

## NOTA INFORMATIVA SOBRE EL VI CONGRESO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE PREVENCIÓN DEL DELITO Y TRATAMIENTO DEL DELINCUENTE (\*)

1. Durante los días 25 de agosto al 5 de septiembre de 1980 ha tenido lugar en Caracas (Venezuela) el VI Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. La participación a nivel mundial ha sido muy numerosa, tanto respecto a los países que han enviado delegaciones como a las personas que integraban cada delegación. 93 Estados estuvieron presentes en las deliberaciones del Congreso al que asistieron más de 1.500 delegados. Igualmente estuvieron representados diferentes organizaciones de carácter intergubernamental (Consejo de Europa, Organización Internacional de Policía Criminal, Instituto Latino-Americano de Prevención del Delito, Instituto de las Naciones Unidas en Asia y Lejano Oriente, Organización Panárabe para la Defensa Social y otras). También estuvieron representadas por observadores numerosas organizaciones no gubernamentales como la Asociación Internacional de Derecho penal, Comisión Internacional de Juristas, Amnistía Internacional, Liga Internacional de los Derechos del Hombre, Sociedad Internacional de Criminología, Unión Internacional del Notariado Latino, Sociedad Internacional de Defensa Social, Unión Internacional de Federaciones de Policía y otras.

La delegación española estuvo presidida por D. Manuel Cobo del Rosal, subsecretario de Universidades y catedrático de Derecho penal; por D. José María Morenilla Rodríguez, Letrado del Ministerio de Justicia y jefe del Gabinete de Estudios para la Prevención del Delito; D. José Luis Manzanares Samaniego, letrado del Ministerio de Justicia y jefe del Servicio de Asuntos Penales; D. Joaquín Martín Canivell, magistrado de la Audiencia Provincial de Jaén; el comisario general de la Policía Judicial, D. Julián Martín; D. Eduardo Molina, secretario del Instituto de Criminología de Madrid y D. Rafael García Herranz, capitán de la Guardia Civil.

El Congreso fue inaugurado por M. Jean Rupert, representante especial del secretario general de las Naciones Unidas, dirigiendo una alocución al Congreso el Excmo. Sr. D. Luis Herrera Campins, Presidente de Venezuela. En la misma sesión inaugural el Congreso eligió como presidente al Excmo. Sr. José Guillermo Andueza, ministro de Justicia de Venezuela.

---

(\*) Para la redacción de este informe se han utilizado los informes de las diversas comisiones constituidas en el Congreso, especialmente los documentos A/CONF. 87/L. 2, 3, 5, 6, 8 y 11 (Naciones Unidas).

2. El temario del Congreso comprendía las siguientes materias:
  - I. Tendencias del delito y estrategias para su prevención.
  - II. Justicia de menores: antes y después del comienzo de la vida delictiva.
  - III. Delito y abuso de poder: delitos y delincuentes fuera del alcance de la ley.
  - IV. Desinstitucionalización de la corrección y sus consecuencias para el preso.
  - V. Normas y directrices de las Naciones Unidas en materia de justicia penal: del establecimiento de normas a su aplicación, y cuestión de la pena capital.
  - VI. Nuevas perspectivas de la prevención del delito y la justicia penal en relación con el desarrollo: el papel de la cooperación internacional.

La delegación española presentó documentos de trabajo e hizo intervenciones orales en los Grupos de Trabajo que examinaron estos temas.

3. En el estudio de las tendencias del delito se puso de manifiesto por los intervinientes que "resulta cada vez más evidente que los delitos más peligrosos y perjudiciales no son únicamente los que atentan contra la vida, la persona y la propiedad, sino también en algunos países los abusos de poder que anteriormente se pasaban por alto o que, al menos, no se identificaban y permanecían impunes".

Al exponerse por las diferentes delegaciones la situación delictiva en sus respectivos países, se comprobó que mientras en algunos arrojaban un intenso incremento del número de delitos y de algunos tipos (criminalidad contra la propiedad y criminalidad violenta) en otros (generalmente los países socialistas) se mantenían constantes o incluso disminuían los niveles de la totalidad o de la mayoría de las categorías delictivas, que atribuyeron a "su capacidad para conseguir la justicia social sustancial y crear un ambiente socio-económico en que las oportunidades de cometer delitos quedaban reducidas al mínimo".

Hubo consenso general, a este respecto de que la prevención de la delincuencia no ha de basarse sólo en la defensa social o en protección de las víctimas sino en la mejora de la calidad de la vida. Se hizo constar, en este sentido, que "los instrumentos más eficaces para prevenir la criminalidad radican en la solución de los problemas sociales o económicos y culturales que afectan a amplios sectores de la población". Igualmente se insistió en la necesidad de la participación de todos los sectores de la sociedad en la prevención del delito y en la eficacia de las organizaciones voluntarias en colaboración con organismos estatales y locales. También se reconoció la función preventiva de la educación y de la familia.

