

La Justicia de lo Criminal en los Estados Unidos

1970 - 1975

Un resumen de los acontecimientos en materia de justicia de lo criminal  
preparado para el Quinto Congreso de las Naciones Unidas sobre  
la Prevención del Crimen y el Tratamiento de los Delincuentes

Ginebra, Suiza

Septiembre de 1975

Washington, D.C.

1975

29554

DUPLICATE

LOAN COPY

July

Unas Palabras de Reconocimiento

En una reunión de los Correspondientes Nacionales de los Estados Unidos de la Sección de las Naciones Unidas de Justicia de lo Criminal y Prevención del Crimen, se me encomendó la tarea de preparar el informe nacional para el Quinto Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Crimen y el Tratamiento de los Delincuentes, cuya celebración en la ciudad de Ginebra está prevista para septiembre de 1975. El siguiente resumen de los acontecimientos en materia de justicia de lo criminal en los Estados Unidos durante los años de 1970 a 1975 es el resultado de esa encomienda. Aunque la responsabilidad por la preparación del informe recae en mi persona, el mismo fue escrito con el asesoramiento y la ayuda de muchos expertos en la materia, cuyos aportes deben reconocerse y a quienes deseo expresar mi agradecimiento.

En primer lugar, debo darle las gracias a mis compañeros Correspondientes Nacionales que discutieron el informe y aprobaron su esquema básico original. Quiero mencionar especialmente a los Copresidentes de los Correspondientes Nacionales, Norman C. Carlson y Richard W. Velde. También tengo una deuda de gratitud con Herman G. Moeller y E. Preston Sharp.

El Consejo de Directores del Consorcio Educativo Nacional de Justicia de lo Criminal votó apoyar el proyecto. Varios de los Directores prepararon documentos sobre antecedentes en temas especializados y la mayoría de ellos concurren a una conferencia convocada para examinar el borrador. Por ello, debo darle las gracias a James W. Fox, de la Universidad Oriental de Kentucky; a Don C. Gibbons, de la Universidad Estatal de Portland; a John H. McNamara, de la Universidad Estatal de Michigan; a Norman Rosenblatt, de la Universidad del Nordeste; a I. Gayle Shuman, de la Universidad Estatal de Arizona y a Vincent J. Webb, de la Universidad de Nebraska en Omaha.

El Consejo de Administración de la Asociación Correccional de los Estados Unidos respondió favorablemente a la petición de ayuda. Charles N. Friel, Harlan L. Hill, Paul H. Kusuda y Marie Vida Ryan vinieron a Washington a discutir el manuscrito y aportaron valiosas sugerencias. Otros, especialmente George Killinger y Herman G. Moeller, respondieron por escrito.

El Consejo de Investigación del Consejo Nacional sobre el Crimen y la Delincuencia Juvenil (NCCD) asimismo acordó cooperar. Mi agradecimiento a su Presidente, E.K. Nelson, así como a Robert L. Emerich, del personal de NCCD. Alfred Blumstein y John P. Conrad asistieron a una tercera conferencia especial convocada para discutir el manuscrito y contribuyeron con declaraciones sobre antecedentes, sugerencias y consejos valiosos. Conrad actuó en su doble carácter, pues también es miembro del Consejo de Investigación de la Asociación Correccional de los Estados Unidos. Merece especial mención la amplia contribución de Saleem A. Shah, así como las respuestas estimulantes y los consejos útiles de Daniel Glaser, Don M. Gottfredson, Norval Morris, Lloyd E. Ohlin y Marvin E. Wolfgang.

También debo expresar mi agradecimiento a Robert B. Coates, Rudolph Gerber, Barton L. Ingraham, Stephen E. Kolodney, R. Dean Smith y Emilio Viano, todos los cuales prepararon declaraciones sobre antecedentes en temas especiales, así como a Richard W. Kobetz, por proporcionar información de suma utilidad.

