



NACIONES UNIDAS



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

Milán (Italia), 26 agosto—6 septiembre 1985

Distr. GENERAL

A/CONF.121/5

31 mayo 1985

ESPAÑOL

Original: INGLÉS

Tema 4 del programa provisional

PROCESOS Y PERSPECTIVAS DE LA JUSTICIA PENAL EN
UN MUNDO EN EVOLUCION

Documento de trabajo preparado por la Secretaría

INDICE

<u>Capítulo</u>	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1-3	3
I. EL MUNDO EN EVOLUCION	4-18	4
A. Los cambios socioeconómicos en relación con la justicia penal	4-10	4
B. Tendencias en materia de delincuencia y de justicia penal	11-14	5
C. El sistema de justicia penal y un mundo en evolución	15-18	7
II. ADOPCION DE DECISIONES Y ACTIVIDADES DE COORDINACION EN LOS SISTEMAS DE JUSTICIA PENAL	19-45	9
A. El enfoque sistémico	19-45	9
1. El conflicto de objetivos	22-27	10
2. La corriente de información	28-35	11
3. Congruencia y racionalidad en el adopción de decisiones	36-41	13
4. Asignación alternativa de recursos	42-44	15
5. Medición del rendimiento	45	15
III. LA REFORMA DE LOS SISTEMAS DE JUSTICIA PENAL	46-58	17
A. Reformas institucionales	46-47	17
B. Reformas legislativas: tipificación de nuevos delitos, eliminación de figuras delictivas, despenalización y remisión de casos y sus consecuencias para el sistema	48-58	17
IV. ORGANISMOS DE JUSTICIA PENAL	59-84	21
A. La policía	59-67	21
B. El ministerio fiscal	68-71	23
C. Abogado defensor y asistencia judicial	72	24
D. El poder judicial y los tribunales	73-75	24
E. Servicios correccionales	76-78	26
F. La libertad vigilada, la libertad bajo palabra y otros servicios no institucionales	79	26
G. Participación de la población en los procesos de prevención del delito y justicia penal	80-84	27
V. EL PAPEL DE LA INVESTIGACION, LA CIENCIA Y LA TECNOLOGIA EN UN ENFOQUE INTEGRADO DE LA JUSTICIA PENAL	85-93	29
VI. CONCLUSIONES	94-95	32
NOTAS		33

INTRODUCCION

1. La naturaleza continuamente mutable del mundo se refleja en todas las operaciones sociales complejas, entre ellas las del sistema de justicia penal. Sin embargo, la índole y el ritmo de la evolución difiere de un país a otro. Los fenómenos económicos, culturales y políticos de los Estados miembros configuran la estructura y la marcha de las instituciones sociales y jurídicas, que, a su vez, influyen en esos fenómenos de un modo recíproco y constante. Las condiciones económicas, la distribución del ingreso, las características demográficas de la población y múltiples otros factores afectan al funcionamiento y a la administración de la justicia penal. Por eso, la Declaración de Caracas del Sexto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente destacó la importancia de una formulación y planificación de políticas globales en la justicia penal. Las resoluciones 1 y 2 de ese Congreso insistieron también en la necesidad de recopilar y difundir mejor la información sobre todos los aspectos de la prevención del delito y la lucha contra la delincuencia, así como de que todo el mecanismo de la justicia penal marchara a tono con las condiciones económicas y sociales cambiantes de las respectivas sociedades. 1/

2. En su séptimo período de sesiones, el Comité sobre Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia convino en que el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente debía, en uno de los temas de su programa, centrarse en el análisis del mecanismo del sistema de justicia penal en su conjunto, en el contexto de condiciones cambiantes, y en que había una necesidad urgente de un enfoque sistémico de la justicia penal, que debía tener debidamente en cuenta la protección de los derechos humanos. 2/ Por consiguiente, a instancias del Comité, se incluyó en el programa provisional del Séptimo Congreso el tema "Procesos y perspectivas de la justicia penal en un mundo en evolución", que ulteriormente aprobó el Consejo Económico y Social en su resolución 1982/29. El presente documento introduce ese tema.

3. Por tratarse de uno de los cinco temas sustantivos del programa provisional del Séptimo Congreso, ha sido examinado por las reuniones preparatorias regionales para el Congreso y constituyó el tema único de las deliberaciones de una reunión preparatoria interregional para el Séptimo Congreso que se celebró en Budapest del 4 al 8 de junio de 1984. Un congreso internacional, celebrado en Milán en 1983, y organizado por cuatro importantes organizaciones no gubernamentales que se ocupan de la prevención del delito y la justicia penal, estuvo dedicado expresamente al tema, así como un seminario sobre justicia penal eficaz, racional y humana, organizado en mayo de 1984 por el Instituto de Helsinki de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, afiliado a las Naciones Unidas. 3/ Las tres reuniones se mencionan en lo sucesivo como las reuniones de Budapest, Milán y Helsinki respectivamente, en el presente documento, que incorpora muchas ideas derivadas de esas reuniones.

I. EL MUNDO EN EVOLUCION

A. Los cambios socioeconómicos en relación con la justicia penal

4. La labor precedente de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y lucha contra la delincuencia se ha centrado por lo general en la formulación y aplicación de directrices y normas en la administración de justicia, y en la interrelación entre el medio socioeconómico y la criminalidad. Más recientemente, se ha atribuido mayor importancia a la marcha cotidiana del sistema de justicia penal. El presente documento trata de determinar algunos rasgos sobresalientes del funcionamiento de la justicia penal en un medio cambiante y de subrayar problemas específicos que requieren soluciones concretas.

5. Los cambios sociales y económicos se verifican en una red causal en la que no es posible trazar una secuencia lineal simple de acontecimientos. En los decenios recientes se han presenciado tasas de cambio social, especialmente demográficas, sin precedentes en la historia humana. Durante el período 1975-1980, cada año aumentó la población mundial en casi 75 millones de personas. Según estimaciones últimas, la tasa de incremento sigue progresando anualmente: 76 millones para los 12 meses que terminaron en junio de 1981, 78 millones para los 12 meses siguientes, y un nuevo incremento previsto de 89 millones entre 1995 y 2000. 4/

6. En las distintas regiones difieren las tasas de crecimiento de la población. En la segunda mitad del decenio de 1970, en Africa, la tasa anual de dicho crecimiento, que alcanzó a 3,0%, resultó la más elevada del mundo. En otras regiones hubo un descenso en la tasa de crecimiento natural debido a la baja de las relaciones de fecundidad. En Asia meridional y América Latina, la tasa anual de crecimiento de la población a finales del decenio de 1970 era de 2,3% y 2,4%, respectivamente. En Asia oriental, fue de 1,4% en comparación con 2,2% en el decenio precedente.

7. Como resultado de la concentración urbana de las actividades económicas, que por lo general se reconoce que en sí constituye una condición previa necesaria para el desarrollo económico, los países de las regiones en desarrollo han registrado un rápido crecimiento de las poblaciones urbanas. Se prevé que este crecimiento urbano aumentará aun más rápidamente que la tasa global de crecimiento de la población. En 1975 casi el 38%, y en 1980 aproximadamente el 40% de la población mundial vivía en zonas urbanas; dos decenios antes, la urbanización afectaba sólo al 34% de la población. Esas cifras mundiales, sin embargo, encubren situaciones dispares en diferentes países y regiones. En general, los países desarrollados están muy urbanizados, pues más de 7 de cada 10 habitantes residen en zonas urbanas. No obstante, menos de un tercio de la población de los países menos adelantados vivían en zonas urbanas en 1980. Según las proyecciones, el proceso de urbanización continuará en el curso de los años 2000 a 2025. Para el año 2000, las proyecciones indican que probablemente más de la mitad de la población mundial vivirá en zonas urbanas. Si bien se calcula que las poblaciones urbanas alcanzarán al 79% de la población mundial total para el año 2000 y al 85% para el 2025 en las regiones más desarrolladas, se multiplican las pruebas de que la urbanización se estabiliza en algunos de los países más desarrollados.

8. La circunstancia de que el crecimiento de la población coincida con una tasa aún más rápida de urbanización en todos los países excepto los más desarrollados es particularmente significativa para la justicia penal: las

intervenciones del sistema de justicia penal parecen, en la mayoría de los países, ser desproporcionadamente más altas en las condiciones urbanas. Esto es, hasta cierto punto, el resultado de reacciones distintas ante sucesos delictivos, con inclusión de las diferentes prácticas de registro, en las zonas urbanas y las rurales. Sin embargo, el anonimato de la ciudad parece estimular a las personas a recurrir a estilos formales, y no informales, como reacción ante la delincuencia. La urbanización creciente puede, de por sí, crear una demanda mayor de los servicios procedentes de los distintos organismos de justicia penal, por lo que surge la necesidad de mayores recursos para satisfacer esa demanda. Los sistemas de justicia penal requerirán una gestión muy completa, lo que comprende una planificación bien documentada y la coordinación del subsistema. En suma, no cabe duda de que la urbanización creciente podría crear nuevas exigencias, así como distintas modalidades de funcionamiento, para los organismos de justicia penal, aunque no se produjera ningún cambio en la tasa "real" de comportamiento delictivo.

9. En los años venideros, las diferentes regiones del mundo se caracterizarán por distintas estructuras de edad: las regiones con la población más joven en el año 2025 serán Africa y América Latina, con medianas de 21,8 y 29,8 años, respectivamente. La distribución y redistribución demográfica afecta al proceso de desarrollo y por tanto a las estrategias de desarrollo. 5/ Por ejemplo, los cambios en la composición de la fuerza de trabajo por edades influyen en la tasa de crecimiento económico, la industrialización y el progreso tecnológico. Los factores económicos reciben la influencia de la estructura de la población, precisamente como la dinámica del crecimiento de la población es directamente afectada por el cambio económico. En la actualidad, resulta difícil predecir con exactitud el efecto que esos procesos tendrán sobre la marcha de la justicia penal. Sin embargo, la experiencia recogida hasta ahora sugiere que factores tales como la tasa de desempleo y la magnitud de la fuerza de trabajo afectan directamente a los organismos del sistema de justicia penal, tanto a través de la competencia para obtener empleo y, por consiguiente, la falta de oportunidades de empleo para reclusos y ex reclusos, como quizá por conducto de los altos niveles de delincuencia denunciada.

10. La urbanización, el desempleo y la pobreza se considera por lo común que influyen en las tasas de delincuencia. En 1980 se estimó que casi 800 millones de personas que residen en los países en desarrollo tenían un ingreso anual por habitante inferior a 150 dólares (en dólares EE.UU. de 1975), y se calcula que su número aumentará en 30% para el año 2000. La estructura de los ingresos mundiales, así como los cambios en el producto interno bruto de los distintos países, influirán en la proporción en que la pobreza ocasiona un incremento de la delincuencia, tanto en general como respecto de tipos determinados de delitos. Parece que existe una relación manifiesta entre la migración, provocada usualmente por la pobreza o el desempleo, y la delincuencia. Toda medida social que reduzca la migración forzosa o en gran escala disminuirá probablemente la delincuencia y con ello las intervenciones del sistema de justicia penal, mientras que los aumentos de la migración podrían ocasionar incrementos paralelos en las intervenciones del sistema.

B. Tendencias en materia de delincuencia y de justicia penal

11. Los datos presentados por los Estados Miembros en respuesta al cuestionario para la segunda encuesta de las Naciones Unidas sobre las tendencias en materia de delincuencia, el funcionamiento de los sistemas de justicia penal y las estrategias de prevención del delito ofrecen ejemplos de la forma en que el volumen de trabajo de los organismos de justicia penal y los recursos destinados a ellos aumentan. Dos ejemplos en el plano nacional ilustran este punto.

a) En el primero se trata de un país desarrollado en el que las estructuras de la delincuencia y las estadísticas de justicia penal son típicas de muchos otros países desarrollados y que es de por sí culturalmente homogéneo y socialmente estable. Desde comienzos de 1975 hasta finales de 1980 hubo un incremento de la población de aproximadamente 1,0%, pero un aumento del crimen registrado superior al 20%; un incremento de varones presos de cerca del 20% y una mayor concentración de personal de policía de casi el 10%. Si esta tasa de incremento correspondiente al sexenio de 1975-1980 continuase sin alteraciones hasta el año 2000, prescindiendo de otros cambios demográficos, podría haber 1.400.000 delitos registrados (en comparación con 762.000 en 1975), 7.500 varones en prisión o detención (en contraste con 4.000 en 1975), y casi 28.000 funcionarios de policía (frente a sólo más de 18.000 en 1975) en ese país. Las repercusiones expresadas en el costo proyectado para la economía nacional únicamente son inquietantes; y la diferencia del nivel de los recursos nacionales que será indispensable no obedecerá a ningún salto súbito en cualquier categoría, sino a un incremento pequeño pero constante. Sin embargo, es posible que la tasa de aumento de la delincuencia se reduzca naturalmente de modo que estos niveles pronosticados nunca se alcancen. Pero bien debe ocurrir algún cambio intrínseco en las tendencias o bien ha de formularse una estrategia explícita para hacer frente al problema;

b) En el segundo ejemplo se habla de un país en desarrollo en el que la población aumentó casi 20% durante el período de seis años del estudio. Debido a que las tasas de delincuencia registrada fluctúan tanto entre los diferentes países en desarrollo, ninguno es típico de los países en desarrollo en general. Entre 1975-1980, el país de que se trata denotó un aumento en la delincuencia registrada de aproximadamente el 46%; un incremento de los varones presos de alrededor del 10%, y una mayor contratación de personal de policía de casi 36%. Si esta tasa de aumento continuara sin variaciones hasta el año 2000, habría en ese país unos 29.000 delitos registrados (en comparación con 9.000 en 1975), 14.000 varones encarcelados o presos (frente a 8.500 para 1975) y 13.500 funcionarios de policía (en contraste con poco más de 4.500 en 1976). Las repercusiones analizadas en el párrafo precedente se aplican con igual vigor en este contexto del todo diferente.

