grupos terroristas de un Estado a otro debe considerarse una forma de agresión. En la resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, de 24 de octubre de 1970, relativa a la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, se estipula que todo Estado tiene el deber de abstenerse de organizar, instigar o sostener actos de guerra civil o actos de terrorismo en otro Estado o de participar en ellos, y no debe organizar, apoyar, fomentar, financiar, instigar o tolerar actividades armadas, subversivas o terroristas encaminadas a cambiar por la violencia el régimen de otro Estado.

67. Además, la Asamblea General aprobó, el 18 de diciembre de 1972, la resolución 3034 (XXVII), en la que reconoció la importancia de la cooperación internacional en la elaboración de medidas para prevenir de manera eficaz los actos de terrorismo internacional y decidió establecer un Comité Especial sobre el Terrorismo Internacional, confiándole la tarea de formular recomendaciones a los efectos de una posible cooperación para la eliminación rápida del problema. Desde esa fecha, el Comité ha publicado varios informes sobre esta cuestión, en los que figuran, entre otras cosas, diversas recomendaciones para la adopción de medidas en el plano internacional. En cumplimiento de algunas de estas recomendaciones, la Asamblea General aprobó la Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos (resolución 3166 (XXVIII) de 14 de diciembre de 1973), así como la Convención internacional contra la toma de rehenes (resolución 34/146 de 17 de diciembre de 1979).

68. En relación con la eliminación del secuestro de aeronaves, la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) ha sido el foro donde se han adoptado las iniciativas más importantes. De este modo, el 14 de septiembre de 1965 se aprobó el Convenio de Tokio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves, que entró en vigor en 1969. Además, en 1971 y 1973 respectivamente entraron en vigor el Convenio de La Haya para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves y el Convenio de Montreal para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil.

69. Además, se han adoptado tres instrumentos de alcance regional en un esfuerzo por combatir el terrorismo internacional. Estos son la Convención para prevenir y sancionar los actos de terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexa cuando éstos tengan trascendencia internacional (Convención de la Organización de Estados Americanos), adoptada en 1971; la Convención Europea para la Represión del Terrorismo (1978); y el Acuerdo de Dublín sobre la aplicación de la Convención Europea para la Represión del Terrorismo (1980).

70. No obstante, parece, que será necesario desarrollar una cooperación práctica considerablemente más estrecha entre los Estados para obtener resultados más sustanciales en la lucha contra el terrorismo. Queda todavía por ver qué forma concreta revestirán esos esfuerzos. En ciertas circunstancias, es posible obtener resultados útiles mediante la cooperación bilateral, aunque la meta en un orden mundial avanzado siguen siendo los acuerdos multilaterales de alcance mundial. La existencia de un gran número de acuerdos bilaterales podría formar una red tan espesa de obligaciones recíprocas que tal vez su eficacia se aproximaría gradualmente a la de un acuerdo internacional; no obstante, la mejor solución sigue siendo el establecimiento de un sistema de cooperación internacional por el que se deniegue refugio a las personas que cometan actos terroristas y se obligue a los Estados a que les apliquen la extradición o remitan los casos a las autoridades nacionales para su procesamiento.

71. Pese a las dificultades inherentes a este problema, así como a las formas de hacerle frente, que a menudo están dictadas por consideraciones políticas ajenas al problema mismo, la adopción por consenso, en el Séptimo Congreso, de la resolución 23, relativa a los actos delictivos de carácter terrorista, da motivos para abrigar esperanzas, pues indica la existencia de un terreno común sobre el que podrían concertarse acuerdos ulteriores. En el preámbulo de esta resolución se tomó nota de que las actividades terroristas, entre ellas el secuestro y el asesinato, el secuestro de aeronaves, la toma de rehenes y la destrucción de bienes, perturbaban seriamente la libertad y la estabilidad política de las comunidades, y se expresó grave preocupación por los costos humanos, sociales y económicos de los ataques terroristas y por la amenaza que constituían para las relaciones internacionales normales, sobre todo en las esferas de los viajes, el comercio y las relaciones diplomáticas.

72. En la parte dispositiva de la resolución 23, se pidió a todos los Estados que adoptaran medidas destinadas a reforzar la cooperación, sobre todo en las esferas de la extradición y la asistencia judicial mutua, y se les instó a que promulgaran una legislación que reforzara las medidas jurídicas contra los actos de terrorismo, así como a que facilitaran el intercambio de información para mejorar la capacidad de los gobiernos de evitar la violencia terrorista. Además, se invitó a todos los Estados que aún no se habían adherido a las convenciones multilaterales pertinentes a que lo hiciesen lo más rápidamente

posible y se les instó a que facilitaran la aplicación efectiva de medidas de carácter represivo contra las personas que cometiesen actos terroristas violentos, racionalizaran los procedimientos de extradición y evitaran las excepciones indebidas. Teniendo en cuenta la importancia de esta resolución, especialmente a la luz de las medidas prácticas en ella señaladas, tal vez sería oportuno basar todo examen futuro de este problema en sus disposiciones.