Respecto al papel de las Naciones Unidas en materia de prevención se acordó que sus organizaciones deberían emprender estudios y análisis para la mejor planificación de la prevención. Se puso de manifiesto que las dificultades que plantea la comparación de datos nacionales en materia de tasas de criminalidad y tendencias del delito a causa de la

diferente tipología y de la diversidad de métodos para la obtención y calificación de la información, era necesario la información comparativa a nivel internacional y para ello se solicitó de los países más adelantados prestaran asistencia técnica a los que no lo estuvieran, utilizando al efecto los servicios de las Naciones Unidas y se aprobó un proyecto de resolución sobre elaboración de estadísticas sobre delincuencia y justicia penal.

4. El tema de la justicia de menores fue también objeto de una amplia aportación, escrita y oral de las delegaciones, obteniéndose de ella una resolución titulada "elaboración de normas mínimas de justicia de menores" por la que "se encarga al Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia que elabore reglas mínimas uniformes para la administración de la justicia de menores y la atención a los menores que puedan servir de modelo a los Estados Miembros".

Se afirmó que el período de edad crítico para la delincuencia parece ser el comprendido entre los doce y dieciocho años y se abordó el estudio de la justicia de menores predelictiva, basada en nociones de orden social y ético y en el que la familia, la educación y la vida comunitaria y laboral cumplen un papel fundamental. En cuanto a la justicia de menores postdelictiva se subrayó el carácter de "intervención protectora" del niño y de la sociedad, expresándose temores de que la primera "podría ser una forma de encubrir superficialmente el castigo, destinada principalmente a proteger a la sociedad contra el niño, y se examinó la opinión de que habría que encontrar medios para lograr una mayor participación e intervención de los jóvenes en la política en materia de justicia de menores para tomar referencia a las normas culturales de los jóvenes distintas de la de los adultos que son numéricamente minoritarios. Se llegó a la conclusión de que ningún menor debe ser detenido en un establecimiento correccional salvo casos de extrema gravedad, violentos, o de seria reincidencia y que la detención previa al juicio únicamente debe utilizarse como último recurso evitando siempre la influencia negativa de los delincuentes adultos durante la prisión provisional.

5. El tema del delito y abuso de poder fue el que originó debates más conflictivos, ya que las delegaciones de algunos Estados utilizaron el Congreso para atacar la política de otros Estados o la gestión de las empresas multinacionales. Desde el principio del debate se insistió en que había un gran número de autores de hechos delictivos que por su poder político o económico actuaban con impunidad en perjuicio de la sociedad, especialmente de las libertades ciudadanas y de la economía del país. Por ello se insistió en la necesidad de esclarecer el concepto de abuso de poder, distinguiéndose entre los abusos de orden político, económico y social y su interrelación. Que exigía medidas amplias a nivel nacional e internacional para luchar contra esta forma de delincuencia. Los delegados de los países socialistas explicaron que sus sistemas políticos y económicos no permitían los supuestos que daban lugar a abusos de poder.

Se señaló la falta de información sobre la importancia, modalidades

y tendencias de los delitos que suponían abuso de poder por las dificultades que presentaba su detección tanto por el secreto que rodea la comisión de muchos de estos delitos como a la resistencia de los que abusaban del poder a ser objeto de investigación. Al advertirse la diferencia entre los sistemas de "common law" y de Derecho civil sobre la extensión del concepto de responsabilidad penal a las personas jurídicas se sugirió la modificación del sistema de Derecho civil para reconocer esa extensión.

Se estudiaron las formas y abuso del poder económico —con alusión a los delitos empresariales y a los problemas que planteaban las empresas transnacionales— y los abusos del poder público y del poder político, expresándose por diversas delegaciones la crítica a lo que se denominó "persistencia de política de colonialismo, neocolonialismo, ocupación y discriminación contra los débiles y desfavorecidos". Se mencionó expresamente "abusos de poder en la esfera pública y administrativa que entrañaban violaciones de derechos humanos fundamentales, como la tortura, el asesinato político, el secuestro y la "desaparición", ejemplos típicos del abuso del poder político en que el delito y el delincuente estaban fuera del alcance efectivo de la ley".

Se recomendó ampliar y perfeccionar los mecanismos para luchar contra los abusos ilegítimos de poder y en especial "elaborar procesos y procedimientos más imaginativos que puedan responder a los problemas planteados por estos delitos y delincuentes "dorados" y se consideró indispensable la conclusión de un tratado internacional sobre normas mínimas de las transacciones comerciales internacionales respecto de dichos delitos económicos, así como el examen ulterior de este problema en el próximo Congreso.