12. Para un ejemplo a escala regional, los datos más completos de que se dispone corresponden a la Europa occidental. Esos datos dan a entender que, sobre la base de estimaciones prudentes, los delitos registrados podrían aumentar más del 25% si las tendencias de 1975-1980 prosiguieran hasta el año 2000. Más importante aún, el número total de personas recluidas, es decir, encarceladas por una u otra razón, podría aumentar hasta casi 500.000. El incremento desde 1975 hasta 1980 fluctuó de 170.000 a cerca de 230.000. Este solo hecho implica que un gran número de establecimientos penitenciarios tendrían que construirse no simplemente para sustituir las instalaciones existentes, sino para complementarlas.

13. En el plano interregional, el número total de delitos registrados en los 50 países que suministraron datos completos para los años 1975-1980 aumentó en casi el 20%. Si esta tasa de incremento se mantuviera, la tasa de delincuencia podría casi duplicarse para fines del siglo y en esos 50 países cabría prever más de 60 millones de delitos registrados. Si bien el número de personas recluidas no indica el mismo incremento, es decir, 16%, el número de recluidos en los 46 países que suministraron datos se elevará de menos un millón a más de 1,5 millones, según estimaciones prudentes. Estas cifras podrían registrar nuevos aumentos por:

a) El hecho de que el número de funcionarios de policía continúa elevándose (1,5 millones en 25 países en 1975 y 1,75 millones en los mismos países en 1980), tendencia que podría culminar en 2,5 millones de dichos funcionarios para el año 2000;

b) La circunstancia de que el número de funcionarios de policía, en relación con la población activa total, aumentó en casi 14% para el período del estudio, incluso en un momento en que el desempleo en casi todos los sectores iba en ascenso, como también ocurría con el tamaño de la población activa;

c) Presunciones en el sentido de que, en general, una proporción ligeramente mayor de los detenidos en 1980, en comparación con 1975, fueron en definitiva encarcelados por una u otra razón.

14. Todo esto configura el cuadro siguiente: más delitos registrados, más policía para someter los casos al sistema formal de justicia penal, una tendencia a utilizar con mayor amplitud la reclusión y un incremento masivo de la necesidad de servicios judiciales y penitenciarios.

C. El sistema de justicia penal y un mundo en evolución

15. El sistema de justicia penal y el más amplio medio socioeconómico se influyen mutuamente en múltiples formas diferentes. 6/ Cabe citar algunos ejemplos: el sistema de justicia penal devuelve sus "productos" a la sociedad, evidentemente en la forma de delincuentes puestos en libertad, y al mismo tiempo da una sensación de seguridad frente al delito, en tanto que evita una violación de los derechos humanos fundamentales de los delincuentes y del público. Si bien los funcionarios de los organismos de justicia penal se conceptúan de especialistas, son ciudadanos corrientes y muchas de sus actitudes y valores se derivan del clima social imperante del cual forman parte. En consecuencia, los cambios en el medio social se reflejarán finalmente en las prácticas laborales de ese personal y, por tanto, en el propio sistema de justicia penal. La organización formal del sistema de justicia penal es dable que refleje las estructuras y jerarquías administrativas actualmente vigentes en otros sectores sociales. Por ejemplo, si las estructuras jerárquicas rigurosas eran comunes en el momento de crearse los organismos de justicia penal, esta organización podría reflejar esos modelos. Si posteriormente los modelos más igualitarios pasaron a ser la norma para muchas organizaciones sociales, los sistemas de justicia penal pudieron evolucionar análogamente, aunque probablemente con cierto retraso.

16. Hay también interacciones a largo plazo, menos evidentes, en las que el sistema influye en el mediosocial que, a su vez, influye en el sistema, tanto en la esfera social como en la económica; y esta influencia en ambos sentidos entre el sistema y el medio en materia de justicia penal no ha sido estudiada detenidamente. Así pues, sea porque el personal penitenciario y los reclusos, o la policía y sus "clientes", son en otros respectos miembros ordinarios de la sociedad, su labor y sus actitudes están influidas formal e informalmente por el medio social del que provienen, que puede tener determinados valores políticos o ideológicos. La medida en que esos valores son aceptados por el sistema de justicia penal e incorporados a él, o son rechazados, podría ser un indicador de si la justicia penal es suficientemente receptiva a las exigencias externas.

17. Al igual que el sistema de justicia penal influye en el medio social, por ejemplo mediante la información e impresiones que de él provienen acerca de la criminalidad y la reacción a ella de la sociedad, así también ésta influye sutilmente en el sector económico. Un cambio en el medio económico y político de un país puede dar origen a nuevos delitos, por ejemplo, mediante leyes reglamentarias que proscriban cierto comportamiento; esas leyes podrían incluir la prohibición de ciertas operaciones de monedas, o la venta de

ciertos productos, que anteriormente eran legítimas. La forma en que los diversos organismos de la justicia apliquen esas leyes puede afectar la opinión del público en general en cuanto a lo que es o no un comportamiento aceptable. Lo que, a su vez, puede afectar la buena disposición del público para informar de ese comportamiento y de la policía para registrarlo y reaccionar frente a él. Por último, eso podría significar una figura modificada de delito registrado y cualquier aumento entrañaría presumiblemente un mayor volumen de trabajo para el sistema de la justicia penal.

18. Los cambios en la dinámica tanto de la criminalidad como de los procesos de la justicia penal plantean un problema para los encargados de la administración de justicia, el de cómo responder a las presiones que crean estos cambios, manteniendo al mismo tiempo la aplicación de una justicia equitativa, humana y rápida. La medida en que este problema se resuelva satisfactoriamente tiene consecuencias prácticas y morales para el desarrollo pacífico de la sociedad. Por ejemplo, el número de casos de quebrantamiento de la ley observados en cualquier sociedad moderna rebasa el número de los que puede ocuparse el sistema de la justicia penal. Han de adoptarse decisiones acerca de cuánto control formal debe ejercerse y de cómo asignar recursos para hacer frente a los diversos tipos de violaciones, en consonancia con los niveles comunes de tolerancia.

II. ADOPCION DE DECISIONES Y ACTIVIDADES DE COORDINACION EN LOS SISTEMAS DE JUSTICIA PENAL

A. El enfoque sistémico 7/

19. En los últimos años se han estudiado detenidamente en diversos países las actividades de los diferentes organismos encargados de aplicar la política de justicia penal. Los organismos básicos son la policía, el ministerio público, las diferentes jerarquías y tipos de tribunales, los servicios penitenciarios o correccionales y los servicios no carcelarios, principalmente los de libertad vigilada y de libertad condicional. Una cuestión que con frecuencia se analiza es: "¿En qué medida estos organismos integran un sistema y, por tanto, cabe examinarlos desde una perspectiva sistémica?" La reunión de Budapest examinó también la cuestión de si los organismos de la justicia penal constituían un sistema, y en qué sentido. La conclusión principal fue que aunque el término sistema, si se le definía estrictamente o se le entendía en forma demasiado técnica, podía ser erróneo, el concepto era importante y útil para elaborar una política de justicia penal. Se aludió a la expresión "un enfoque integrado de la justicia penal", que destaca el mismo concepto desde una perspectiva levemente distinta. En consecuencia, se sugirió que el término "sistema" debía mantenerse y que el objeto del análisis del funcionamiento de la justicia penal desde una perspectiva sistémica es principalmente aumentar y facilitar la coordinación de las actividades de los diferentes organismos de la justicia penal, con miras a integrar en un sistema los objetivos y las prioridades de cada uno de ellos. 8/

20. Un problema del enfoque sistémico es que, en casi todos los países, los organismos de la justicia penal no se crearon como componentes conexos, sino que evolucionaron separadamente atendiendo a diversas necesidades observadas, lo que significa que dependen de autoridades diferentes y suelen financiarse con cargo a fuentes distintas de fondos públicos. Dadas estas tradiciones de financiación y funcionamiento independientes, es natural, y quizá inevitable, un desinterés por las actividades de los demás organismos. Probablemente el principal impulso para interesarse por el enfoque sistémico ha sido la concienciación progresiva de la ineficacia, y por tanto de las normas deficientes de la justicia, que crea esa despreocupación por coordinar que, a su vez, suscita otra pregunta capital, a saber: "¿Quién administra el sistema de justicia penal en su conjunto?" Sin embargo, ninguna autoridad, al menos en la mayoría de los países, está a cargo inequívoca y globalmente de esa administración. Puede que esa falta intrínseca de control global sea, en realidad, el precio inevitable de la administración independiente y desinteresada de la justicia. La división del sistema de justicia penal en componentes independientes puede ser necesaria; tiene muchos aspectos positivos, pero también muchos efectos secundarios problemáticos.

21. Las principales esferas de problemas que surgen de un examen de la coordinación dentro de los organismos de la justicia penal, y entre ellos, desde una perspectiva sistémica son: a) el conflicto de objetivos tanto dentro de los diferentes organismos de la justicia penal, como entre ellos; b) la corriente de información; c) la racionalidad del funcionamiento de la justicia penal; d) la asignación alternativa de recursos, y e) medición del rendimiento.

* El término "sistémico" se utiliza para destacar el hecho de que toda la organización que se examina tiene muchos de los atributos de un sistema completo. El término "sistemático" es menos preciso y cabe considerarlo como sinónimo de "ordenado" o "bien organizado".

1. El conflicto de objetivos

22. Componentes distintos de la misma estructura u organización suelen tener diversos objetivos y, en consecuencia, diversas prioridades en cuanto a lo que desean, o se les pide, alcanzar. En algunas organizaciones formales las prioridades diferentes no afectan el funcionamiento del sistema en su totalidad, porque las esferas de responsabilidad no se superponen. Del mismo modo, el estilo de funcionamiento de un componente no afecta el trabajo de otro, en la medida en que cada uno no dependa del otro en materia de información o de recursos. Sin embargo, el sistema de justicia penal es un ejemplo de sistema en el que un componente, al dar prioridad a un aspecto de su labor, puede dificultar la obtención de objetivos prioritarios por otro componente. Los organismos integrantes tienen responsabilidades superpuestas para el logro de los objetivos generales del proceso de la justicia penal; por eso, cuando la continuación de los objetivos y del estilo de trabajo del primer componente crea dificultades y obstáculos graves al segundo componente, surge un conflicto de objetivos. O un componente modifica sus prioridades o medios para alcanzarlas, o el otro se ve compelido a cambiar sus prioridades y quizá resignarse a un nivel inferior de consecución del objetivo, o hay un conflicto en cuanto a las prioridades de qué organismo deben prevalecer. Tal situación puede dimanar de la no cooperación, o surgir de otras causas conducentes en definitiva a la no cooperación. Particularmente en los últimos años ha ganado terreno la creencia de que el conflicto de objetivos es fuente de graves problemas en la administración de la justicia penal.