73. Después de un prolongado examen de la cuestión del terrorismo y sus causas, la Asamblea General aprobó la resolución 40/61 de 9 de diciembre de 1983, titulada "Medidas para prevenir el terrorismo internacional que pone en peligro vidas humanas inocentes o causa su pérdida, o compromete las libertades fundamentales, y estudio de las causas subyacentes de las formas de terrorismo y los actos de violencia que tienen su origen en las aflicciones, la frustración, los agravios y la desesperanza y que conducen a algunas personas a sacrificar vidas humanas, incluida la propia, en un intento de lograr cambios radicales". En esta resolución, la Asamblea General condenó inequívocamente y calificó de criminales los actos de terrorismo; deploró la pérdida de vidas humanas como consecuencia de éstos; e hizo un llamamiento a todos los Estados para que pasasen a ser partes en los convenios internacionales vigentes y aplicasen las recomendaciones del Comité Especial sobre el Terrorismo Internacional. La Asamblea invitó a los Estados a que adoptasen en el plano nacional todas las medidas oportunas con miras a la rápida eliminación del terrorismo internacional y les exhortó a que se abstuvieran de organizar o instigar actos de terrorismo en otros Estados, de prestarles asistencia o participar en su comisión. También instó a los Estados a cooperar más estrechamente entre sí y les instó además, así como a los órganos competentes de las Naciones Unidas, a que contribuyeran a la eliminación de las causas subyacentes del terrorismo internacional y tomaran las demás medidas necesarias para su prevención.

74. En años recientes se ha comenzado a desarrollar gradualmente, en algunas regiones del mundo, una cooperación más estrecha a fin de responder con mayor eficacia a la amenaza del terrorismo internacional. Además de dar como resultado un mejor intercambio de información sobre las actividades y los miembros de organizaciones terroristas, esta cooperación se ha traducido en la coordinación de estrategias y políticas de carácter preventivo gracias a la celebración periódica de reuniones entre los ministerios competentes. Por otra parte, ciertos gobiernos han manifestado algún apoyo a las medidas encaminadas a facilitar la extradición de terroristas presuntos o condenados, así como su exclusión y expulsión. En una reunión celebrada en Siracusa (Sicilia) del 21 al 23 de enero de 1988 y organizada conjuntamente por el Instituto Internacional de Altos Estudios en Ciencias Penales, el Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale y el Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios de la Oficina de las Naciones Unidas en Viena, un grupo especial de expertos en los temas 1 y 3 del Octavo Congreso examinó distintas modalidades y posibilidades de cooperación internacional para combatir el terrorismo internacional y formuló recomendaciones para la elaboración de medidas y medios prácticos encaminados a aumentar la eficacia de los esfuerzos que despliega la comunidad internacional a fin de prevenir y reprimir las actividades terroristas criminales.

75. Teniendo en consideración cuanto antecede, las siguientes preguntas pueden ayudar a obtener información sobre las posiciones de los gobiernos, así como opiniones de expertos sobre los diversos aspectos destacados anteriormente, como base para la preparación del documento de trabajo correspondiente a este tema del programa.

Cuestiones para el debate

1. ¿Qué tipo de enfoque de este tema del programa resultaría más útil desde una perspectiva nacional, regional e internacional? ¿Cómo se delimitaría su alcance y se precisaría su contenido?

2. Con respecto a la delincuencia organizada:

a) ¿Hasta qué punto se ve perjudicada la economía por estas actividades y qué medidas se han adoptado para contrarrestarlas?

b) ¿Cuáles han sido los efectos de estas actividades sobre la estabilidad social y política?

c) ¿Qué iniciativas serían más eficaces para combatir la delincuencia organizada en general o sus distintos tipos?

d) ¿Qué formas puede adoptar la cooperación internacional para ser eficaz en la represión y erradicación de la delincuencia organizada y el terrorismo?

e) ¿Qué medidas se necesitarían para garantizar la incautación y la confiscación de fondos ilícitos?

f) ¿Qué medidas resultarían más eficaces a este respecto para la aplicación de los tratados de cooperación internacional existentes? ¿Se han adoptado medidas encaminadas a establecer alguna forma de coordinación centralizada contra la delincuencia organizada?

g) ¿Qué posibilidades hay de formular y adoptar un código bancario internacional?

3. Con respecto al terrorismo:

a) ¿Qué innovaciones podrían introducirse en los planteamientos de la lucha antiterrorista en el plano nacional para lograr una mayor eficacia?

b) ¿Qué medidas se han adoptado para establecer estructuras de coordinación centralizada a fin de hacer frente a las actividades terroristas?

c) ¿Qué función podrían desempeñar los medios de comunicación en el marco de las estrategias y políticas antiterroristas nacionales?

d) ¿Qué medidas prácticas pueden adoptarse para la creación de instrumentos internacionales más eficaces en la lucha contra el terrorismo?

e) ¿Qué modalidades serían las más adecuadas para conseguir una cooperación más estrecha entre los países en esta esfera?

f) ¿Cuáles son los principales obstáculos que impiden mejorar esa cooperación?

g) ¿Qué repercusiones tiene el terrorismo de Estado en la cooperación internacional y qué puede hacerse al respecto?

4. Con respecto a ambos problemas:

a) ¿Cuáles parecen ser las relaciones entre la delincuencia organizada y el terrorismo y qué estrategias habría que utilizar para combatirlos?

b) ¿Qué función pueden desempeñar las Naciones Unidas en la lucha contra la delincuencia internacionalmente organizada y el terrorismo transnacional?

c) ¿Cómo puede convertirse en realidad la idea de una jurisdicción penal internacional?