En la comisión en que se discutió este tema, y después por el Congreso, fueron aprobados tres Proyectos de resolución relativos, respectivamente a las "ejecuciones extralegales", en la que "se deplora y condena la práctica de asesinatos y ejecuciones de oponentes políticos o de presuntos delincuentes cometidos por fuerzas armadas, instituciones encargadas de la aplicación de la Ley u otros organismos gubernamentales o grupos paramilitares políticos que actúan con el apoyo táctico o de otra índole de tales fuerzas u organismos"; a la tortura y tratos inhumanos, instando a los gobiernos a que adopten medidas eficaces para prevenir las prácticas de tortura y malos tratos de personas detenidas y a castigar a los responsables; y a la "prevención del abuso de poder" en la que, después de varias votaciones se incluyó un Considerando que hacía referencia a que "las empresas multinacionales y transnacionales contribuyen a dichos abusos del poder político y económico, en especial en sus actividades en los países de desarrollo" y a que se continúe recolectando, analizando y repartiendo por las Naciones Unidas información entre los Estados miembros "relativa a los abusos del poder económico y político, entre otros, la corrupción de funcionarios públicos y las conductas que afectan adversamente a los consumidores, a los trabajadores y al medio ambiente".

6. En el debate sobre "desinstitucionalización de la corrección y sus

consecuencias para el preso que sigue encarcelado” diferentes delegaciones presentaron informes sobre la situación de sus países respecto a programas penitenciarios que no suponían privación de libertad (desinstitucionalización), a los regímenes institucionales de la prisión y a la aplicación de las reglas mínimas para el tratamiento de presos y detenidos.

Respecto a la desinstitucionalización de la corrección se estuvo de acuerdo en que la eficacia de estas medidas dependía del ambiente social, cultural, jurídico y político de cada sociedad, pero que no obstante los problemas que plantea existía una tendencia universal a la utilización de estas medidas. También se estuvo de acuerdo en que los programas de desinstitucionalización exigían una infraestructura adecuada y eran costosos, pero que los posibles costos sociales y económicos sociales totales eran inferiores “con toda probabilidad” a los inherentes a mantener los reclusos y las prisiones.

Se reconoció, sin embargo, que incluso cuando se obtuviese el mayor éxito posible en los programas de desinstitucionalización, algunas personas seguirían adoptando comportamientos que requerirían su encarcelamiento. No obstante, este encarcelamiento debía ser lo más breve posible y debía adaptarse a las metas de la reincorporación social de los delincuentes y de protección del público”, prestando especial atención a los reincidentes, los delincuentes habituales, los reclusos cuyas facultades mentales estén perturbadas y los delincuentes peligrosos. Se señalaron como síntomas “peligrosidad”, el grado de agresividad, el estado mental, la propensión a escapar y sobre todo los riesgos que representa el delincuente para la administración penitenciaria y la sociedad en general; muchos oradores identificaron a terroristas, toxicómanos y directivos de delitos organizados como delincuentes peligrosos.

Las delegaciones estuvieron de acuerdo en la importancia de Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, mencionándose que en algunos países eran invocadas por los Tribunales para modificar prácticas correccionales, mientras se manifestó descontento respecto a los diferentes niveles de observancia y aplicación de algunas de las Reglas, especialmente con respecto a las necesidades fundamentales, instrumentos de coerción y el tratamiento de los reclusos sujetos a condiciones de máxima seguridad.

El Congreso aprobó tres Proyectos de resolución relativos a este tema: uno sobre “Medios alternativos del encarcelamiento”, recomendando establecer nuevos medios alternativos de las sentencias de encarcelamiento que puedan aplicarse sin riesgos innecesarios para la seguridad pública; otro sobre “Las condiciones del tratamiento de las mujeres reclusas”, teniendo en cuenta las responsabilidades que tienen para con los hijos y asegurando un tratamiento equitativo y justo respecto al hombre, pero en atención a los problemas característicos de la mujer delincuente tales como el embarazo y el cuidado de los niños; y otro sobre “Desarrollo de medidas de reincorporación social para los detenidos”, con el fin de reducir los efectos negativos del encarcelamiento e intensificar los contactos sociales del preso con el mundo exterior.

7. La comisión correspondiente del Congreso examinó las normas y directrices de las Naciones Unidas en materia de justicia penal, destacándose el esfuerzo realizado que se inició con la Declaración Universal de Derechos Humanos y que se ha concretado en instrumentos jurídicos obligatorios, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en normas y directrices básicas que están sirviendo de inspiración a las leyes y prácticas internas de los países miembros, como la declaración sobre la protección de todas las personas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos.