23. Algunos conflictos de objetivos pueden ser inherentes al funcionamiento de la justicia penal; si bien no pueden eliminarse del todo, cabe, tal vez, paliarlos. Otros conflictos pueden deberse a disposiciones orgánicas y, como tales, eliminarse modificando la organización, incluidos diferentes métodos de comunicación. Esos cambios en la organización podrían ser profundos y de gran alcance, o poco más que un "buen afinamiento". 9/

24. A continuación figuran algunos ejemplos de conflictos de objetivos en la administración práctica, cotidiana, de la justicia penal. Mientras se suele creer que la policía se interesa sobre todo por disuadir y prevenir diligentemente el delito, los funcionarios de los servicios de libertad vigilada y de libertad condicional se ocupan principalmente de la rehabilitación y, utilizando información diferente, ven al delincuente bajo otro aspecto muy diferente. El personal de estos organismos, tanto individual como colectivamente, puede discrepar de la conveniencia de medidas o decisiones, pues tiene prioridades diferentes, incompatibles. A veces, por supuesto, no hay ningún desacuerdo. Del mismo modo, los objetivos de la policía al proceder a una detención podrían ser principalmente señalar una aparente solución de un caso con la detención de un sospechoso. El hecho de que posteriormente el delincuente sea acusado o condenado podría ser un objetivo secundario. En el caso de la justicia de menores, un conflicto fundamental entre la necesidad de proteger al público de los delincuentes peligrosos y una extendida preocupación por los derechos y el bienestar de los delincuentes, es mucho más agudo que en el caso de los adultos. 10/

25. Algunos de dichos conflictos pueden considerarse propios de la naturaleza de la administración de la justicia penal tal como está organizada actualmente. En muchos países, los funcionarios de la policía de todos los rangos se quejan de que "nosotros los atrapamos, y los otros los dejan escapar o los ponen en libertad"; mientras que el personal penitenciario se queja de que la gente está ahí demasiado tiempo para lo que han hecho y "atascan el lugar". Entre tanto, los jueces, reaccionando a menudo ante la presión de la opinión pública, imponen condenas cada vez más largas.

26. El conflicto de objetivos es también un problema entre organismos. Por ejemplo, la policía de muchos países está otorgando actualmente alta prioridad al mejoramiento de su reputación e imagen entre el público mediante una "vigilancia en la comunidad". Este enfoque destaca las relaciones comunitarias y la "vigilancia por consentimiento". Simultáneamente, la misma policía u otra vecina puede organizar brigadas o grupos para ocuparse de delinquentes particularmente difíciles o peligrosos. Estos grupos no dan alta prioridad a la opinión del público sobre el empleo de la fuerza. En consecuencia, las medidas de un grupo pueden disminuir o anular los resultados que el otro pretende. El conflicto de objetivos en situaciones cotidianas suele dimanar de distintos procederes a los que asignan diferentes prioridades organismos, dependencias o incluso individuos diversos, que evalúan entonces al delincuente según a ellas. Cuando el enfoque del "tratamiento" es aceptado ampliamente como el objetivo supremo de un sistema penitenciario, son comunes acalorados intercambios de opiniones entre el personal de tratamiento y el de seguridad de las cárceles. La cuestión de la medida en que la seguridad de una cárcel puede sacrificarse en aras de condiciones que se estiman necesarias para el tratamiento y la rehabilitación eficaces de los reclusos es de larga data.

27. La cuestión de cuáles de estos conflictos de objetivos son intrínsecamente insolubles y cuáles resultan de un tipo particular de organización o estructura no se ha estudiado detenidamente, y la investigación en esta esfera es relativamente nueva. Los estudios sobre intereses en pugna dentro de los diferentes organismos y entre ellos y de cómo se establecen prioridades contrapuestas, puede ser un paso importante en el desarrollo de un enfoque integrado de un sistema de justicia penal coordinado. Entretanto, cualquier reforma de la justicia penal debe percatarse de los conflictos de objetivos inherentes y tenerlos en cuenta.

2. La corriente de información

28. En las organizaciones formales complejas, la corriente de información es un factor fundamental para asegurar que el sistema funcione con eficacia. En el funcionamiento del sistema de justicia penal haya un impedimento especialmente vigoroso para una corriente de información. Una fuente potencial de equívoco la constituye el término "información", que puede tener diferentes significados en diferentes contextos. En la justicia penal, puede ser sinónimo de "prueba" cuando se presenta al tribunal para su decisión de condenar o absolver al sospechoso. Puede referirse también a datos sobre circunstancias pasadas o actuales del delincuente o de la víctima y así ser útil a los encargados de disponer del delincuente condenado. Finalmente, puede significar los datos relativos a las decisiones de gestión y de política, como en las organizaciones formales más complejas. En las páginas que siguen, el término se refiere principalmente a las dos últimas categorías. Desde la perspectiva jurídica, probatoria, cada caso individual requiere de examen en un contexto único. 11/

29. Tradicionalmente, cada organismo, y las dependencias que lo integran trata de resolver sus propios problemas utilizando sólo la información que ya posee. Nunca se ha otorgado importancia a la comunicación de información a otros organismos, salvo el caso de las fichas personales de los distintos delinquentes que ya no se necesitan en el organismo original. La tradición, tanto como la tecnología, han sido causa de la falta de una corriente de información. Sin embargo, con la explosión en los últimos 10 años de la tecnología de la información, esta situación bien podría cambiar radicalmente. Prever ese cambio hará más fácil asimilarlo y utilizarlo en forma constructiva. 12/

30. La repercusión de la nueva tecnología de la información sobre la justicia penal es difícil de evaluar. En parte por las razones históricas y tradicionales antes mencionadas, los sistemas de justicia penal han procedido con lentitud a invertir en sistemas de información global, en contraste con otros sectores de la administración pública, como la salud. Los países en desarrollo pueden estar mejor ubicados para aplicar innovaciones, cuando no existe ningún mecanismo arraigado que modifique. Hasta hace muy poco el costo y la fragilidad de la nueva tecnología de la información había limitado en algunos países su utilización. 13/ Sin embargo, sistemas de almacenamiento y recuperación de datos muy resistentes a la diversidad de climas y demás condiciones ambientales en que pueden funcionar, se obtienen ahora a un precio mucho menor que el de sus predecesores de hace sólo cinco años. Esta tendencia hacia una mayor flexibilidad operacional y un menor costo del equipo físico se prevé que continuará. En consecuencia, las políticas y prácticas que no eran aún factibles en los países desarrollados en 1975 en materia de compilación, análisis y utilización de datos y de la corriente de información en los sistemas de justicia penal, resultarán cada vez más fáciles de aplicar, y probablemente parte normal de los procesos de la justicia en la mayoría de los países hacia 1990 o poco después. Si bien la experiencia es limitada, esta puede ser una buena oportunidad para que el Séptimo Congreso examine el tema de la corriente de información antes de pasar a los sistemas de justicia penal en la mayoría de los países. 14/

31. En la ciencia de la gestión se patrocina la corriente de información como uno de los medios más eficaces de limitar el conflicto de objetivos, pues aclara previamente los conflictos ocultos o latentes. Debido a que la primera medida para reducir el conflicto de los objetivos es su clara identificación y descripción, la corriente de información es esencial en la formulación de un enfoque integrado de la justicia penal.

32. Sin embargo, como es posible que se tenga demasiada o escasa información, la sola corriente de información no debe verse como una respuesta simple o cabal al formular un sistema coordinado de justicia penal. Esto es especialmente válido en el caso de las complejas decisiones de gestión o administrativas. En la Reunión de Helsinki se aludió a la investigación indicándose que hay un límite máximo del número de aspectos informativos que el encargado de adoptar una decisión puede utilizar para tomarla. La mente humana no puede ocuparse separadamente de más de siete u ocho aspectos diferentes de información relativos a una decisión en un determinado momento, conclusión que ha sido establecida en varias esferas diferentes de investigación. Los procesos psicológicos por los que el exceso de información es desatendido o se prescinde de él no se comprenden plenamente. La importante inferencia práctica es que, si bien la transmisión de información es fundamental, la selección de lo que se comunica es también extremadamente importante.

33. El problema del exceso de información no debe hacer perder de vista el hecho de que la necesidad primordial es el suministro de información suficiente. El exceso de información se mencionó sólo para mostrar que una vez cruzado el umbral de "suficiencia" seguirán surgiendo problemas. Si se transmitiera toda la información disponible relativa a las personas, o toda la información acerca de cada componente del sistema de justicia penal, el sistema se empantañaría con una enorme cantidad de información no elaborada y potencialmente inútil. De ahí que al elaborar un sistema de justicia penal coordinado la necesidad principal sea no sólo transmitir información, sino que los diversos operadores puedan seleccionar la información realmente valiosa y utilizarla entonces para alcanzar los objetivos del sistema, a saber, en las decisiones de casos particulares y en las decisiones de gestión relativas, por ejemplo, a la asignación de recursos.

34. Aun cuando se reconozca la necesidad de proporcionar información a otros organismos, el tiempo y el esfuerzo que esto significa puede representar una carga para el organismo transmisor. Por consiguiente, cabría proporcionar algún incentivo a los diferentes organismos para que intercambien información; es decir, debe advertirse algún beneficio mutuo o una razón fundamental compartida que justifique la transmisión de diferentes tipos de información.

35. Si bien se suele decirse que debe disponerse de la información más amplia posible, existen los problemas que supone proteger la información personal confidencial. En consecuencia, debe disponerse lo necesario para asegurar que si bien la información útil se transmite libremente, hay controles estrictos sobre quién tiene acceso a esa información, cuándo y en qué circunstancias. Un problema paralelo igualmente importante es asegurar que el valor probatorio de la información sea claro: esto es especialmente significativo si los datos se refieren a los antecedentes personales de los individuos o si se transmiten mediante un sistema computarizado.

3. Congruencia y racionalidad en la adopción de decisiones

36. El suministro de información adecuada es uno de los requisitos previos para asegurar la racionalidad en cualquier sistema complejo, incluido el de la justicia penal. Como a la palabra "racionalidad" pueden atribuírsele muchas características diferentes, ninguna definición puede satisfacer todos los criterios o a todas las personas.

37. Entre los componentes principales del concepto de racionalidad en los sistemas de justicia penal figuran las ideas de un vínculo claro entre las decisiones, una explicación adecuada de ellas y una interpretación coherente de los datos y reglamentaciones. En consecuencia, la racionalidad en los sistemas de justicia penal puede definirse operacionalmente al menos en cuatro formas diferentes, como a continuación se indica. Las dos primeras se refieren a la racionalidad al dictar decisiones judiciales y de otro orden y al disponer de casos individuales; las otras dos se refieren a la racionalidad en el enlace administrativo de los diversos organismos de justicia penal:

a) Coherencia en la aplicación de los principios de derecho a casos similares, y en la determinación de qué casos están comprendidos en el campo de aplicación de una determinada ley;

b) Congruencia al pronunciar decisiones judiciales para que a los delinquentes que estén en una situación similar se les apliquen disposiciones análogas;

c) Eficacia y reducción al mínimo de las demoras y deficiencias en la coordinación administrativa de los organismos de la justicia penal;

d) Congruencia en la forma en que los principios generales de justicia penal se traducen en la política práctica de dicha justicia, incluida la consideración de los límites de los recursos disponibles al resolver casos particulares, y así, de una gama de sanciones diferentes.

38. La preocupación por la racionalidad no es un lujo teórico, sino algo fundamental para la cuestión práctica de cómo se pronuncian las decisiones en el sistema de justicia penal. La racionalidad en el contexto de las decisiones en los casos penales individuales entraña formular directrices que ayudarán a jueces y fiscales en la aplicación coherente del derecho y de las sanciones jurídicas en procesos penales distintos. El fiscal se enfrenta con

el problema de ser coherente al decidir qué casos deben someterse a la judicatura, cuáles deben ser los cargos y qué penas deben solicitarse. Mantener la coherencia en las decisiones del ministerio público puede ser más fácil en países con sistemas nacionales de acusación; la coherencia en la condena puede promoverse en forma más eficaz en aquellas jurisdicciones en las que el fiscal tiene derecho a apelar de las decisiones judiciales.

39. Para los jueces, el problema de la racionalidad radica no sólo en la interpretación coherente de la ley, sino en la aplicación coherente de las sanciones penales a casos particulares. Esa coherencia -parte integrante de cualquier definición de justicia- se complica por el hecho de que el derecho escrito casi nunca es tan complejo como el comportamiento que puede utilizarse para regularlo o, en su caso, sancionarlo. Cierta discrepancia es virtualmente inevitable porque incluso el derecho mismo cambia constantemente, en virtud de factores tales como nuevas definiciones de la necesidad social y los derechos individuales, la modificación de la opinión pública y los acontecimientos económicos. El problema de la racionalidad en la adopción de decisiones judiciales y del ministerio público lo agudiza la necesidad de condensar y correlacionar toda la información presentada en un caso particular para llegar a una simple decisión dicotómica como la de acusar o no acusar, encontrar o no culpable, encarcelar o no encarcelar. Las dificultades que crea la aplicación de las claras distinciones de la ley a la infinita variedad del comportamiento humano son bien sabidas, pero aún no se ha propuesto ninguna solución definitiva.