Tema 4. Prevención de la delincuencia, justicia de menores y protección de la juventud: criterios normativos y orientaciones

76. Este tema representa la última etapa en la progresiva evolución del pensamiento y la acción bajo los auspicios de los congresos de las Naciones Unidas, los cuales durante años han abordado muchos de los problemas y perspectivas de la justicia de menores desde diferentes ángulos, reconociendo que la situación vulnerable de la juventud y los mecanismos de intervención apropiados necesitan constante examen y perfeccionamiento. El Séptimo Congreso de las Naciones Unidas hizo importantes adelantos al formular un conjunto de principios universalmente aceptados con respecto a la protección de los derechos de los menores en conflicto con la ley. Estos principios se basan en el concepto de unos sistemas y medidas distintos para los menores y se exponen en las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing), que la Asamblea General aprobó en su resolución 40/33 de 29 de noviembre de 1985.

77. Como han pasado cinco años desde la aprobación de las Reglas de Beijing, sería oportuno que el Octavo Congreso examinara los progresos realizados en su aplicación, concentrándose sobre todo en las interrelaciones y divergencias existentes entre la teoría y la práctica, el derecho y la realidad, así como en la elaboración de mecanismos de ejecución, a fin de maximizar su influencia en la introducción de cambios y reformas en los sistemas de justicia. A ese respecto, el Octavo Congreso podría considerar los medios de impulsar en la forma más eficaz la formulación y aplicación de programas, y contribuir de ese modo, en consonancia con las Reglas, al establecimiento y ulterior mejoramiento de los sistemas de justicia de menores.

78. En el plano nacional se han adoptado varias iniciativas para que las disposiciones de este instrumento internacional se incorporen a leyes sustantivas y de procedimiento, se traduzcan en políticas y se rijan en la práctica. Se ha informado sobre los progresos logrados en varios países, sobre todo en aspectos en los que antes se hacía poca o ninguna diferencia entre adultos y menores, por ejemplo: la creación de tribunales especiales para menores; el mejoramiento profesional del personal de la justicia de menores; la especialización policial para tratar los casos de delincuencia juvenil; la promulgación de leyes específicas, tales como leyes y códigos de procedimiento relativos a los menores; la disposición de centros de detención separados para menores; la clasificación de los delincuentes; iniciativas legislativas para elevar la edad de la responsabilidad penal; y la eliminación de figuras delictivas.

79. En los planos regional e internacional se han emprendido varias actividades, entre ellas, nuevas investigaciones, visitas sobre el terreno, giras de estudio, cursos profesionales para el personal del sistema de justicia de menores y servicios de asesoramiento, programas conjuntos y proyectos experimentales. Los institutos de las Naciones Unidas se han ocupado intensamente de traducir los criterios normativos y las disposiciones de las Reglas en innovaciones concretas en el funcionamiento de la justicia de menores, especialmente mediante la capacitación de los profesionales y del personal de los órganos normativos competentes en esta esfera. Además, muchas organizaciones no gubernamentales que se ocupan de los derechos de la infancia, tales como Defensa de los Niños Movimiento Internacional, han desempeñado un papel importante en la defensa de esos derechos y han contribuido considerablemente a la reforma del sistema de justicia de menores mediante las Reglas de Beijing.

80. Con el objeto de aplicar una de las máximas normativas fundamentales de las Reglas de Beijing -recurrir lo menos posible a la detención de los menores- es necesario examinar las condiciones y circunstancias en las que los menores son privados de su libertad en todo el mundo. El peligro que encierra la privación de la libertad durante el período formativo más importante del desarrollo personal es lo suficientemente grave como para justificar que se aplique estrictamente lo mínimo indispensable cuando se trata de jóvenes delincuentes y que se sustituya gradualmente por otras medidas sin privación de libertad, tanto nuevas como tradicionales.

81. Las investigaciones de evaluación indican, no obstante, que las medidas sustitutivas pueden representar lo que se denomina un "ensanchamiento de la red", circunstancia que contribuye a extender el control, por lo que un número cada vez más elevado de menores que no necesitan medidas correctivas se ven sometidos a ellas sin las debidas salvaguardias jurídicas y con efectos estigmatizantes, que los marcan para el resto de sus vidas.

82. El encarcelamiento de menores con adultos representa otra situación de riesgo grave, como se subrayó en el Séptimo Congreso. Dado que los procedimientos y prácticas corrientes que no hacen una marcada diferencia entre delincuentes menores y adultos en las distintas fases de administración de la justicia tienen repercusiones adversas, e incluso contribuyen a la mayor gravedad de la delincuencia de adultos y a la profesionalización de los delincuentes, estas cuestiones merecen atención prioritaria.