Varias delegaciones propusieron iniciativas de acción futura de las Naciones Unidas en este campo, señalándose entre ellas la reforma de las leyes que rigen el sistema de justicia penal, alegando que sin una reforma del sistema jurídico las demás caracerían de base suficiente; la de reforzar y detallar las reglas para el control de los poderes de la policía, las relativas a la situación de las víctimas del delito y la necesidad de extender la jurisdicción penal más allá de los límites territoriales de cada Estado, sugiriéndose la redacción de normas internacionales para prevenir y resolver los posibles conflictos de jurisdicción.

El problema de la pena capital fue examinado en sus más variados aspectos, observándose una clara alineación de las delegaciones en dos grupos: los abolicionistas y los antiabolicionistas. Las delegaciones de Suecia y Austria habían presentado un Proyecto de resolución que desarrollaba varias resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y del Consejo Económico y Social, especialmente la Resolución 2.857 (XXVI) propugnando una restricción progresiva de la aplicación de la pena capital, una moratoria en las condenas pendientes y la eventual abolición en los Estados que aún la retienen y solicitando la aplicación de unas garantías procesales y la posibilidad de recurso contra la sentencia que la imponga. La delegación española había copatrocinado este Proyecto.

Sin embargo, numerosas delegaciones insistieron en el mantenimiento de la pena de muerte como requisito previo necesario para mantener la ley y el orden, considerándola como "el último recurso para la protección del individuo y la sociedad contra los delitos más horribles", mencionándose el homicidio intencionado, los atracos, las violaciones de menores, el tráfico de drogas, el genocidio y las acciones terroristas.

A su vez las delegaciones partidarias de la abolición insistieron en que la pena de muerte no contribuye a la prevención del delito, ya que no existían pruebas sobre la utilidad de la pena de muerte y se insistió en que esta pena era incompatible con los derechos humanos y con los valores de una Humanidad civilizada.

Ante la división de opiniones se acordó retirar el Proyecto de resolución que, por ello, no fue sometido a votación. En cambio fueron aprobados numerosos Proyectos de resolución sobre: "prevención de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes", instando a la

Asamblea General de las Naciones Unidas que solicite de la Comisión de Derechos Humanos que continúe dando prioridad a la conclusión de la preparación del Proyecto de Convenio contra la Tortura; otro sobre el "Código de conducta para funcionarios encargados de cumplir la ley", instando al Secretario General de las Naciones Unidas a que invite a los Gobiernos a la divulgación de la idea sobre el papel de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en la protección de los derechos humanos; otro, sobre "Traslado de delincuentes", instando la elaboración de un modelo de Convenio en este sentido de manera que se establezcan procedimientos que permitan a los condenados cumplir sus condenas en su país y de soslayar las dificultades de comunicación de los condenados extranjeros en la ejecución de las sentencias; otro sobre "información jurídica y difusión de los conocimientos jurídicos" para la educación de la población, en especial de la juventud, en materia jurídica a fin de que los ciudadanos cuenten con los conocimientos necesarios para proteger sus derechos e intereses; y otro sobre "directrices para lograr la independencia y mejorar la selección y la formación de los Jueces y Fiscales", recomendando que se eviten discriminaciones en la selección, nombramiento y promoción de los Jueces y Fiscales y se garantice la independencia.

8. Finalmente, en el tema de las nuevas perspectivas de la prevención del delito y la justicia penal en relación con el desarrollo, se destacó la importancia de la prevención del delito y la justicia penal en el contexto del crecimiento económico y del progreso social y la necesidad de fortalecer la cooperación internacional en esta esfera.

Numerosas delegaciones insistieron en la interrelación entre el delito y el desarrollo y en la necesidad de evaluar la repercusión y relación entre ambos.

El Congreso acordó recomendar la realización de análisis e investigaciones sobre las interrelaciones existentes entre el delito y el empleo, la migración, la urbanización y la industrialización y cuestiones socio-culturales como el papel de la familia y la escuela y la educación; pedir al Secretario General de las Naciones Unidas que haga un estudio a fondo de la prevención del delito en el marco del establecimiento del nuevo orden económico internacional, sobre todo teniendo presente las necesidades de los países menos desarrollados, fomentando la cooperación internacional.

En este contexto se llevó a efecto la redacción de la llamada Declaración de Caracas, propuesta por la delegación de Venezuela, y en cuyo estudio y redacción participaron dos representantes por cada área geográfica del mundo y la delegación española, consiguiéndose un consenso sobre un Proyecto de resolución y otro de declaración que obtuvo la aprobación unánime de las delegaciones en la sesión final del Congreso y que por su trascendencia se incluye en esta nota.