40. En cuanto a la eficiencia administrativa, algunos aspectos de organización del sistema de justicia penal se han visto afectados por la nueva tecnología de la información. La calidad y coherencia de la corriente de información es parte intrínseca de la racionalidad del sistema en su conjunto, pues un factor muy influyente al adoptar decisiones es el monto de la información presentada al encargado de adoptarlas y la forma en que ésta se presenta. En cierta medida, todos los sistemas de justicia penal podrían, llegado el caso, cobrar nuevas formas, porque la tecnología de la información ejerce su propia influencia independiente sobre cualquier estructura que apoya y sirve. Las personas que manejan la tecnología se transforman en fuente de influencia y, con ello, la racionalidad de un sistema depende, hasta cierto punto, de su comprensión de los objetivos de ese sistema y del apoyo que le presten. Los estudios de otros sectores han mostrado que el tipo de funcionamiento de todas las organizaciones se ha modificado considerablemente al utilizarse la tecnología de la información. En particular, los conflictos, las irregularidades y las incoherencias tienden a ponerse de manifiesto mucho más rápidamente y con mayor claridad. 15/

41. Al evaluar la racionalidad de un sistema, debe tenerse en cuenta la capacidad de ese sistema para adaptarse a una nueva situación. En la mayoría de los sistemas dinámicos, esa adaptación puede cobrar la forma de cambios aparentemente automáticos, no previstos, o de cambios de política adoptados conscientemente a algún nivel. En ambos casos, el resultado podría ser cierta forma de equilibrio o homeostasis del sistema. Hasta cierto punto, tal movimiento hacia el equilibrio parece observarse también en los sistemas de justicia penal. Un posible ejemplo de cambio no especificado ha sido la negativa de los jurados o de los jueces a condenar a una persona manifiestamente culpable cuando las leyes pertinentes se consideran por lo común demasiado severas y punitivas o impropiedades alegadas. La imposición de condenas más cortas y de sanciones sustitutorias para paliar el hacinamiento penitenciario puede quizá estimarse en parte una estrategia planificada, y en parte un cambio aislado de política. En consecuencia, en

los sistemas de justicia penal existe un cierto grado de flexibilidad que regula el alcance de los cambios que pueden hacerse en forma racional. La tecnología moderna de la información puede reducir o aumentar la flexibilidad del sistema, lo que depende de si la información suministrada conduce a decisiones que eliminen o multipliquen formas de proceder alternativas. Por consiguiente, la tecnología de la información puede cambiar en definitiva la interpretación de una política racional a nivel de trabajo. Quienes planifican y evalúan los sistemas de justicia penal, en todo o en parte, quizá deseen examinar con cierto detalle esta cuestión.

4. Asignación alternativa de recursos

42. Se suele aducir que los mejores indicadores de las prioridades de cualquier gestión o gobierno son de carácter presupuestario, es decir, la importancia que se da a una parte del sector público puede medirse por la proporción de fondos públicos que se desembolse en esa actividad en relación con otras. Evidentemente, algunas actividades de igual prioridad son, por naturaleza, más o menos onerosas; por ejemplo, la educación tiende a serlo menos por habitante que el cuidado de la salud. Respecto de la justicia penal, hay dos series de problemas: la proporción total de los recursos públicos nacionales asignada a prevenir el delito y de la justicia penal, y en qué forma esa suma se distribuye entre los organismos de la justicia penal. 16/

43. En las reuniones preparatorias regionales para el Séptimo Congreso, varios participantes comunicaron que la justicia penal en general recibía muy poca prioridad, a juzgar por el presupuesto que le asignaban los gobiernos de los distintos países. Esta es una cuestión sumamente importante. Si bien los presupuestos nacionales dependen de cada país, en el plano internacional no se ha examinado a fondo la asignación de recursos. Tal vez el Séptimo Congreso desee considerar posibles estrategias para aumentar los recursos que se asignan a la justicia penal. Pero habrá que tener presente, por cierto, la falta de atracción que tienen, desde un punto de vista político, los grandes gastos destinados a la prevención del delito y a la justicia penal.

44. En un enfoque sistémico e integrado de la justicia penal, tendrá que establecerse e institucionalizarse la comunicación y la coordinación entre los diferentes organismos para la adopción de políticas. Ello, a su vez, introducirá cambios en el proceso de confección de presupuestos, incluso modificaciones en la asignación de los recursos a los diferentes organismos. Por ejemplo, cambios en las prioridades de la policía podrían generar más arrestos y acusaciones, o bien a que se previniera un número mayor de delitos y, por tanto, disminuyeran los arrestos. Ambos resultados tienen consecuencias presupuestarias para el volumen de trabajo de los tribunales y, en consecuencia, para los establecimientos penitenciarios y otros servicios. Así, pues, una justicia penal coordinada entraña cierta presupuestación global, aun cuando sólo consista en la distribución de directrices y la transmisión de información sobre futuras propuestas financieras de cada organismo. Si los cambios en la política de un organismo exigen adaptaciones de fondo o de procedimiento en otro organismo, la necesidad de una coordinación es aún mayor.

5. Medición del rendimiento

45. La utilización progresiva de técnicas científicas de gestión y organización en el sector público de los países, en todas las fases de desarrollo, ha aumentado constantemente el interés por el concepto de la

medición del rendimiento. Si bien la investigación sigue siendo bastante especulativa, y circunscrita a unos pocos países, algunas de sus conclusiones son importantes. La primera, y más importante, es que la elección de los indicadores de rendimiento afecta a las prioridades y la forma de trabajo de todo organismo. Esto es, si se juzga la eficacia de la policía por el número de arrestos, la policía dará alta prioridad a la detención de sospechosos. Si predomina otro indicador de la calidad o de la importancia de su labor, probablemente sus actividades se concentrarán más en el nuevo indicador que en los arrestos. En segundo lugar, muchos de los factores empleados como indicadores de rendimiento están a su vez controlados, al menos en parte, por las actividades de organismos distintos de los que son objeto de evaluación. La mayor parte de los indicadores de la calidad de los servicios prestados por las prisiones resultan negativamente afectados por las graves condiciones de hacinamiento, pero es poco lo que pueden hacer las autoridades penitenciarias al respecto. La iniciativa para adoptar medidas eficaces depende principalmente de otras autoridades, tales como los fiscales o la judicatura. ^{17/} Por último, casi todos los indicadores de rendimiento se relacionan con la labor y los objetivos de un determinado organismo, y no con el logro de los objetivos de todo el sistema. Por cierto, las prioridades y los indicadores de rendimiento que establece un organismo a menudo no tienen suficientemente en cuenta los de otros organismos. En el plano del sistema de la justicia penal en su conjunto, se desconoce la formulación de metas generales, por lo que aún cabe elaborar indicadores de rendimiento para todo el sistema.

III. LA REFORMA DE LOS SISTEMAS DE JUSTICIA PENAL

A. Reformas institucionales

46. La reforma institucional más común para mejorar los sistemas de justicia penal consiste en crear órganos especiales que coordinen la labor de los distintos organismos de la justicia penal, por ejemplo, celebrar reuniones conjuntas especiales. Los participantes en las reuniones preparatorias regionales mencionaron ejemplos de esos órganos, tales como los que se crearon en un país de América Latina, integrados por representantes de los ministerios de Justicia y del Interior, de la Corte suprema, del Consejo de Estado y de diversas organizaciones sociales. 18/ En algunos países socialistas europeos, además de órganos especiales de coordinación, también se establecieron otros consejos de coordinación, con funciones interministeriales pero subordinados a uno de los órganos centrales rectores encargados de mantener el orden público. En algunos países de Europa occidental se están formando grupos de trabajo especiales para estudiar detalladamente la reforma de la justicia penal. 19/

47. La evaluación científica de la eficacia de esas disposiciones institucionales para mejorar la coordinación de los sistemas de justicia penal podría ayudar a todos los gobiernos interesados a determinar, en el contexto de sus propias circunstancias, si deben adoptar o no políticas paralelas. Es posible que en el Séptimo Congreso, uno de los principales temas de debate con respecto a esta cuestión sea la introducción de reformas institucionales en la justicia penal mediante la aplicación de las ideas, conceptos y técnicas, examinadas en el capítulo II a los órganos que se describen en el capítulo IV del presente documento.

B. Reformas legislativas: tipificación de nuevos delitos, eliminación de figuras delictivas, despenalización y remisión de casos y sus consecuencias para el sistema

48. Las reformas institucionales suelen ir precedidas de medidas legislativas, que reglamentan la existencia y el funcionamiento de los órganos coordinadores de las actividades de la justicia penal. En muchos países la reforma legislativa es un proceso continuo y puede obedecer o preceder a cambios socioeconómicos.

49. Algunos legisladores, haciéndose eco de la exigencia popular de que "debe haber una ley" que reglamente cada fenómeno, parecen confiar en que la legislación es el mejor medio de resolver un problema. Sin embargo, sólo algunas medidas legislativas surten los efectos esperados; otras resultan inocuas o incluso agudizan el problema original. Son buenos ejemplos de ello las incongruencias que contiene la legislación de muchos países con respecto al consumo de drogas, el comportamiento sexual y el aborto.

50. Podrían sumarse a esos ejemplos varios otros que señalan las consecuencias imprevistas de la introducción de nuevas leyes de justicia penal. La reunión de Budapest, al examinar esos ejemplos, llegó a la conclusión de que:

"Para conseguir un desarrollo socioeconómico con la menor delincuencia posible, no siempre era necesaria una nueva legislación. Antes bien, y cada vez con mayor frecuencia, las prácticas y reajustes administrativos en los planes de desarrollo podrían adecuarse mejor al logro de este propósito." 20/

51. Por consiguiente, para que la reforma del derecho penal resuelva problemas reales, y no los origine, el propio derecho penal requiere más flexibilidad y madurado estudio. Sobre todo, debe atenderse progresivamente a las necesidades reales y aspiraciones de la población, y así configurar, o intentar modificar, sólo aquellos aspectos del comportamiento social en que sea social, económica, política o culturalmente imperativo para beneficio de la población. Toda reforma de la justicia penal debe ser cuidadosamente planificada y aplicada. En la Reunión Preparatoria Regional Latinoamericana, celebrada en San José (Costa Rica) del 10 al 14 de octubre de 1983, los participantes hicieron notar que, "a fin de respetar los principios de legalidad y de certidumbre jurídica, las reformas de la legislación y de la justicia penal debían llevarse a cabo muy lentamente". 21/ También lamentaron la existencia de dificultades financieras que impedían la adecuada planificación y ejecución de reformas de la justicia penal.

52. Los participantes en la reunión de Budapest señalaron los peligros de las medidas precipitadas o poco maduras con respecto a todo cambio que afecte a los diferentes procesos de tipificación de nuevos delitos, eliminación de figuras delictivas, despenalización y remisión de casos, en los que interviene un elemento ético y de conveniencia en la decisión por adoptar. Los ideales de justicia, equidad y trato humano del delincuente siempre debían predominar en toda modificación propuesta en la política de justicia penal. 22/ Si bien consideraciones de eficacia y oportunidad ayudan a elevar el nivel de justicia, equidad y tratamiento humano del delincuente dentro de todo el sistema de justicia penal, y un sistema que funcione regularmente cumple sus elevadas tareas con un mínimo de desperdicio y esfuerzos innecesarios, la eficacia en sí no debe ser la meta definitiva. La decisión de tipificar nuevos delitos, eliminar figuras delictivas o despenalizar afecta al funcionamiento regular del sistema de justicia penal, al igual que los efectos secundarios no deseados o imprevistos de las modificaciones propuestas en las políticas o procesos de justicia penal. Por consiguiente, se requiere una evaluación continua, especialmente porque la investigación y la planificación de política en la justicia penal todavía se encuentra en una fase inicial y escasean los datos sobre los efectos concretos de cambios políticos deliberados en algunos países.

53. Para valorar los efectos de esos cambios políticos con el correr del tiempo, es fundamental contar con algún tipo de base de datos; parece lo más apropiado una serie cronológica estadística, si bien pueden imaginarse otros tipos de instrumentos de control. En muchos países, durante los últimos decenios, se ha experimentado con otras sanciones, distintas a la prisión o las multas. Podría estudiarse el carácter de estas alternativas y lo que se sabe de su repercusión en cuanto a reducir el número de casos y el volumen de trabajo del sistema y a la reincidencia de los delincuentes sometidos a esas sanciones, a fin de facilitar la planificación futura de política. El Séptimo Congreso quizá desee examinar las experiencias de los distintos países con respecto a la tipificación de nuevos delitos, la eliminación de figuras delictivas, la despenalización o la remisión de casos, o la aplicación de medidas sustitutorias.