83. Con estos antecedentes el Octavo Congreso debería examinar y considerar, como asunto prioritario, un nuevo proyecto de reglas mínimas para la protección de los menores privados de su libertad, en cumplimiento de la resolución 21 del Séptimo Congreso y de la resolución 1986/10 (sección I) del Consejo Económico y Social. De conformidad con el objetivo y el espíritu de las Reglas de Beijing, el nuevo proyecto de reglas debe reconocer que los jóvenes tienen derecho a beneficiarse de medidas destinadas a atender sus necesidades especiales y proteger su bienestar, teniendo debidamente en cuenta sus características individuales y la formación de su personalidad. Debe hacerse también hincapié en resolver casos de jóvenes con problemas fuera del sistema institucionalizado, sobre todo mediante infraestructuras y recursos comunitarios y modelos de rehabilitación innovadores.

84. Como preocupación clave en la esfera de la justicia de menores, la prevención de la delincuencia ha merecido la atención prioritaria del Séptimo Congreso y de la Asamblea General que en su resolución 40/35, de 29 de noviembre de 1985, instó a que se elaboraran criterios internacionales a este respecto. En consecuencia, el Octavo Congreso tendrá ante sí el proyecto de reglas para la prevención de la delincuencia juvenil propuesto por las Naciones Unidas. El Octavo Congreso ha de establecer el marco para la adopción de medidas concertadas que permitan abordar el persistente problema de los jóvenes con problemas. Sirviéndose del trampolín que significaron las Reglas de Beijing, y como lo reconoce la Asamblea General, la prevención de la delincuencia juvenil debe caracterizarse por un enfoque nuevo y especializado, cuya meta básica sea ofrecer la asistencia necesaria, diversas oportunidades y una estructura de apoyo que atienda a las diversas necesidades de los jóvenes, y fomentar su desarrollo personal, asegurando al mismo tiempo su educación y su integración en el mundo mediante un puesto de trabajo idóneo. Todo ello requiere medidas adecuadas para minimizar las circunstancias y condiciones desfavorables que aumentan la vulnerabilidad de los jóvenes ante la delincuencia y la victimización.

85. Como la comprensión teórica y la definición del concepto de "delincuencia", los parámetros de la "prevención" y la distinción entre infracciones "graves" y "leves" han planteado importantes problemas, convendría que las reuniones preparatorias examinaran estas cuestiones en profundidad, con miras a reducir progresivamente los comportamientos calificados como delictivos.

86. En esta perspectiva, los nuevos criterios propuestos sobre prevención de la delincuencia deben considerarse como principios generales encaminados a fomentar la justicia de menores en distintas categorías y situaciones: los que están en conflicto con la ley, los que tal vez sin estar en conflicto con la ley se encuentran "expuestos a riesgo social" y los que necesitan atención y protección (por ejemplo, los menores abandonados, maltratados, desatendidos, sin hogar o en circunstancias marginales y vulnerables). En consecuencia, el Octavo Congreso podría concentrarse en las modalidades de una pronta intervención protectora y preventiva, basada en la necesidad de favorecer el desarrollo sicosocial y salvaguardar los derechos y el bienestar de cada individuo. Para ello es preciso volver a examinar a conciencia las técnicas o estrategias concretas que se emplean para prevenir la delincuencia, entre ellas, las medidas generales de política social. Será fundamental examinar los procesos de control y los mecanismos de regulación social, así como las prácticas de educación infantil, que influyen en las pautas cambiantes de la socialización y rehabilitación de los jóvenes en el mundo contemporáneo.

87. El Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, en su calidad de órgano preparatorio del Octavo Congreso, recomendó que se insitiera muy especialmente en la victimización de los jóvenes y en las interrelaciones y consecuencias de esa victimización en lo que respecta a la prevención de la delincuencia y la justicia de menores. Dentro de este tema del programa, el Octavo Congreso puede examinar opciones normativas e innovadoras en favor de las víctimas jóvenes, centrándose en particular en la violencia en el hogar dirigida contra los jóvenes o que los afecta directa o indirectamente, de conformidad con la resolución 40/36 de la Asamblea General, de 29 de noviembre de 1985, en los delitos de menores relacionados con las drogas ilícitas y en la explotación, venta y tráfico de niños. Ello requiere estrategias de acción para fomentar una respuesta más eficaz de los sistemas de justicia de menores y de la maquinaria de la justicia en su conjunto a todos los niveles.

88. El Séptimo Congreso reiteró que los jóvenes constituían un grupo particularmente vulnerable de la población que merecía una atención especial y que las caídas iniciales de los jóvenes en la delincuencia a menudo se debían a su situación de víctimas y a las condiciones socioeconómicas, la manipulación de los adultos, el cierre de oportunidades y la alienación. Merecen más atención el maltrato de los niños en la familia o en las instituciones, y el fenómeno de los "niños callejeros" que, aunque victimizados ellos mismos, progresivamente se ven involucrados en actividades delictivas.

89. Asimismo, dado que se reconoce ampliamente que el grupo más numeroso de consumidores de drogas ilícitas y las principales víctimas del tráfico de drogas ilícitas son los jóvenes, la acción concertada para combatir el tráfico ilícito de drogas e impedir su uso indebido debe concentrarse en este grupo demográfico, con estrategias concretas encaminadas a la pronta prevención, en vista de su situación de vulnerabilidad y de su especial propensión.

90. La explotación de la venta y el tráfico de niños también es un fenómeno que ha alcanzado graves proporciones en los últimos años, fenómeno que despierta preocupación en todo el mundo al significar una nueva forma de esclavitud y que exige la adopción de medidas políticas inmediatas para contrarrestarlo. En vista del gran número de jóvenes atrapados en circunstancias irregulares debido al abandono, es preciso fomentar los esfuerzos por evitar esta forma de victimización y explorar más nuevos caminos para eliminar las causas subyacentes.