INDICE

|  |    |
|--|----|
| Palabras de Reconocimiento . . . . .   | i  |
| 1. Introducción . . . . .  | 1  |
| 2. El marco . . . . .  | 1  |
| 3. La preocupación nacional acerca del crimen y la delincuencia juvenil . . . . .                | 4  |
| 4. La justicia de lo criminal como sistema . . . . .   | 7  |
| 5. Estándares y metas para el sistema de justicia de lo criminal . . . . .                       | 9  |
| 6. Sistemas de información . . . . .   | 12 |
| 7. Evaluación de los programas operacionales . . . . .   | 22 |
| 8. Expansión de la enseñanza sobre justicia de lo criminal . . . . .                             | 23 |
| 9. Nuevos acontecimientos en los subsistemas de la justicia de lo criminal: la policía . . . . . | 27 |
| 10. Nuevos acontecimientos en los tribunales . . . . .   | 29 |
| 11. Nuevos acontecimientos en materia de rehabilitación . . . . .                                | 35 |
| 12. Nuevos acontecimientos en materia de justicia de menores . . . . .                           | 48 |
| 13. Criminalidad "de cuello blanco" . . . . .  | 51 |
| 14. Suspensión del carácter delictivo de ciertos actos . . . . .                                 | 52 |
| 15. Novedades en materia de teoría criminológica . . . . .                                       | 54 |
| 16. Panorama y tendencias estadísticas . . . . .   | 56 |
| Informes uniformes de los crímenes   |    |
| Datos sobre víctimas de delitos  |    |
| El programa de estadísticas nacionales sobre reclusos  |    |
| Informes uniformes sobre libertad vigilada   |    |
| bajo palabra   |    |
| Estadísticas sobre delincuencia juvenil  |    |

Varias dependencias del Gobierno Federal proporcionaron material para el Informe Nacional. Clarence M. Kelley, Director de la Oficina Federal de Investigaciones (FBI), dió seguridades del apoyo de su organismo y Robert D. Conger, Jefe de la Sección de Estadísticas, preparó un amplio resumen estadístico y participó en algunas de las conferencias. Saleem A. Shah, Jefe del Centro de Estudios de la Criminalidad y la Delincuencia Juvenil, de la Secretaría de Salubridad, Educación y Asistencia Social, fue especialmente útil de muchas maneras. Thomas L. Lalley, del mismo organismo, contribuyó con una declaración sobre antecedentes. Muchos de los miembros de la Administración de Asistencia para la Ejecución de la Ley también proporcionaron información y asesoramiento generales sobre varios temas. Kenneth Carpenter y Charles R. Kindermann tomaron parte en las conferencias. Richard Barnes preparó material básico sobre evaluación.

Numerosos colegas en el campo de la justicia de lo criminal, demasiados para ser mencionados aquí, al conocer la existencia del proyecto, ofrecieron sus consejos y sugerencias útiles. Debo reconocer su ayuda y expresarles agradecimiento aquí, al menos mediante esta declaración general.

Hay una deuda de agradecimiento con Mary Jane Wood, Coordinadora de Proyectos Internacionales del Instituto de Justicia de lo Criminal y Criminología de la Universidad de Maryland, que ayudó a dirigir la producción del manuscrito. También debo expresar agradecimiento a otros miembros del personal del Instituto quienes, de acuerdo con la política del Consorcio Educativo Nacional de Justicia de lo Criminal, ayudaron de muchas formas, facilitando la organización de las conferencias y las comunicaciones. A este respecto, se debe expresar agradecimiento a Marie Daston.

La preparación y publicación del Informe Nacional han sido posibles gracias a una subvención de la Administración de Asistencia para la Ejecución de la Ley, dependiente de la Secretaría de Justicia de los Estados Unidos. Kenneth Carpenter fue el Supervisor del Proyecto, al que aportó generosamente sus conocimientos y su tiempo.

No puede quedar sin mencionar la ayuda de Roma K. McNickle, quien no solamente estuvo a cargo de la preparación del manuscrito definitivo, sino que en el proceso también aportó su vasta experiencia profesional en la materia.

Peter P. Lejins  
Director del  
Instituto de Justicia de lo Criminal  
y Criminología  
Universidad de Maryland  
College Park, Maryland

## 1. Introducción

En el período de cinco años que medió entre el Cuarto y el Quinto Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Crimen y el Tratamiento de los Delincuentes, ha habido una continuada preocupación nacional en los Estados Unidos sobre los problemas del crimen y de la delincuencia juvenil, y se realizó un esfuerzo nacional masivo para resolver estos problemas, con los cuales se enfrentan muchos países. Los esfuerzos de los Estados Unidos se han distinguido por la determinación de resolver el problemas dentro del marco de la sociedad democrática y el respeto por los derechos de la persona.