54. Se ha examinado extensamente la cuestión de las medidas sustitutorias de la prisión en muchas formas. La aplicación de otras medidas sustitutorias aliviaría el volumen de trabajo de muchos organismos, al mismo tiempo que reduciría la mala fama del delincuente. En muchos países, la existencia de medidas sustitutorias constituye en sí misma un problema. La reunión

preparatoria regional africana, celebrada en Addis Abeba, del 28 de noviembre al 2 de diciembre de 1983, hizo hincapié en que debían establecerse las medidas sustitutorias antes de ponerlas en práctica. Esto exigiría experiencia profesional, y también alguna forma de cooperación técnica. 23/

55. Si bien los procedimientos oficiales han sido la norma, incluso en las comunidades que procuraban modificar la estructura de la justicia penal heredada de la época colonial, en muchos países, se está prestando más atención a la posibilidad de aplicar procedimientos y procesos oficiosos. La reunión de Budapest recomendó que el Séptimo Congreso abordara, a este respecto, "las cuestiones de responsabilidad, el ejercicio de facultades discrecionales, el derecho de apelación y las salvaguardias para los derechos tanto de los delincuentes como de las víctimas...". 24 Por ejemplo, la experiencia de las regiones africanas sugiere, que algún tipo de mecanismo de supervisión con respecto al procedimiento oficioso de solución de controversias podía remediar los abusos que surgieron de esos procedimientos. 25/ Se ha sugerido que se requiere un análisis preciso del posible valor que tienen los procedimientos oficiosos para los sistemas de justicia penal de los países desarrollados y los en desarrollo. El análisis tendría que centrarse en la medida en que esos procedimientos están vinculados a determinada cultura, son aplicables a culturas análogas o, tal vez, universalmente aplicables. Un aspecto de esta cuestión es la indemnización de las víctimas.

56. Quizá se necesite adoptar un criterio más selectivo, distinguiendo entre los casos que aún requieren un procedimiento oficial y los que podrían abordarse con resultados iguales, o mejores, con mecanismos oficiosos o procedimientos simplificados. Es preciso identificar cabal y constantemente los estrangulamientos del sistema oficial a fin de que puedan idearse canales alternativos para el enjuiciamiento de los supuestos delincuentes. Los gobiernos de los países de Europa oriental han comunicado experimentos con métodos oficiosos que han introducido en el sistema oficial. En la reunión preparatoria regional africana se dieron varios ejemplos. Se consideró que las ventajas eran principalmente las siguientes a) mayor participación del pueblo en los procesos de justicia penal; b) su acercamiento al sistema de justicia penal, y c) reducción de las demoras en la administración de justicia. Sin embargo, aún queda por resolver en muchos países el problema de la forma en que se deben reintroducir los procesos oficiosos sin que desaparezca la responsabilidad jurídica en las comunidades ya desarrolladas.

57. La reunión de Budapest señaló que:

"Al parecer, en algunos países el movimiento hacia la eliminación de figuras delictivas se había interrumpido y predominaba la tendencia opuesta, es decir, la tipificación de nuevos delitos. Esta inversión era aparentemente una respuesta a exigencias populares de retribución. La sociedad tenía derecho no sólo a influir en las políticas de eliminación de figuras delictivas sino también a estar cabalmente informada de los planes al respecto y de la repercusión social a largo plazo que tendrían esas decisiones." 26/

Bien podría decirse que los movimientos hacia una mayor rigidez que tienen lugar en muchos contextos sociales y culturales diferentes surgen de la ineficacia evidente de las estrategias alternativas. Es sumamente importante que los órganos normativos cuenten con una información basada en los hechos sobre los efectos reales de las estrategias alternativas. Por último, también la opinión pública puede beneficiarse con esa información.

58. Parece claro que la adaptación de la legislación, incluyendo nuevos delitos o excluyendo otros, es una actividad en la que influye principalmente el contexto socioeconómico y los cambios que en él se producen. Así, los cambios en la opinión pública podrían ser un factor principal en las modificaciones de los códigos. Esto, a su vez, plantea la difícil cuestión de si los legisladores deben guiar o seguir a la opinión pública, aunque en la práctica parece que hacen ambas cosas al mismo tiempo.

IV. ORGANISMOS DE JUSTICIA PENAL

A. La policía

59. Las deliberaciones del Quinto Congreso culminaron en la formulación del Código de Conducta para Funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, que fue aprobado por la Asamblea General en su resolución 34/169. 27/ El Código estableció una serie de criterios para el comportamiento de la policía que ayudan a los gobiernos a fundamentar una filosofía nacional en materia de práctica policial en países con distintas condiciones socioeconómicas. En los últimos años, estudios sociológicos sobre la policía han examinado factores comunes al comportamiento de los funcionarios en diferentes contextos, así como las condiciones que enfrentan en el ejercicio diario de sus funciones. El contexto en el que las diversas reuniones de las Naciones Unidas han examinado cuestiones de política ha sido principalmente el de los derechos humanos. Pero un análisis más detallado del papel de los funcionarios de policía como fuentes de información para el sistema podría constituir un tema de debate en el Séptimo Congreso, como parte del enunciado de estrategias nacionales de práctica policial. El examen del enfoque sistémico en los programas de capacitación tal vez sea una forma de alentar a la policía para que se adapte a un ambiente en constante cambio.

60. En todo modelo sistémico de justicia penal, generalmente se considera a los funcionarios policiales como guardianes, o un filtro de entrada, a través del que deben pasar todos los que se convierten en "clientes" en los procesos sucesivos de la justicia penal. La policía no es el único servicio de ingreso en el sistema -en algunos países, las fiscalías o los tribunales pueden entablar acciones- pero las decisiones de la policía suelen constituir un factor decisivo preliminar.

61. El primer estudio de las Naciones Unidas sobre la situación mundial en materia de delincuencia revela que la proporción de recursos asignados a la policía o a los órganos de represión, frente a los de los demás organismos encargados del tratamiento posterior del delincuente, difieren de un país a otro. 28/ Las conclusiones preliminares del segundo estudio de las Naciones Unidas, que abarca el período 1975-1980, al parecer, apoyan esta conclusión. 29/ El primer estudio indicó que en los países desarrollados la policía constituye una parte proporcionalmente más reducida del sistema de justicia penal; pero aun así, siempre son el organismo integrante más numeroso del sistema de justicia penal.

62. Si bien las actividades de la policía determinan en gran parte del volumen de trabajo del sistema de justicia penal, sus funciones difieren de un país a otro. En algunos, pueden existir diversas fuerzas policiales especializadas encargadas de la vigilancia preventiva, la investigación penal, la vigilancia de las fronteras, el control del tránsito, la aplicación de las reglamentaciones sanitarias o edilicias, la persecución de la evasión fiscal o la protección de funcionarios; en otros, tal vez exista un organismo único que además se encarga de la lucha contra incendios y de otras emergencias. Las funciones de una fuerza policial pueden limitarse a la prevención e investigación del delito, o extenderse al enjuiciamiento del delincuente; es posible también que se les confieran algunas facultades judiciales o dispositivas, especialmente con respecto a los menores delincuentes, o bien que se encarguen de la custodia de los detenidos o de supervisarlos cuando de los pone en libertad. 30/

63. Así como se ha diversificado el papel de los funcionarios policiales, también se ha diversificado el alcance y el tipo de facultades discrecionales

que siempre tienen que ejercer. Independientemente de la forma en que su función está reglamentada jurídicamente, existe la posibilidad de que pasen por alto un delito; pueden decidir que se registre determinado acto como delito o no, así como investigarlo inmediatamente o subordinarlo a otras prioridades. La forma en que el caso y la prueba que lo acompaña se presenta a la fiscalía depende hasta cierto punto del funcionario. Naturalmente, esa facultad discrecional disminuye con la gravedad del delito, así como disminuye la posibilidad de que se adopten decisiones discrecionales en los niveles más bajos de la jerarquía policial. Sin embargo, aparte de una observación basada en el sentido común, no se han hecho estudios comparados del grado en el que la policía ejerce sus facultades discrecionales, al menos en el plano internacional. Dicho ejercicio se relaciona con un conflicto de metas y su solución, los problemas de corrientes de información, la responsabilidad y la racionalidad de todo el sistema de justicia penal.

64. Un ejemplo de las diferentes expectativas con respecto a las metas, la transmisión apropiada de información y las pautas para medir los resultados se encuentra en las distintas expectativas culturales frente a la función policial, además del descubrimiento inmediato del delito. El papel de los funcionarios policiales como agentes en la reintegración social de los delincuentes, o en el asesoramiento de los individuos con el objetivo de evitar futuros comportamientos delictivos, parece ser muy diferente de país a país. En algunos, los funcionarios policiales tienen la obligación oficial de participar en programas destinados a rehabilitar exreclusos, o a brindar ayuda a quienes abusan del alcohol o de los estupefacientes. En otros, estos tipos de actividades se emprenden en forma oficiosa, pero no se mencionan en la descripción oficial de las responsabilidades del funcionario. Y aún en otros países, la policía no se encarga de la supervisión de los que se encuentran en libertad vigilada.

65. El examen de la ampliación del papel de la policía conduce ineludiblemente a un debate sobre responsabilidad que abarca todos los aspectos de las funciones policiales tradicionales o de nuevo cuño. Los temas centrales pueden formularse en las siguientes preguntas:

a) ¿Ante quién debe ser responsable la policía del ejercicio de sus nuevos papeles y de qué debe pedírsele que sea responsable?

b) Habida cuenta de las funciones cada vez más diversificadas que asume la policía, ¿deben establecerse nuevas mediciones de resultados o retenerse las antiguas?

c) ¿Cómo puede la policía ganarse la confianza y el apoyo de la población respecto de sus funciones de reciente implantación?

66. Una mejor calidad de la educación pública aumentaría los conocimientos de la población sobre sus derechos personales en relación con la ampliación de las facultades de la policía. Al mismo tiempo, la población exige de forma creciente que la policía sea más eficaz y mantenga al mismo tiempo su imparcialidad e incorruptibilidad. Existe hasta cierto punto un conflicto de esperanzas en esas exigencias; y es probable que los organismos de represión las hagan frente y reaccionen ante ellas de distintos modos. Es importante examinar la cuestión de la responsabilidad en el marco de una filosofía general de la función policial para que se pueda establecer un conjunto de prioridades claramente entendido entre la policía y la comunidad a la que sirve 31/.

67. En un examen del papel y las funciones de la policía también deben tenerse en cuenta los recursos limitados del sector público. Un participante en la Reunión Preparatoria Regional de Asia y el Pacífico, celebrada en Bangkok del 4 al 8 de julio de 1983, observó que "la policía tiene escasez de recursos y de equipo y está mal pagada" 32/. En la misma región, se informó de que, en una provincia de un país, la población había aumentado en 40% en el último decenio mientras que el número de policías lo había hecho tan sólo en 1%. Desde luego, la adecuada financiación de los órganos de justicia penal sigue siendo un problema general, especialmente en países en desarrollo. Algunos países en desarrollo asignan a las fuerzas de policía una proporción relativamente elevada de sus escasos recursos destinados a la justicia penal 33/. Si, efectivamente, la policía tiene escasez de recursos y, sin embargo, dispone de más recursos que otros órganos de justicia penal, es fácil imaginarse que los problemas en los demás segmentos del sistema de justicia penal son sumamente graves. La asignación de suficientes recursos públicos a los sistemas de justicia penal, y su distribución apropiada entre los órganos que los componen, son temas que exigen estudio y acción urgentes.

B. El ministerio fiscal

68. Hasta hace poco, la función del ministerio fiscal no ha sido objeto de atención ni de investigación en profundidad. Una antigua diferenciación en los estudios sobre el ministerio fiscal es la que se hace entre la acusación en manos de la policía y la que es responsabilidad de un órgano independiente. Además, los diferentes sistemas se basan en distintas políticas de acusación. Existen sistemas que se ajustan al llamado "principio de la legalidad", con arreglo al cual la acusación se pone en marcha en cualquier caso en que se comprueba que existen suficientes indicios de que se ha cometido un delito y cuando se estima que un(os) individuo(s) conocido(s) es (son) potencialmente responsable(s). En los sistemas que adoptan el "principio de la oportunidad", es posible que no se produzca la acusación, incluso cuando existen amplios indicios de culpabilidad, si el ministerio fiscal estima que existen fundados motivos de que una acusación oficial no es apropiada o que la imposición de un castigo es innecesaria. La diferencia entre estos dos modelos de organización es la forma en que la "discreción" funciona en las decisiones del ministerio fiscal. En el modelo de legalidad, no se considera que la discreción es un valor formal, aunque investigadores de distintos países hayan puesto en tela de juicio que sea posible contar con un sistema totalmente independiente de la discreción. En el modelo de oportunidad, el ejercicio de la discreción está reconocido oficialmente e institucionalizado abiertamente.

69. Puede establecerse otra diferenciación entre los ministerios fiscales que tienen el derecho, o la obligación, de llevar a cabo investigaciones independientes propias y los que simplemente consideran que el material obtenido de la policía constituye el total de la información disponible. Los ministerios fiscales que tienen la facultad, o la obligación, de llevar a cabo sus propias investigaciones actúan esencialmente como influencia reguladora de la policía. No obstante, todos los ministerios fiscales pueden influir en la actuación de la policía y dirigirla pidiendo pruebas suplementarias o información de otro tipo. Por lo tanto, las decisiones del tribunal dependen en gran medida de la calidad y cantidad de la información facilitada y de la forma en que el fiscal la presenta. Un aspecto de la función coordinadora del ministerio fiscal reside en la recopilación y transmisión de información, que motiva a la policía e influye en la adopción de decisiones judiciales. Esta función tiene su plena expresión en los frecuentes contactos oficiales y oficiosos que los fiscales mantienen con personas integrantes de todos los demás órganos de justicia penal.