91. En efecto, cabe reconocer que hay prácticamente millones de jóvenes víctimas "inocentes" que, debido a su vulnerabilidad, se dedican o están sometidas a prácticas de explotación y que, por el simple hecho de estar implicadas, pueden encontrarse en situaciones muy conflictivas. Este es un campo que requiere la cooperación eficaz y urgente entre todos los organismos pertinentes de las Naciones Unidas, sobre todo el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Hay que emprender trabajos conjuntos de investigación y análisis de datos y asumir posiciones políticas inequívocas a fin de establecer programas concretos de intervención y poner fin de esa manera a estas prácticas inadmisibles.

92. Además, como subrayó el Séptimo Congreso en sus resoluciones 19 y 20, uno de los focos estratégicos de una intervención adecuada en materia de la delincuencia juvenil es la comprensión científica y la ampliación de la base de conocimientos. En este contexto, la prevención de la delincuencia se considera como un proceso de identificación periódica de problemas, elaboración de estrategias, análisis y evaluación de políticas, con el fin de asegurar que los enfoques y prácticas actuales se basen en criterios válidos y den resultados viables.

93. Con miras a mejorar la calidad general de la justicia de menores, es útil elaborar instrumentos metodológicos que permitan resolver dificultades en los aspectos siguientes: evaluar la delincuencia juvenil, determinar los factores relacionados con ella, trazar perfiles de sistemas de justicia de menores, y evaluar la conveniencia de las medidas de intervención. A tal efecto, la Secretaría, en cooperación con la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, (CESPAP) y la red de institutos regionales de las Naciones Unidas está realizando la primera Encuesta de las Naciones Unidas sobre la delincuencia juvenil, su prevención y modalidades de tratamiento, 1970-1985.

94. Además, dado que en el comportamiento delictivo intervienen muchos factores en compleja interrelación, su prevención requiere una integración de los esfuerzos de muy diversas instituciones, grupos e individuos, una perspectiva multidisciplinaria y una orientación hacia múltiples servicios. En consecuencia, el Octavo Congreso podría examinar muy atentamente los medios de fomentar la planificación y programación multisectoriales para establecer estructuras organizadas apropiadas en las que pudiera emprenderse una acción global y coordinada en lugar de medidas fragmentarias de eficacia preventiva relativamente escasa.

95. En el marco general que se acaba de indicar, se sugieren las siguientes cuestiones como base para el debate en las reuniones preparatorias:

Cuestiones para el debate

1. ¿Cuáles son los elementos característicos que configuran el "perfil" de un sistema de justicia de menores y que permiten realizar comparaciones útiles entre los distintos países?

2. ¿Qué iniciativas se han adoptado para fomentar y salvaguardar la justicia de menores desde la celebración del Séptimo Congreso de las Naciones Unidas?

3. ¿En principios debe basarse un enfoque general de la prevención de la delincuencia? ¿Hay políticas nacionales concretas sobre la cuestión? En particular:

a) ¿Cuál es el alcance de la prevención de la delincuencia? ¿Cómo puede la prevención de la delincuencia vincularse más estrechamente a los sistemas de prestación de servicios (por ejemplo, educación, salud mental, trabajo social, prevención y fiscalización del uso indebido de diversas sustancias)?

b) ¿Qué servicios presta en la comunidad a los jóvenes con problemas? ¿Cuáles han sido las experiencias más positivas a este respecto? ¿Cuáles son las dificultades prácticas, si las hay, y en qué forma pueden superarse?

c) ¿Qué papel han desempeñado la investigación y la evaluación en las estrategias de intervención, institucionales o no, para prevenir la delincuencia y en qué forma podrían utilizarse mejor como guía para la acción?

4. ¿Cuáles son las intervenciones más adecuadas para reducir al mínimo la posibilidad de que los menores "expuestos a riesgo social" sean estigmatizados como "delincuentes"?

5. ¿Se ha procurado reducir la detención de menores? ¿Qué medidas sustitutivas de la institucionalización de menores han resultado más eficaces y según qué criterios?

6. ¿Qué efectos prácticos tuvo el enfoque normativo de las Reglas de Beijing en el perfil de la administración de justicia?

7. ¿Cuál es la forma más eficaz para fomentar y aplicar las Reglas de Beijing y en qué forma podría realizarse a este respecto el papel del Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia?

8. ¿A qué otras opciones resultaría útil recurrir, y en qué forma el sistema de las Naciones Unidas puede ayudar a fomentar medidas operativas adecuadas en la esfera de la justicia de menores, sobre todo con la participación de los organismos que se ocupan de la protección de los derechos de los niños?

Tema 5. Principios y directrices de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal: aplicación y prioridades para el establecimiento de normas adicionales

96. La inclusión de este tema en el programa del Octavo Congreso de las Naciones Unidas demuestra la preocupación que, desde hace ya tiempo, siente la comunidad internacional por la humanización de la justicia penal. Desde su fundación, las Naciones Unidas, sobre la base de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas y la Carta Internacional de Derechos Humanos, han desempeñado un papel decisivo en la formulación de varios instrumentos internacionales sobre la prevención del delito y la justicia penal. Los congresos de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento de los delincuentes han contribuido enormemente a este proceso de elaboración de normas, comenzado con el Primer Congreso, celebrado en 1955, en el que se adoptaron las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos (resolución 663 (XXIV) del Consejo Económico y Social).