Durante este período, los norteamericanos no sólo han buscado las razones del aumento de la criminalidad y de la delincuencia juvenil, sino que han puesto en duda la eficacia de los métodos usados para combatir y prevenir la criminalidad. En realidad, han buscado evaluar la eficacia de la totalidad del sistema de justicia de lo criminal. Este esfuerzo nacional ha producido frutos, tanto en nuevas ideas sobre el crimen y su prevención como en la mejor ejecución de propuestas anteriores.

Por su estrecho alcance, este informe sólo puede señalar algunos de los acontecimientos más importantes. Aun éstos pueden ser tratados sólo en líneas muy generales, por lo que tienen que omitirse detalles esenciales, a riesgo de incurrir en las deficiencias inherentes a toda generalización excesiva. No se intenta describir el sistema de justicia de lo criminal en su conjunto.

Además, este resumen se ha preparado para los participantes en un congreso internacional, por lo que se incluyen descripciones interpretativas y antecedentes históricos de algunas instituciones, organismos y programas de los EE.UU., que pudieran no ser necesarios para el lector estadounidense. Desde luego, el público al que se dirige este informe está compuesto de profesionales. Por ello, esta breve guía de los acontecimientos significativos en la justicia de lo criminal en los Estados Unidos en el período 1970-75 habrá logrado su objetivo si despierta la curiosidad profesional e intelectual de sus lectores.

## 2. El Marco

No puede entenderse el funcionamiento del sistema de justicia de lo criminal en los EE.UU. sin un concepto de la estructura y la filosofía del gobierno de los Estados Unidos. Hay tres niveles distintos de gobierno: federal, estatal y local, comprendiendo este último los gobiernos de los municipios y condados. A cada uno de estos niveles, se realizan varias funciones del sistema de justicia de lo criminal. El derecho penal y su aplicación corresponden primariamente a los estados, los cuales son muy autónomos a este respecto, excepto por las restricciones que impone la Constitución federal, especialmente la Declaración de Derechos. Pero los estados no tienen control operacional sobre los organismos locales de justicia de lo criminal que se hallan dentro de sus fronteras; ni el Gobierno Federal ejerce control jerárquico sobre los organismos estatales o locales. Con muy pocas excepciones, este régimen estructural se aplica en la mayor parte de los casos.

Este sistema de gobierno se refleja en la totalidad del ordenamiento jurídico. Uno de los efectos principales de un tal sistema de gobierno es el de que las innovaciones en metodología no pueden lograrse por orden superior. La exitosa introducción generalizada de tales innovaciones requiere la cooperación voluntaria de muchos organismos locales y estatales con empeños federales. Asimismo, todo programa de información sobre crímenes--incluyendo, desde luego, todas las estadísticas nacionales de crímenes--tiene que basarse en la cooperación completamente voluntaria bien de los organismos locales o bien de los estatales, tanto con el gobierno federal como entre sí. Es necesario apreciar la independencia de los organismos de la justicia de lo criminal en los EE.UU., y la cooperación entre ellos, para comprender las innovaciones y el funcionamiento del sistema de justicia de lo criminal en los EE.UU. en su conjunto.

El sistema de justicia de lo criminal no se halla aislado sino que está estrechamente relacionado con los acontecimientos sociales y culturales del país, a cuya influencia está sometido. Esto fue especialmente cierto a fines de la década de los 60, cuando dominaban en el país la preocupación por los derechos civiles de la persona, la posición enérgica contra la discriminación de las minorías y la lucha por la igualdad de derechos para la mujer. Muchas de las reformas e innovaciones en los organismos de justicia de lo criminal de dicho período pueden comprenderse solamente como un reflejo de estas amplias tendencias nacionales, que continuaron sin disminuir durante la década de 1970.

Desde el punto de vista de la historia del problema de la criminalidad y de la delincuencia juvenil en los Estados Unidos, los últimos cinco años parecen ser una fase de un período que comenzó alrededor de 1965. Los primeros cinco años de ese período fueron descritos en el Informe Nacional de los EE.UU. preparado para el Congreso de Kyoto. Su característica principal era una preocupación nacional aguda con el crimen y la delincuencia juvenil, que asumió proporciones sin precedentes como resultado no solamente de la sostenida tendencia ascendente de las infracciones criminales comunes, sino también por los disturbios y motines políticos dirigidos contra las alegadas faltas de equidad social y económica en este país.