70. La organización del ministerio fiscal oscila desde la responsabilidad total de la policía de poner en marcha la acusación hasta el otro extremo consistente en un ministerio fiscal independiente que ejerce también cierta supervisión o control de la labor de la policía. Existen varios tipos diferentes de estructuras organizativas que combinan distintos aspectos de estos dos modelos. Cuanto más se parezca un ministerio fiscal al modelo de la policía, tanto más probable será encontrar el principio de la legalidad en acción en las decisiones de los fiscales. De igual modo, los ministerios fiscales constituidos en órganos independientes adoptan decisiones de acusación que se ajustan más estrechamente al principio de la oportunidad.

71. La mayoría de los sistemas de acusación son responsables directamente ante el ministerio de justicia o su equivalente. Su relación con los tribunales, o con el poder judicial, varía con arreglo a las tradiciones nacionales y consiste en negociaciones oficiales u oficiosas con estos organismos. Las tendencias en la planificación e investigación de la justicia penal en distintos países indican que la función del ministerio público constituye uno de los segmentos más importantes del sistema de justicia penal en el que se adoptan decisiones. Los estudios actuales sobre la coordinación de las actividades de sistemas de justicia penal indican que el papel del fiscal es básico para todo intento de coordinar la corriente de información entre organismos de justicia penal para intentar reducir los conflictos de objetivos. Algunos estudios han propuesto la utilización de técnicas de simulación como instrumento de investigación poco costoso y amplio que permite efectuar comparaciones rigurosas y específicas entre países sobre el papel y la función del ministerio público 34/.

C. Abogado defensor y asistencia judicial

72. Un aspecto del proceso de justicia penal que no parece haber sido objeto de mucho estudio o investigación es el del abogado defensor, pese a que la forma en que los defensores desempeñan su función influye en los resultados de muchos juicios. Algunas características del papel del abogado defensor son únicas en la estructura del proceso de justicia penal. La primera de éstas es que, en algunos países, los abogados defensores son principalmente particulares, contratados por clientes, cuyo objetivo es el de obtener una decisión judicial a su favor. Básicamente, estos abogados no son funcionarios del sistema de justicia penal, como lo son otros funcionarios que desempeñan distintos papeles como, por ejemplo, los fiscales. En algunos países, no obstante, es posible que los abogados defensores no tengan la condición de particulares. No se ha analizado extensamente, especialmente en el plano internacional, el papel del abogado defensor en el proceso de justicia penal, incluida su relación con otras personas clave en diversos organismos de justicia penal. El tipo y el alcance del conflicto de objetivos y otros tipos de conflictos que existen entre abogados defensores y fiscales varían según las tradiciones y prácticas nacionales, pero es posible que se extraigan algunas observaciones generales de amplia validez de un estudio de este tema en el Séptimo Congreso.

D. El poder judicial y los tribunales

73. Hace mucho que se ha reconocido ampliamente el papel central del tribunal en el proceso de justicia penal. El tribunal es central en el sentido cronológico en la medida en que el proceso judicial sigue a la detención y a la acusación (aunque, en algunos sistemas, el tribunal interviene desde el principio) y antecede a la condena y a la posterior disposición del delincuente. El tribunal ocupa también un papel central en la medida en que decide si el resultado de la primera parte del proceso es una declaración de

culpabilidad o no. Además, suele decidir las medidas correctivas sustitutorias que han de aplicarse posteriormente y su duración. No obstante, el tribunal no forma parte del sistema, como los demás organismos, ni del ejecutivo en la mayoría de los países, sino que mantiene la condición jurídica de organismo independiente.

74. En la reunión de Budapest se observó el papel especial del poder judicial para coordinar la labor de diversos órganos y facilitar la transmisión de información dentro del sistema de justicia penal. La reunión sugirió que la coordinación y la corriente de información fuesen esferas de interés especial para el Séptimo Congreso. Se estimó que la independencia del poder judicial era necesaria para el cumplimiento de sus funciones, especialmente para velar por unas actuaciones justas y rápidas 35/. Los participantes reconocieron la posibilidad de que la independencia judicial pudiese conducir al aislamiento del poder judicial de un examen de las presiones que conformaban los procesos de justicia penal. Los participantes observaron que tal aislamiento podía tener "consecuencias muy lamentables, pues impedía que los magistrados adquirieran conciencia de la marcha del proceso y del funcionamiento del sistema general. En realidad, los jueces debían ser conscientes de las consecuencias sociales y humanas de sus decisiones" 36/. En la medida en que se estimó que la corriente de información era el requisito más importante de un sistema coordinado en el que el conflicto de objetivos entre lo subsistemas disminuiría dentro de lo factible, los participantes consideraron que:

"La coordinación del sistema debía basarse en la difusión de información sobre los diferentes objetivos de cada subsistema. Lógicamente, ninguno de los centros debía poder imponer objetivos a los otros componentes del sistema, si bien, teóricamente, los objetivos fundamentales de política debían contar con el acuerdo de todos y todos los órganos debían emplear un mismo lenguaje de comunicación" 37/.

Un enfoque como el descrito más arriba asigna un papel central de coordinación a los tribunales. Sin concretar cuáles podrían ser los objetivos y las metas del sistema policial o carcelario, los representantes del poder judicial debían tomar parte en el proceso que establece esas metas. El papel especial de los tribunales es velar por que se produzca el necesario intercambio de información tanto en el plano de política como en el de casos concretos.

75. Los participantes en la reunión de Budapest estudiaron también la necesidad de que el poder judicial y la magistratura comprendiesen las consecuencias de sus políticas condenatorias a la luz del hacinamiento en las prisiones y la necesidad de utilizar todos los medios sustitutorios posteriores a la condena de que se disponía. Era preciso que el poder judicial a todos los niveles estuviese informado de muchos aspectos prácticos del funcionamiento de la justicia penal; de hecho, los tribunales eran el órgano central responsable del procesamiento rápido de los delincuentes. Todo retraso en la sustanciación de las causas menoscababa la prestación de justicia, o incluso la negaba, a quienes se hallaban en prisión preventiva. La Reunión Preparatoria Regional Europea, celebrada en Sofía del 6 al 10 de junio de 1983, debatió este aspecto a fondo y propuso un plazo de tiempo fijo:

"En consecuencia, dada la importancia que tenía la sumariedad del proceso para el delincuente, la víctima y la sociedad en su conjunto, se propuso que, en el futuro y dentro del contexto de las disposiciones del Pacto, los Estados Miembros se pusieran de acuerdo para establecer un plazo máximo de seis meses entre la iniciación del procedimiento penal y la comparecencia del delincuente ante un tribunal u órgano equivalente" 38/.

E. Servicios correccionales

76. La mayoría de la población considera a menudo que el sistema penitenciario es el aspecto más remoto, más misterioso y peor comprendido del proceso de justicia penal. Se trata por lo tanto de una esfera en la que el cambio es menos patente. Dado el lugar que ocupa en la cadena del proceso de justicia penal, es decir, el último de la fila, el sistema penitenciario se ve afectado muy de cerca por los cambios de política en el seno de otros órganos. Por ejemplo, si la policía efectúa más detenciones, y los tribunales no modifican sus políticas, los servicios penitenciarios y correccionales se enfrentan con un volumen de trabajo mucho mayor. Si los tribunales imponen condenas más largas por tipos de comportamiento de los que anteriormente han hecho caso omiso, o han tratado con indulgencia, la policía puede optar por modificar sus procedimientos para ajustarse a la política judicial; en último término, el sistema penitenciario se enfrentará con un volumen de trabajo distinto.

77. Aunque el sistema penitenciario reacciona principalmente ante lo que producen los eslabones anteriores del sistema, también tiene cierta influencia en ese producto. En los últimos años, ha existido la tendencia en la mayoría de los países de denunciar más delitos y de condenar a un mayor número de personas. Junto al creciente uso de la prisión preventiva, quizá debido al elevado volumen de trabajo de los tribunales, la característica abrumadora que comparten los servicios penitenciarios de muchos países en los últimos años es la del hacinamiento. La mayoría de las pruebas indican que casi todos los países se enfrentan con problemas bastante graves respecto del número de reclusos que han de albergar cualquier día del año en relación con los medios de que se dispone para alojarlos. ^{39/} La viabilidad de la rehabilitación se ve también afectada gravemente por el hacinamiento. Aunque el modelo de rehabilitación o tratamiento ha sido objeto de críticas en ciertos países, en particular en países occidentales industrializados, la rehabilitación sigue considerándose el objetivo principal en muchos países, probablemente en la mayoría.

78. El hacinamiento puede paliarse mediante políticas como, por ejemplo, encarcelar a menos personas durante menos tiempo, o construir más edificios. En el Séptimo Congreso podrían debatirse las ventajas e inconvenientes de estas políticas, entre las que figuran la cuestión de la transmisión de información, el suministro de datos y el conflicto de objetivos y metas entre organismos y en su seno. Si las autoridades penitenciarias poseen información precisa sobre la variación de los modelos de delito y detención, y las tendencias de acusación y de condena, se facilitará su propia planificación a largo plazo. De igual modo, si las autoridades penitenciarias reciben de otros organismos, en particular de la policía, toda la información pertinente sobre delinquentes, sus tareas de rehabilitación serán más fáciles.

F. La libertad vigilada, la libertad bajo palabra y otros servicios no institucionales

79. Un método de reducir el hacinamiento en las cárceles consiste en utilizar más a menudo las medidas sustitutorias del encarcelamiento y, así pues, el enviar un número menor de personas a la cárcel. Algunos países han establecido no sólo servicios tradicionales como la libertad vigilada y la libertad bajo palabra, sino que han ampliado la gama de opciones de condena y de destino de que disponen los tribunales. El tratamiento intermedio, los órdenes de servicio comunitario y la detención finisemanal constituyen ejemplos de esas innovaciones. La libertad bajo palabra ha sido utilizada

durante cierto tiempo, pero ha merecido críticas en ciertos países porque se estima que es un segundo proceso condenatorio que no está bajo el control de los tribunales ni, quizá, es responsable ante el público o ante el individuo interesado. No obstante, existe el acuerdo general de que sus ventajas son mayores que sus inconvenientes y se reconoce su empleo como procedimiento de rehabilitación, sobre todo cuando se presta un servicio útil de asistencia postcarcelaria, y como medio de paliar la sobrecarga institucional. La experiencia nacional y regional indica que el primer requisito en muchos países en desarrollo consiste en establecer medidas sustitutorias del encarcelamiento, que en la actualidad no existen. 40/ Como es probable que sean mucho menos costosas que la administración de cárceles, la inversión inicial puede justificarse económicamente y es probable que el resultado se traduzca en una administración humana de la justicia.

G. Participación de la población en los procesos de prevención del delito y justicia penal

80. La reunión de Budapest hizo hincapié en la creciente importancia de la participación popular en los procesos de justicia penal. 41/ Aunque se ha reconocido generalmente la importancia del apoyo popular a la policía, ésta no es el único de los organismos de justicia penal que necesita la participación y el interés populares. La confianza y el interés de la población en el funcionamiento de los tribunales aumentan en proporción directa a su acceso a éstos. La rehabilitación de delincuentes es más factible cuando el público en general se interesa vivamente en las actividades del servicio penitenciario y en las alternativas a la reclusión. El interés activo de la población en el mantenimiento y la administración de prisiones podría constituir también un factor principal para fomentar y defender los derechos de los presos.

81. Dentro del tema I se examina la planificación de la prevención del delito con una perspectiva más amplia; no obstante, en el presente documento se citan programas concretos de prevención del delito como ejemplos actuales de la participación de la población en organismos de justicia penal. Aunque la modalidad varía de un país a otro, la más habitual es que los gobiernos centrales hagan las veces de fuentes de ideas, expertos capacitados y recursos financieros para grupos de ciudadanos en el plano local. En consecuencia, el papel del ministerio central, o de los escalafones más altos de la policía, consiste en preparar programas de capacitación para profesionales que puedan servir de animadores locales, dirigiendo y organizando campañas locales y concretas de prevención del delito.

82. Este enfoque de la planificación de la prevención del delito suele ser específico de una zona determinada y también de un tipo dado de delito. No obstante, los programas locales de prevención del delito no son aplicables, por definición, a ciertos tipos de delito -como el fraude transnacional en gran escala- que preocupan de manera creciente a muchos gobiernos. La investigación y la distribución de publicaciones sobre tipos de actividades delictivas, que la población desconoce o hace caso omiso en su mayor parte, y para cuya prevención no se ha definido todavía un papel claro del público, contribuirían sin duda a impedir delitos ocultos que pueden afectar de forma substantiva a naciones enteras.