97. Sobre la base de las recomendaciones de dichos congresos, en años más recientes se han adoptado otros instrumentos importantes como la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (resolución 3452 (XXX) de la Asamblea General); el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (resolución 34/169 de la Asamblea General); los Principios de ética médica aplicables a la función del personal de salud, especialmente los médicos, en la protección de personas presas y detenidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (resolución 37/194 de la Asamblea General, anexo); la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (resolución 39/46 de la Asamblea General); las Salvaguardias para garantizar la protección de los derechos de los sentenciados a la pena de muerte (resolución 1984/50 del Consejo Económico y Social); y los Procedimientos para la aplicación efectiva de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos (resolución 1984/47 del Consejo Económico y Social).

98. La tarea de las Naciones Unidas en esta esfera se ha visto ampliada por otras normas adoptadas por el Séptimo Congreso, a saber, los Principios Rectores en Materia de Prevención del Delito y Justicia Penal en el Contexto del Desarrollo y un Nuevo Orden Económico Internacional 9/; las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores ("Reglas de Beijing") 10/; la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder 11/; los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura 12/; y el Acuerdo Modelo sobre el Traslado de Reclusos Extranjeros y Recomendaciones sobre el Tratamiento de Reclusos Extranjeros 13/. Las encuestas periódicas sobre la medida en que estas y otras normas reciben aplicación proporcionan un patrón para medir los logros de los diversos países y el progreso común hacia las metas postuladas.

99. Este tema deriva también directamente del mandato de la Asamblea General, la cual, en su resolución 41/149, relativa a los derechos humanos en la administración de la justicia, pidió al Consejo Económico y Social y, por intermedio suyo, al Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, que examinara permanentemente estas cuestiones y siguiera dedicando atención especial a la forma eficaz de aplicar las normas vigentes y promoviera la consecución de nuevos logros en esta esfera. Posteriormente, la Asamblea, en su resolución 42/143, pidió al Secretario General que siguiera formulando estrategias para la aplicación práctica de las normas y preceptos de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos en la administración de la justicia. La Asamblea también pidió al Secretario General que prestara asistencia a los Estados Miembros que lo solicitasen para proceder a esa aplicación, así como a la evaluación de sus efectos y su eficacia, en particular en el marco de los servicios de asesoramiento del Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo, el Centro de Derechos Humanos y el Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios. Además, el Consejo Económico y Social, en su resolución 1986/10, relativa a la aplicación de las conclusiones del Congreso de Milán, pidió al Secretario General que prestara particular consideración, entre otras cosas a la aplicación de los principios vigentes y ayudara a formular nuevas directrices, principios y acuerdos modelo en esferas prioritarias concretas.

100. Si bien es cierto que la aplicación efectiva de estos principios y directrices requiere naturalmente la adopción de medidas a nivel internacional, su éxito depende ante todo de los esfuerzos que despliegan los gobiernos en el marco de su jurisdicción interna. Las directrices y principios de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal gozan de amplio apoyo internacional; son lo suficientemente generales para tener validez en diversas etapas de desarrollo, a la vez que expresan principios universales que la comunidad internacional ha hecho suyos.

101. Aunque muchos países han aplicado estas directrices y principios con éxito, las encuestas realizadas por las Naciones Unidas en esta esfera indican que en muchas partes del mundo aún existen deficiencias en cuanto a su aplicación efectiva. Como se indicó en congresos anteriores, entre los mayores obstáculos que entorpecen su plena aplicación figuran los siguientes: la falta de acción coordinada y de fondos; la escasa prioridad acordada a estas cuestiones; la insuficiencia de recursos humanos y profesionales; y, con demasiada frecuencia, la falta de voluntad política y la apatía del público. Si la opinión pública estuviera más sensibilizada respecto de estos problemas, se podrían obtener más recursos y apoyo a todos los niveles.

102. Por tanto, sería sumamente útil considerar la adopción de medidas para la aplicación y la continuación eficaces de las políticas internacionalmente acordadas. De acuerdo con la recomendación del Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, sería apropiado fijar la atención, en primer término, en la evaluación de los efectos logrados en la aplicación de los principios y directrices existentes, así como de las dificultades halladas. A este fin, el Congreso tendrá ante sí estudios recientes sobre la aplicación práctica de instrumentos pertinentes de las Naciones Unidas en los Estados Miembros como, por ejemplo, las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura, las "Reglas de Beijing", la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder y las Salvaguardias para garantizar la protección de los derechos de los sentenciados a la pena de muerte.