Impulsado por la demanda pública, el gobierno federal financió un estudio acucioso del problema. La Comisión del Presidente sobre Vigilancia del Cumplimiento de la Ley y Administración de Justicia, creada en julio de 1965, realizó un estudio que produjo muchos volúmenes de informes en la primavera de 1967. Se recogieron datos importantes, se hicieron análisis penetrantes y se formularon más de 200 recomendaciones específicas. En marzo y junio de 1967 fueron convocados, respectivamente, el primer Congreso Nacional sobre el Control del Crimen y la Conferencia Nacional sobre Delincuencia Juvenil para determinar cuál debería ser el próximo paso. La conclusión fue unánime y obvia: dada la estructura del sistema de justicia de lo criminal en los Estados Unidos, correspondía a los estados individuales el llevar a cabo la tarea de examinar, ensayar y poner en práctica las recomendaciones.

Para facilitar esta tarea, el Congreso aprobó la Ley General de 1968 para Combatir la Criminalidad y Promover la Seguridad en las Calles, que fue firmada por el Presidente el 28 de junio de 1968. Esta ley autorizó un financiamiento federal sin precedentes y estableció la Administración de Asistencia para la

Ejecución de la Ley (LEAA), como instrumento clave para encarar en el ámbito nacional a un problema que era nacional. Su potencial de actuación puede juzgarse por el monto de sus recursos financieros que para el año fiscal de 1975 llegaron a ser de aproximadamente 870 millones de dólares.

Otros organismos federales también están interesados en el problema de la criminalidad y de la delincuencia juvenil. Por ejemplo, el Centro de Estudios sobre el Crimen y la Delincuencia Juvenil, del Instituto Nacional de la Salud Mental, ha continuado su liderazgo en el campo de las investigaciones, principalmente en el área de la delincuencia juvenil, y el Departamento del Trabajo continúa patrocinando estudios exploratorios de rehabilitación.

La asignación de una importancia crucial a la función del gobierno federal no debería disminuir la importancia de los esfuerzos de los gobiernos estatales y locales. Además, han continuado teniendo considerable trascendencia los esfuerzos de asociaciones profesionales privadas, tales como el Colegio de Abogados de los Estados Unidos, la Asociación Correccional de los Estados Unidos, la Asociación Internacional de Jefes de Policía y el Consejo Nacional sobre el Crimen y la Delincuencia Juvenil, y diversas fundaciones privadas han proporcionado apoyo masivo a los esfuerzos por solucionar el problema del crimen. Los esfuerzos de todos estos organismos y asociaciones han producido una gran cantidad de propuestas de investigación, informes y proyectos experimentales y de demostración, así como libros y artículos en revistas. Un resumen de estas actividades y de esta literatura puede verse en el Informe Nacional de los EE.UU. para el Congreso de Kyoto.

Quizás el problema más significativo hacia fines de la década de los 60 haya sido el de las dificultades con las que tropezaban las fuerzas del orden público, especialmente la policía, al enfrentarse con los delitos comunes, particularmente los de violencia, y con los disturbios civiles, que a menudo daban lugar a saqueos e incendios premeditados. El análisis de las razones por las cuales no se hacía frente con éxito al delito en las calles ni a los disturbios civiles llevó a la realización de proyectos para fortalecer a la policía, tanto por medio de un mejor adiestramiento preparatorio como mediante el uso de mejores equipos.

Otra tendencia principal de este período fue el desencanto gradual del público con las medidas de rehabilitación y corrección existentes y, como consecuencia, el traspaso de énfasis a la vigilancia del cumplimiento de la ley. Es significativo que la mayor parte de los fondos federales autorizados por la Ley General para Combatir el Crimen se destinaron a ayudar a los organismos de mantenimiento del orden público. Se confirió gran atención a la alternativa de los llamados programas de tratamiento y rehabilitación basados en la comunidad, los que se hallaban listos para la ejecución a principios de la década de 1970. Pero la rehabilitación de los delincuentes convictos, que había sido un énfasis principal del movimiento de reforma de la prisión durante gran parte de los últimos 150 años, dejó de ser un punto focal significativo al reconocerse que otras consideraciones--el efecto disuasivo general y específico, el castigo, la incapacitación--tenían igual importancia al tratar con delincuentes convictos.