83. Por lo que se refiere a la participación de la población en la justicia penal, los medios de comunicación son un factor crítico para crear el medio ambiente social y psicológico en que funcionan los organismos de justicia penal. 42/ Dichos medios de comunicación actúan de tres maneras básicas en relación con el sistema de justicia penal: en primer lugar, divulgan

información relativa a los procesos de justicia penal; en segundo término, constituyen un foro de debate público sobre temas de justicia penal; y en tercer lugar, configuran la opinión pública acerca de los procesos de justicia penal. Estas funciones son intrínsecamente positivas, pero a través de la presentación, o no presentación, selectiva de información, los medios de comunicación apoyan ciertos criterios sobre la índole "verdadera" del delito, bien implícita o explícitamente. Aunque estos criterios reflejen la auténtica diversidad de opiniones en la sociedad respecto de los objetivos y el funcionamiento correctos del sistema de justicia penal, los medios de comunicación no reflejan simplemente el debate público predominante sobre temas de justicia penal. Más bien, las noticias sobre justicia penal se ajustan en cierto grado a los requisitos de producción intrínsecos a la propia industria de los medios de comunicación. Este aspecto es especialmente cierto en casos en que los medios de comunicación son organizaciones comerciales independientes. Con arreglo al criterio de los medios de comunicación comerciales, un acontecimiento relacionado con la justicia penal deber ser, sobre todo, suficientemente interesante para atraer a una amplia audiencia periodística, radiofónica o televisiva. La exageración de dichos medios de comunicación en las informaciones sobre inseguridad ciudadana y delitos violentos o sexuales puede reflejar una preocupación por la inmediatez, el impacto y la intensidad. En consecuencia, se hace caso omiso de otras actividades delictivas que son menos visibles, pero no menos perjudiciales y, si cabe, quizá más, o se les presta menos atención. Consecuencia de ello es que el conocimiento y la preocupación de la población respecto de tales actividades sean escasos, lo que consolida estereotipos de conceptos populares del delito y la justicia penal. Los medios de comunicación pueden crear también una actitud pública hacia el delito infundada y carente de información, tanto al ponerlo de relieve como al hacer caso omiso del mismo. De igual modo, la idea popular de la victimización -es decir, lo que significa ser víctima, qué probabilidades hay de convertirse en víctima, y de qué tipo de delito- pueden constituir un cuadro poco preciso del nivel y modalidades verdaderas de victimización.

84. Como se hizo hincapié en la reunión de Budapest, una de las principales medidas que los organismos de justicia penal pueden adoptar para rectificar conceptos erróneos por parte del público consiste en entablar y mantener un diálogo continuo con los medios de comunicación, abriéndose a dichos medios en todas las esferas, salvo las más sensibles. 43/ Deben existir políticas bien definidas respecto de las informaciones que aparecen en los medios de comunicación, especialmente en lo que se refiere al derecho a la intimidad de las víctimas y los delincuentes. Los intereses a largo plazo de los organismos de justicia penal exigen que faciliten información a los medios de comunicación sobre política y práctica con objeto de potenciar la comprensión general. Si los órganos de justicia penal no evalúan la opinión pública con precisión, el apoyo de la población disminuirá y las tareas profesionales de estos órganos resultarán más difíciles de llevar a cabo.

V. EL PAPEL DE LA INVESTIGACION, LA CIENCIA Y LA TECNOLOGIA EN
UN ENFOQUE INTEGRADO DE LA JUSTICIA PENAL

85. Un tema que se ha repetido en todas las reuniones preparatorias regionales para el Séptimo Congreso fue la urgente necesidad de una investigación más amplia y profunda. Si el sistema de justicia penal ha de adaptarse constantemente a un mundo en evolución, debe disponer de un suministro continuo de información sobre ese mundo y sobre las actuaciones del propio sistema de justicia penal. Una fuente principal de esa información debe ser la investigación. 44/ No obstante, la investigación sobre el medio socioeconómico en su conjunto corresponde en gran medida a otros sectores, por lo que deben institucionalizarse medidas para el suministro periódico de información de esos sectores a los organismos de justicia penal. Los participantes en la reunión regional africana subrayaron firmemente la falta de datos fidedignos, tanto en el contexto de la ausencia de un instituto regional africano de prevención del delito y lucha contra la delincuencia, como respecto de varias operaciones concretas de justicia penal. Los participantes en la reunión regional de Asia occidental, celebrada en Bagdad del 12 al 16 de diciembre de 1983, expusieron concretamente que:

"... se debía hacer mayor uso de las estadísticas como indicadores e instrumentos en las estrategias de prevención del delito y lucha contra la delincuencia y emprender una amplia labor de investigación sobre las posibles relaciones entre la delincuencia y las realidades socioeconómicas y culturales como contribución a un mejor funcionamiento de la justicia penal." 45/

Los participantes recomendaron también que:

"... las Naciones Unidas incrementaran sus actividades de asistencia técnica y reforzaran su capacidad para prestar servicios de asesoramiento en la región, a fin de prestar asistencia a los Estados Miembros con respecto a ciertas cuestiones relativas al funcionamiento eficaz de los sistemas de justicia penal y la actuación de su personal en relación con las cuestiones del desarrollo." 46/

86. Sigue existiendo una profunda brecha entre estos requisitos y la aplicación de medidas prácticas para facilitar la investigación. La necesidad más apremiante es la de mejorar las bases de datos nacionales que son un requisito previo de la investigación para orientar la política y la planificación. En las reuniones preparatorias regionales, muchos participantes de países en desarrollo convinieron en que existía la necesidad de mejorar sus bases de datos estadísticos nacionales. Las Naciones Unidas tienen un papel significativo que desempeñar para asistir a los países interesados a preparar sus bases de datos. Las bases de datos con fondos de información comparables podrían aumentar considerablemente los beneficios para cada país al ajustar los intercambios internacionales de opiniones e información a las necesidades más específicas de los usuarios. Se hace presente al Séptimo Congreso que la Secretaría de las Naciones Unidas prepara el Manual for the Collection and Analysis of Crime and Criminal Justice Statistics.

87. Otro problema reside en que las prioridades de los investigadores y los administradores de sistemas pueden ser distintas, lo que da lugar a objetivos y expectativas mutuos mal definidos. Esta cuestión ha sido abordada en anteriores congresos de las Naciones Unidas, pero sigue siendo urgente un estudio más profundo. Muchos sociólogos opinan que se desaprovechan los

conocimientos empíricos en decisiones importantes de política, pese a que su utilización mejoraría la calidad de la adopción de decisiones de carácter público. No obstante, los encargados de formular políticas tal vez opinen que la investigación sociológica carece de importancia inmediata para su labor. En consecuencia, las interacciones formales e informales entre formuladores de políticas y sociólogos no desembocan a menudo en esfuerzos productivos de investigación. Desde el punto de vista del formulador de políticas, la pertinencia y la escala cronológica son factores esenciales que han de tenerse en cuenta al estudiar una decisión de invertir en investigación. Los investigadores pueden interpretar estas mismas preocupaciones como una falta de respeto a la complejidad científica de su trabajo y, por ello, una falta de apreciación del tiempo que es necesario para efectuar la investigación como es debido y los beneficios a largo plazo que se derivan de ella.

88. Los formuladores de políticas, planificadores y otros pueden sufrir atascos de la corriente de información, o incluso causarlos, porque suelen utilizar vocabularios y estilos de expresión distintos que pueden levantar una barrera entre ellos e impedir de ese modo la coordinación de su trabajo.

89. El Séptimo Congreso tal vez desee sugerir a los Estados Miembros métodos por los que la evaluación científica pudiera contribuir a la mejora del funcionamiento de los sistemas de justicia penal. Por ejemplo, el Quinto Congreso aludió concretamente a las ventajas de un análisis sistemático de rentabilidad económica al estudiar alternativas de medidas de política. Posteriormente, algunas administraciones de justicia penal examinaron la posibilidad de utilizar la presupuestación por programas para eliminar los gastos superfluos y velar por una mejor visión de conjunto de las prioridades y los objetivos, de modo que se pudieran asignar los recursos de forma más apropiada.

90. En un plano más técnico, una esfera importante de desarrollo en la investigación aplicada ha sido la utilización de una variedad de técnicas de simulación que pueden servirse de la tecnología informática, pero no la precisan. A principios del decenio de 1970 se elaboraron modelos para su utilización en la planificación de la justicia penal en América del Norte y Europa occidental, que ahora están despertando interés en otros lugares. Existen dos tipos principales. El primero describe y demuestra las interrelaciones entre distintos subcomponentes de un sistema de justicia penal. Mediante la simulación, se puede tener una visión de conjunto rápida de la forma en que, por ejemplo, los cambios en el nivel de insumos o en la asignación de recursos modificarían otras partes del sistema. Algunos modelos de este tipo pueden ocuparse de tasas de cambio en plazos de tiempo prolongados y, de ese modo, posibilitan las previsiones. Cuando se hayan preparado, refinado y verificado esos modelos, los puede utilizar cualquier país interesado siempre que disponga de la base de datos necesaria. La metodología de un enfoque de ese tipo puede traspasarse de una cultura a otra, aunque probablemente no pueda hacerse lo mismo con los resultados. El segundo tipo de modelo de simulación se utiliza para examinar la forma en que la política se traduce en acción a través de las decisiones de funcionarios, como policías, fiscales o administradores de libertad vigilada.

91. La integración de tales métodos en el proceso de planificación sigue constituyendo una nueva esfera dentro de la justicia penal. Es menester encontrar el equilibrio correcto entre los costos de obtener la información que forma el insumo para el modelo y el valor y la eficacia del producto obtenido para la orientación de políticas. Cuando se haya conseguido este equilibrio, los modelos podrán comenzar a ser un instrumento valioso para los

planificadores de la justicia penal. La experiencia indica que puede resultar difícil conseguir un equilibrio óptimo. Se desconoce la existencia de una visión de conjunto del empleo de metodologías de planificación sumamente formalizadas; pero los resultados de "la investigación sobre tales usos de la investigación" podrían ser importantes. La adopción de tales técnicas suele ser más ventajosa cuando se lleva a cabo gradualmente, de modo que los problemas que inevitablemente se plantean pueden ser abordados de uno en uno. Si se permite que todos los problemas se planteen al mismo tiempo debido a una ejecución demasiado apresurada, pueden resultar tan difíciles que una inversión potencialmente rentable se transformaría en contraproducente.

92. El tipo de mecanismo de adopción de decisiones típico de la planificación de la justicia penal abarca temas que exigen una combinación de datos numéricos y aspectos no cuantificables como, por ejemplo, valores sociales básicos. Es difícil incluir estos valores, y los cambios repentinos imprevisibles, en modelos orientados principalmente hacia el tratamiento normalizado de información rutinaria. No obstante, algunas autoridades de justicia penal utilizan actualmente esos métodos rigurosos como medio de materializar los valores no cuantificables de la justicia penal. Sin embargo, la elaboración formal de modelos suele favorecer el empleo de datos cuantitativos fácilmente disponibles. Cuanto más complejas son las tareas de planificación, y más fundamentales las cuestiones que intervienen en ella, tanta más importancia tiene que los encargados de adoptar decisiones se percaten del potencial y de las limitaciones de esos modelos.

93. Las computadoras se han transformado de manera creciente en una característica predominante de las organizaciones modernas en países en desarrollo y desarrollados. Desde una perspectiva, son el cambio más importante en el mundo en evolución en el último decenio y seguirán siéndolo durante los diez próximos años. Su utilización inicial como máquinas de manejar números a efectos de investigación ha pasado ya a la historia. Su utilización en administración y gestión crece año tras año; así pues, las repercusiones de las computadoras en los sistemas de justicia penal, tanto como fuente de delito y como medio de organizar una reacción ante el delito, están adquiriendo cada vez más importancia como tema importante de debate por derecho propio.