103. Entre los aspectos concretos en que las Naciones Unidas podrían ayudar a los gobiernos interesados a aplicar las directrices y principios y, por consiguiente, a traducirlos en realidades concretas, se cuentan los siguientes: elaboración de procedimientos eficaces de aplicación en el contexto de estrategias para el desarrollo económico y social; fortalecimiento de la cooperación técnica y de los servicios de asesoramiento; incorporación de los instrumentos de las Naciones Unidas en la legislación nacional, poniendo los principios y directrices a disposición de todas las personas interesadas, en el idioma y la forma apropiados; utilización de actividades educativas y promocionales en escuelas, colegios y academias de justicia penal, así como en las facultades de derecho; estudio del papel que desempeñan los medios de comunicación de masas y obtención de su apoyo; aumento de la participación de la comunidad y creación de una atmósfera conducente al respeto de los principios consagrados en los instrumentos, así como el estudio de formas de superar la resistencia contra ellos; establecimiento y fortalecimiento de los comités nacionales dedicados a promover los principios y directrices de las Naciones Unidas; y fomento de la investigación evaluativa. Todo ello, no obstante, supone la dotación de recursos financieros y humanos adicionales, tanto por parte de los gobiernos interesados -por ejemplo, mediante el aumento de sus contribuciones al Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Defensa Social- como por los organismos internacionales de financiación como el PNUD, especialmente cuando los países en desarrollo incluyan proyectos concretos en sus programas nacionales.

104. En el plano internacional, también se deberían reconsiderar el papel y alcance de las actividades de las Naciones Unidas encaminadas a promover una aplicación más eficaz de las directrices y principios a nivel regional e interregional. Las actividades futuras deberán orientarse hacia una difusión más amplia de los informes presentados al Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, y de los exámenes de dichos informes, así como hacia el fortalecimiento de la función del Comité y de los congresos en la supervisión, la evaluación y el seguimiento de dichos informes, incluida la formulación de recomendaciones apropiadas. Además, deberá aumentarse la colaboración con otras dependencias de la Secretaría, como el Centro de los Derechos Humanos y la Oficina de Asuntos Jurídicos, por ejemplo mediante un intercambio periódico de información y un examen de las investigaciones realizadas y del proceso de establecimiento de normas. Por último, se deberá prestar el apoyo necesario a los institutos interregionales y regionales de prevención del delito y justicia penal de las Naciones Unidas y fortalecer los servicios de asesoramiento en esta esfera, realizando actividades complementarias a nivel nacional, a fin de atender las solicitudes de cooperación técnica presentadas por países de las respectivas regiones.

105. Además de prestar ayuda para la aplicación de los instrumentos ya adoptados, las Naciones Unidas también necesitan considerar la adopción de nuevas políticas y normas. Deben explorar permanentemente nuevas opciones y políticas que respondan a las cambiantes necesidades y prioridades. En consecuencia, continuando la larga trayectoria de las Naciones Unidas en la elaboración de los instrumentos relativos a la justicia penal, también es necesario fomentar nuevas iniciativas y formular otros principios universalmente aceptables, según las indicaciones pertinentes de los Estados Miembros y los órganos legislativos de las Naciones Unidas, a fin de contribuir al fortalecimiento de la cooperación internacional en la esfera social y humanitaria.

106. A pedido del Consejo Económico y Social, en su resolución 1986/10, y atendiendo a las recomendaciones del Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, ya se han iniciado trabajos para la formulación de nuevos principios y directrices sobre las siguientes cuestiones: prevención de la delincuencia juvenil y tratamiento de los menores privados de su libertad (véase el tema 4); aplicación de los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura; medidas sustitutivas del encarcelamiento e inserción social de los delincuentes (véase el tema 2); remisión del proceso penal y traspaso de la vigilancia de los delincuentes extranjeros bajo condena o libertad condicional; función de los abogados; prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias y sumarias; uso de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; y aplicación de las Salvaguardias para garantizar la protección de los derechos de los sentenciados a la pena de muerte. Además, se está preparando un estudio sobre la cuestión de la pena de muerte, así como nuevas contribuciones de las ciencias penales a este respecto.

107. Una de las esferas importantes que merecen atención prioritaria es la aplicación de los Principios Rectores en Materia de Prevención del Delito y Justicia Penal. Se recordará que, al adoptar los Principios, el Séptimo Congreso instó al Comité a que examinara los medios y arbitrios necesarios para asegurar la adopción de medidas apropiadas de seguimiento de su aplicación, incluidas formas de garantizar la difusión más amplia posible de los Principios y la intensificación de las actividades de información en esta esfera.

108. Entre otras cuestiones importantes en que la orientación proporcionada por las reuniones preparatorias sería especialmente pertinente, figuran el tratamiento de las víctimas de delitos y del abuso del poder y la prevención de la victimización, así como la promoción de los objetivos de la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delito y del abuso del poder. En particular, si las leyes y reglamentaciones nacionales son insuficientes, es posible que sea necesario adoptar medios de recurso internacional para las víctimas, así como procedimientos de aplicación más detallados para las disposiciones de las Declaraciones que tienen por objeto la prevención de la victimización como consecuencia del abuso del poder. Cabe mencionar la eficaz asistencia prestada a la Secretaría por la Sociedad Mundial de Victimología y la Federación Mundial de Salud Mental mediante la organización de reuniones de expertos sobre victimología. Otra labor sumamente pertinente fue la realizada por un comité de expertos que se reunió en 1986, en el Instituto Internacional de Altos Estudios en Ciencias Penales en Siracusa (Italia), y por una reunión de las principales organizaciones no gubernamentales dedicadas a la prevención del delito y la justicia penal organizada en 1987 por el Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale, en cooperación con las Naciones Unidas y el Gobierno de Italia.