Las pocas páginas de esta sección han mostrado, en lineamientos muy

generales, el marco dentro del cual han tenido lugar en los Estados Unidos los acontecimientos en materia de justicia de lo criminal en la década de los 70.

### 3. La Preocupación Nacional acerca del Crimen y la Delincuencia Juvenil

Una característica importante del actual problema del crimen en los Estados Unidos es la preocupación sin precedentes del público con la situación de la criminalidad. Al realizarse un análisis más riguroso, esta inquietud parece estar integrada por dos elementos: por una parte, el temor de convertirse en víctima de un crimen, especialmente de un crimen de violencia, tales como asalto, robo o violación; por otra parte, la falta de confianza en que la sociedad tenga un plan confiable para proceder con los delincuentes, un plan que produzca resultados justos y eficaces con respecto a los delincuentes actuales y también ofrezca la promesa de menos criminalidad y delincuencia juvenil en el futuro. En otras palabras, además de su temor de ser perjudicado o herido por un delincuente, el ciudadano no está satisfecho con lo que la sociedad está haciendo para protegerlo y no tiene confianza en que la sociedad y el gobierno siguen un rumbo acertado para resolver el problema.

#### Aumento del miedo al crimen

La primera preocupación--es decir, el miedo de ser víctima de un acto criminal, especialmente de un crimen de violencia--puede atribuirse a varios factores. Primero, hay pruebas estadísticas del aumento de los actos criminales. Desde la Segunda Guerra Mundial, los datos estadísticos tanto de las actividades criminales de los adultos como de los menores han mostrado una tendencia al aumento, con muy pocas y pequeñas interrupciones. Los datos proporcionados por los Informes Normalizados de la FBI sobre los Crímenes, las estadísticas de los tribunales para menores a nivel nacional, otras series estadísticas a niveles local y estatal, y los índices tales como los datos sobre los casos pendientes ante los distintos organismos de la justicia de lo criminal, todos dan fe del aumento de la amenaza del crimen.

Al principio se plantearon dudas en cuanto al significado de estas estadísticas. Por ejemplo, se señaló que la cambiante composición de la población con el aumento de los grupos de edad más joven, con tendencia al crimen, era una posible razón del incremento de la criminalidad. También se mencionó el mejoramiento de las técnicas de registro y denuncia de los delitos, técnicas que pueden ser la causa de que se informe sobre un mayor número de crímenes y de actos delictivos. También se mencionó la inflación como un factor pertinente, ya que produce un aumento del valor monetario de los objetos a los que se dirige la actividad criminal. Sin un ajuste adecuado de las definiciones monetarias de tales infracciones como faltas y delitos, los efectos de la inflación pudieran conducir a la conclusión de que aparentemente aumentaban las infracciones más graves.

Aunque tales factores pueden, en algún grado, exagerar la gravedad de las tendencias de la criminalidad, gradualmente se ha obtenido una gran cantidad de pruebas que evidencian que el incremento en el número de los actos criminales no es una interpretación errónea de los datos sino más bien un hecho demostrado.

Otro factor que hay que tener en cuenta en el incremento continuo de la preocupación sobre el crimen es la publicidad que les dan a los actos criminales los medios de comunicación. Aunque es cierto que el crimen ha sido siempre noticia popular y regularmente han informado sobre él los periódicos, la radio y la televisión, indudablemente ha aumentado el volumen del material sobre actos criminales que atraen la atención nacional y que ocurren en las comunidades cercanas al lector, oyente o televidente.

Los representantes de los medios de información para las masas alegan que no presentan la realidad criminal por razones de popularidad o sensacionalismo sino principalmente como un servicio a la comunidad. Es importante, dicen, informar al público acerca de lo que está sucediendo a fin de enfocar su atención hacia el problema, para estimular la acción y, en este sentido, proteger a futuras víctimas.

Un tercer factor que contribuye a la preocupación nacional es indudablemente la circulación espontánea en la comunidad de las noticias sobre los crímenes.