VI. CONCLUSIONES

94. El tema "Procesos y perspectivas de la justicia penal en un mundo en evolución" plantea cierto número de desafíos al Séptimo Congreso. La reunión de Budapest recalcó la importancia de adoptar un enfoque integrado de los procesos de justicia penal para que el sistema de justicia penal pudiera formular planes racionales y eficaces para la carga cada vez más pesada que se supone habrá de asumir en los años venideros. Las cuestiones que se plantean en el presente documento sugieren que existe la necesidad de formular y aplicar directrices en distintas esferas de la formulación de políticas. Estas esferas podrían clasificarse de la siguiente forma:

a) La necesidad de directrices para una mayor coordinación de los organismos de justicia penal con objeto de ayudarles a adaptarse de forma más coherente y firme a los cambios del medio socioeconómico;

b) La necesidad de directrices sobre el papel del ministerio público como uno de los ejes para la coordinación de los organismos de justicia penal;

c) La necesidad de directrices para una mayor asistencia técnica en la formulación de bases de datos nacionales, tanto para administración como para planificación;

d) La necesidad de directrices sobre el papel de las computadoras, incluida la nueva informática, en la organización y administración de sistemas de justicia penal; y, por otro lado, en la coordinación de medidas contra delitos perpetrados por medio de computadoras;

e) La necesidad de directrices para la capacitación del personal de los distintos organismos del sistema de justicia penal, con especial referencia a la adopción de un enfoque integrado de la justicia penal.

95. En este contexto, el Séptimo Congreso tal vez desee reafirmar el papel de las Naciones Unidas en el traspaso de experiencia administrativa y técnica y en el intercambio de información entre países. Las Naciones Unidas han elaborado en el curso del tiempo cierto número de instrumentos para transferencia de tecnología, y el Sistema de Intercambio de Información Tecnológica (TIES) de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial y otras iniciativas de ese tipo pueden constituir modelos prácticos de los que podrían derivarse técnicas de aplicación directa.

Notas

1/ Sexto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Caracas, Venezuela, 25 de agosto a 5 de septiembre de 1980 (publicación de las Naciones Unidas, No. de Venta S.81.IV.4), págs. 5 y 6

2/ "Informe del Comité sobre Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia sobre su Séptimo Período de Sesiones" (E/CN.5/1983/2), párrs. 130 a 135.

3/ "Informe de la Reunión Preparatoria Interregional para el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente sobre el Tema II: 'Procesos y perspectivas de la justicia penal en un mundo en evolución'", Budapest, 4 a 8 de junio de 1984 (A/CONF.121/IPM/2); Procesos y Perspectivas de la Justicia Penal en un Mundo en Evolución: Documentos Presentados al Congreso Internacional de Milán (14 a 11 de junio de 1983) organizado por el Ministerio de Justicia de Italia y el Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale (Milán, Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa Sociale, marzo de 1984); Justicia Penal Eficaz, Racional y Humana: Informe del Seminario Europeo organizado en Helsinki, Finlandia, 31 de mayo a 3 de junio de 1984, Serie de Publicaciones No. 3 (Helsinki, Instituto de Helsinki de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, afiliado a las Naciones Unidas, 1984).

4/ Véanse, además, World Population Prospects: Estimates and Projections as Assessed in 1982 (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta E.83.XIII.5); Population Distribution, Migration and Development: Proceedings of the Expert Group on Population Distribution, Migration and Development, Hammamet (Túnez), 21 a 25 de marzo de 1983 (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta E.84.XIII.3); Modalidades del Crecimiento de la Población Urbana y Rural (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta S.79.XIII.9).

5/ Véase, además, "Examen de las tendencias recientes y previstas y de los cambios fundamentales en la esfera del desarrollo socioeconómico: informe sobre la situación social en el mundo, 1985" (E/CN.5/1985/2).

6/ Véanse, además, Instituto de las Naciones Unidas en Asia y el Lejano Oriente para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, Criminal Justice in Asia: the Quest for an Integrated Approach (Tokio, 1982); Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para la Defensa Social, Economic Crises and Crime: Correlations Between the State of the Economy, Deviance and the Control of Diviance, publicación No. 15 (Roma, 1976).

7/ Para un esbozo teórico general de este enfoque, véase Systems Analysis: Selected Readings, S. Optner, ed. (Harmondsworth, Middlesex, Penguin Books, 1973).

8/ Véase V.N. Kudratsev, "Ugolovnaya yustitsiya kak sistema" (La justicia penal como sistema), Pravovaya kibernetika (Cibernética jurídica) (Moscú, 1973), pág. 17; J.R. Kubiak y J. Jankowska, "Systemowe ujecie wymiaru sprawiedliwosci karnej" (Enfoque sistémico de la justicia penal), Zeszyty Naukowe Instytutu Badania Prawa Sadowego, No. 10, 1980; R.M. Emerson, "Holistic effects in social control decision-making", Law and Society Review, vol. 17, No. 3 (1983); P. Robert, "La recherche opérationnelle dans le système de justice criminelle: études relatives à la recherche analogique", VIII Estrasburgo Consejo de Europa, 1971.

9/ Véase Alex Himmelfarb, "Criminal justice information: notes, credibility, reliability and validity technology fetishism: means and ends", monografía presentada a la Reunión Preparatoria Interregional para el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente acerca del Tema II: "Procesos y perspectivas de la justicia penal en un mundo en evolución", Budapest, 4 a 8 de junio de 1984.

10/ Instituto de las Naciones Unidas en Asia y el Lejano Oriente para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, Criminal Justice in Asia: The Quest for an Integrated Approach (Tokio, 1982).

11/ P.A. Lapinskaya, "Resheniya v ugolovnom sudoproizvodstve" (Decisiones de los tribunales en los procedimientos penales) (Moscú, 1976); J.M. Groshevoy, "Problemy formirovaniya sudeyskogo ubezdieniya v ugolovnom sudoproizvodstve", (Problemas en el proceso de adopción de decisiones judiciales) (Jarkov, 1975).

12/ Informe de la Reunión de Expertos de las Naciones Unidas encargado de examinar el Segundo Estudio de las Naciones Unidas sobre Tendencias Delictivas, la Aplicación de los Sistemas de Justicia Penal y las Estrategias de Prevención del Delito, Universidad del Estado Sam Houston, Huntsville, 25 de octubre a 4 de noviembre de 1983: documento de trabajo preparado por la Secretaría, párrs. 11 a 39.

13/ Véase, además, A/CONF.121/IPM/2, párrs. 84 a 92; "National household survey capability programme: survey data processing - a review of issues and procedures" (DP/UN/INT-81-041/1, 1982); "Problems of software development in developing countries" (UNIDO/IS.383); Informatics for Industrial Development, Serie Desarrollo y Transferencia de Tecnología No. 22 (ID/326).

14/ Véase A/CONF.121/IPM/2, párr. 101.

15/ Véase, por ejemplo, Barry, Brian and Russell Hardin, eds., Rational Man and Irrational Society: An Introduction and Sourcebook (Beverly Hills, California, Sage Publications, 1982).

16/ Véase, a este respecto, Instituto de Helsinki de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, afiliado a las Naciones Unidas, "Report of the Ad Hoc Expert Group on the Cross-National Study on Trends in Crime and Information Sources in Criminal Justice and the Crime Prevention Field in Europe" (Helsinki, 1984).

17/ A/CONF.121/IPM/2, párr. 65.

18/ Véase "Informe de la Reunión Preparatoria Regional Latinoamericana sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente" (A/CONF.121/RPM/3), párr. 38.

19/ Véase "Informe de la Reunión Preparatoria Regional Europea sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente" (A/CONF.121/RPM/1), párrs. 49, 52 y 53.

20/ A/CONF.121/IPM/2, párr. 22.

21/ A/CONF.121/RPM/3, párrs. 44 y 45.

22/ A/CONF.121/IPM/2, párrs. 70 a 78. Véase también Comité Europeo para los Problemas de Delincuentes, Report on Decriminalization (Estrasburgo, Consejo de Europa, 1980).

23/ Véase "Informe de la Reunión Preparatoria Regional Africana para el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente" (A/CONF.121/RPM/4), párrs. 27 y 28 y 30 y 31. Véase también F. Dünkel y G. Spiess, Alternativen zur Freiheitsstrafe: Strafaussetzung zur Bewährung und Bewährungshilfe im internationalen Vergleich, Band 14 (Freiburg im Breisgau, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, 1983); A. Yakovlev, "Criminal justice as an alternative in dispute settlement", Serie de publicaciones del HEUNI No. 4/1985, págs. 40 a 65.

24/ A/CONF.121/RPM/2, párr. 29. Véanse además los párrs. 31 y 32.

25/ Véase A/CONF.121/RPM/4, párr. 27.

26/ A/CONF.121/IPM/2, párr. 72.

27/ Véase el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley: Informe del Secretario General (A/CONF.121/12).

28/ "Prevención del delito y lucha contra la delincuencia: Informe del Secretario General" (A/32/199).

29/ Véase "Segundo Estudio de las Naciones Unidas sobre Tendencias Delictivas, la Aplicación de los Sistemas de Justicia Penal y las Estrategias de Prevención del Delito" (A/CONF.121/-).

30/ Véase también J.E. Whitehouse, A Police Bibliography: Published and Unpublished Sources through 1976, with an Addendum, AMS Studies in Criminal Justice No. 3 (Nueva York, AMS Press, 1980). Véase también Habib-Ur-Rahman Khan, "Priorities and problems in developing police strategies in changing socio-economic conditions", monografía presentada por uno de los expertos a la Reunión Preparatoria Interregional para el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente sobre el Tema II: "Procesos y Perspectivas de la Justicia Penal en un Mundo en Evolución", Budapest, 4 a 8 de junio de 1984.

31/ Véase, además, VIIth International Course of Higher Specialization for Police Forces: the Training of Police Officers as the Basis for Investigation of the Judicial Truth and for the Protection of Human Rights (Madrid, Ministerio del Interior, 1985).

32/ "Informe de la Reunión Preparatoria Regional de Asia y el Pacífico sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente" (A/CONF.121/RPM/2), párr. 45.

33/ A/32/199, párr. 48.

34/ Véase, además, M. Joutsen y J. Kalske, "Prosecutorial decision making in Finland: the results of a simulation study", Documento No. 67 (Helsinki, Instituto Nacional de Investigación de Política Jurídica, 1984).

35/ Véase, además, "Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente: Directrices sobre la independencia del Poder Judicial - Nota de la Secretaría" (A/CONF.121/9).

36/ A/CONF.121/IPM/2, párr. 43.

37/ Ibid., párr. 47.

38/ A/CONF.121/RPM/1, párr. 50.

39/ Véase, por ejemplo, E. Carranza y otros, El preso sin condena en América Latina y el Caribe (San José, Costa Rica, Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, 1983), pág. 28; R.J. Wicks y H.H.A. Cooper, eds., International Corrections (Lexington, Massachusetts, Lexington Books, 1981); W. Clifford, comp., Regional Developments in Corrections: Proceedings of the Second Asian Pacific Conference of Correctional Administrators, J. Braithwaite y J. Sandry, eds. (Phillip, Australia, Australian Institute of Criminology, 1982).

40/ Véase, por ejemplo, "Medidas sustitutorias de la prisión y medidas de reinserción social de los presos: Informe del Secretario General" (E/AC.57/1984/9); Revista Internacional de Política Criminal, No. 36, 1980, (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta S.83/IV.1), dedicada al tema de las alternativas a la reclusión.

41/ A/CONF.121/IPM/2, párrs. 79 a 83; véase, también, Konstantin Igoshev, "Scientific foundations of crime prevention", documento de experto presentado a la Reunión Preparatoria Interregional para el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente sobre el tema II: "Procesos y Perspectivas de la Justicia Penal en un Mundo en Evolución", Budapest, 4 a 9 de junio de 1984; C.H.D. Steinmetz, J.J.M. Van Dijk y G. Roëll, A Researcher's View on Crime Prevention in the Netherlands (La Haya, Ministerio de Justicia, Centro de Investigación y Documentación, 1982).

42/ V.F. Sacco y R.A. Silverman, "Crime prevention through mass media: prospects and problems", Journal of Criminal Justice, Vol. 10, 1982, págs. 257 a 269; véase, también, "Juventud, delito y justicia: documento de trabajo preparado por la Secretaría" (A/CONF.121/7).

43/ A/CONF.121/IPM/2, párr. 80.

44/ R.F. Rich, Social Science Information and Public Policy Making: the Interaction between Bureaucratic Politics and the Use of Survey Data (San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1981); W. Buikhuisen y L.J.M. d'Anjou, Analysing Evaluative Research (La Haya, Ministerio de Justicia, Centro de Investigación y Documentación, 1975); S. Price, The Criminal Justice System Model: Magistrates' Courts Sub-model, Home Office Research and Planning Unit Paper 24 (Londres, 1984); G.P. Whitaker y C.D. Phillips, eds., Evaluating Performance of Criminal Justice Agencies, Sage Criminal Justice System Annuals, Vol. 19 (Beverly Hills, Sage Publications, 1983); V. Pesic, Osnovi praktične i istraživačke kriminološke metodologije (Principios de metodología práctica y de investigación en criminología) (Belgrado, Institut za kriminoloska i kriminalistička istraživanja, 1969).

45/ "Informe de la Reunión Preparatoria Regional de Asia Occidental sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente" (A/CONF.121/RPM/5), párr. 42.

46/ Ibid., párr. 45.

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.