109. Otra valiosa contribución a la labor concreta realizada en este campo fue la reunión internacional de expertos sobre "las Naciones Unidas y la aplicación de la ley", celebrada en Baden, cerca de Viena, en 1987, bajo los auspicios de la Oficina de las Naciones Unidas en Viena. En la reunión se formuló un proyecto de principios básicos sobre el uso de la fuerza y de las armas de fuego por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como un proyecto de principios básicos sobre la función de los abogados; un proyecto de procedimientos para la aplicación efectiva de los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura; y un proyecto de acuerdos modelo sobre la remisión del proceso penal y el traspaso de la

vigilancia de los delincuentes extranjeros bajo condena o libertad condicional. En las reuniones preparatorias se examinarán todos estos proyectos.

110. A fin de elevar al máximo la eficacia de la labor y evitar posibles repeticiones o duplicación de actividades, se mantiene un estrecho contacto con el Centro de Derechos Humanos, de conformidad con las resoluciones 1987/33 y 1987/57 de la Comisión de Derechos Humanos, así como con otros órganos pertinentes.

111. La experiencia de trabajo concreta con las normas y directrices en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal durante los congresos de las Naciones Unidas, por ejemplo, la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, en 1975, y las actividades de aplicación de la Convención relativa a este tema, así como la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder, en 1985, ha demostrado que si bien se necesita un largo proceso para alcanzar resultados universalmente aceptables, es posible lograr y ya se han logrado tales resultados en un período comparativamente corto. Esta labor es merecedora de todos los esfuerzos posibles puesto que las normas y directrices de las Naciones Unidas forman un cuerpo normativo cuya importancia moral refleja la función decisiva que cumple la Organización a este respecto.

Cuestiones para el debate

1. ¿Qué progresos se han logrado en la legislación y las prácticas nacionales en relación con la prevención del delito y la justicia penal como consecuencia de las normas y directrices de las Naciones Unidas? ¿Cómo se siguen y evalúan dichos progresos?
2. ¿De qué forma se pueden lograr cambios tangibles a nivel nacional y superar los obstáculos existentes? ¿Qué medidas concretas pueden adoptarse a este fin sobre la base de los resultados de estudios realizados por las Naciones Unidas?
3. ¿De qué manera podrían las Naciones Unidas ayudar a los países a aplicar las normas y directrices en materia de prevención del delito y justicia penal? ¿Cuáles son los obstáculos que entorpecen dicha asistencia?
4. ¿Cómo podría elevarse el nivel de apoyo prestado a los programas de cooperación técnica y los servicios de asesoramiento técnico en materia de prevención del delito y justicia penal a fin de permitir una aplicación más eficaz de las normas y directrices de las Naciones Unidas? ¿Se han elaborado y ejecutado proyectos concretos a nivel nacional? ¿Qué podría hacerse para lograr una mayor participación de los organismos internacionales de financiación en estas tareas?
5. ¿Cómo podría fomentarse una cooperación regional constante e incluso más estrecha en la aplicación de las normas y directrices de las Naciones Unidas? ¿Qué medidas podrían adoptarse para reforzar los institutos regionales de prevención del delito y justicia penal de las Naciones Unidas a este respecto?

6. ¿Cómo se puede satisfacer la necesidad de realizar nuevas investigaciones sobre los medios más eficaces para aplicar las normas y directrices de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal en los planos nacional, regional e internacional? ¿Qué papel cumpliría el Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para la Defensa Social a este respecto?

7. ¿En qué esferas prioritarias habría que prestar especial atención a la formulación de nuevas normas y directrices?

8. ¿Qué función cumplen las Naciones Unidas, en particular el Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, en la promoción de la aplicación de los principios existentes y el establecimiento de prioridades para la formulación de nuevos principios? ¿Como pueden reforzarse los mecanismos de aplicación existentes?

Notas

1/ Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1986, Suplemento N°5 (E/1986/25), cap. I, sec. A, proyecto de resolución IV.

2/ Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Milán, 26 de agosto a 6 de septiembre de 1985; informe preparado por la Secretaría (Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.86.IV.1), cap. I, sec. A, párrs. 1 y 5 d).

3/ Ibid., sec. B, párrs. 13 y 14.

4/ Informe de la Conferencia Internacional sobre el Uso Indevido y el Tráfico Ilícito de Drogas, Viena, 17 a 26 de junio de 1987 (Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.87.I.18).

5/ Séptimo Congreso de las Naciones Unidas ..., cap. I, sec. A, párr. 6.

6/ Examen del funcionamiento y el programa de trabajo de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal, informes del Secretario General (E/AC.57/1986/4 y E/1987/43).

7/ Séptimo Congreso de las Naciones Unidas ..., sec. B, párrs. 14 y 19.

8/ Manual para la Elaboración de Estadísticas sobre Justicia Penal, Estudios de Métodos, Serie F, N° 43 (Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.86.XVII.16).

9/ Séptimo Congreso de las Naciones Unidas ..., cap. I, sec. B.

10/ Ibid., sec. C 1).

11/ Ibid., sec. C 2).

12/ Ibid., sec. D 2).

13/ Ibid., sec. D 1).



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.