Las personas se pueden alarmar sobre la situación de la criminalidad bien porque ellas mismas han sido víctimas de actos criminales o bien porque sus vecinos inmediatos o el vecindario en general han sufrido los efectos del crimen. No es extraño en absoluto oír declaraciones tales como "han robado en la mitad de las casas en nuestra calle en los dos últimos años", o "la tercera parte de las personas que viven en esta calle han sido víctimas de robos", o "antes nunca conocí a una persona que hubiera sido violada, y ahora conozco al menos una docena". Tales sentimientos parecen conducir al temor, del cual se informa constantemente, de dejar la casa después que oscurece y al aumento sin precedentes de las compras de dispositivos de seguridad, incluso de armas de fuego, para proteger los hogares.

Un cuarto factor que sustenta esta preocupación nacional, y que en gran parte la justifica, está constituido por los recientes estudios de victimología. La primera comprobación de la tesis de que el problema de la criminalidad es aún mayor de lo que indican las estadísticas, aparece en los estudios de la Comisión del Presidente sobre Vigilancia del Cumplimiento de la Ley y Administración de Justicia, publicados en 1967. La Comisión se refirió a la "cifra oscura", es decir, a los crímenes que nunca han llegado al conocimiento de los organismos de vigilancia del cumplimiento de la ley. El informe de la Comisión indicó que, al menos en las comunidades estudiadas, el número de víctimas de muchos tipos de infracciones era el doble de las registradas oficialmente. Los estudios más recientes, realizados por iniciativa de la Administración de Asistencia para la Ejecución de la Ley, y dados a conocer a principios de 1974, indican que el cuadro es aún más serio y que el número de los delitos es realmente varias veces mayor que el que se informa oficialmente a los organismos de vigilancia del cumplimiento de la ley.

#### Falta de Confianza en los Programas para Combatir el Crimen

Hay dos problemas principales relacionados con la falta de confianza del público en los actuales programas para combatir el crimen, y que muchos países

están tratando de resolver. El primero es la incertidumbre sobre las políticas básicas para tratar con los delincuentes convictos. El segundo es la aparente falta de eficiencia, o aun la incapacidad, del sistema de justicia de lo criminal y de sus subsistemas para encarar las exigencias que les imponen sus tareas operativas.

Con respecto a las políticas básicas para tratar con los delincuentes en los Estados Unidos, repetidamente se debate la importancia relativa de la rehabilitación, la incapacitación, el castigo y la disuasión como factores que deben considerarse al tratar con los delincuentes. ¿Puede una sociedad correr el riesgo de establecer un sistema de prevenir y combatir el crimen basado exclusivamente en medidas encaminadas a remover sus causas o a la rehabilitación de los delincuentes?, o bien ¿tienen que incluirse sanciones punitivas? Si un programa eficaz de tratamiento de rehabilitación requiere la eliminación del sufrimiento o la incomodidad del delincuente, ¿puede la sociedad correr el riesgo de la pérdida de disuasión general que resultaría, especialmente teniendo en cuenta que la disuasión general probablemente ha sido el medio principal de combatir el crimen en el sistema de derecho penal? ¿Son las medidas de rehabilitación realmente eficaces? ¿Hay alguna prueba de que los delincuentes tienen más posibilidades de rehabilitarse si se les aplican medidas de rehabilitación que si se les aplican medidas punitivas o aun si no se les hace nada? Respecto a la incapacitación del delincuente, ¿es razonable no tener en cuenta su peligrosidad si conviene desde el punto de vista de su rehabilitación?

Dado que no hay un acuerdo sobre la correcta relación entre las medidas punitivas, de rehabilitación, de disuasión y de incapacitación dentro del sistema de justicia de lo criminal, es difícil la planificación racional del sistema en función de estos objetivos. En años recientes han aumentado los debates encaminados a reducir las discrepancias en el tratamiento de los delincuentes, tales como la disparidad de las condenas. Sin embargo, no parece que haya aún una base clara y firme para tomar decisiones a medida que los delincuentes pasan por los muchos organismos del sistema de justicia de lo criminal.

En cuanto a la capacidad del actual sistema de justicia de lo criminal para hacerle frente a sus problemas rutinarios de operación, el miedo del público a las "calles peligrosas" y el recurrir a los seguros en vez de tener confianza en la protección de los encargados de vigilar el cumplimiento de la ley, indican la duda de que la policía continúe protegiendo eficazmente a la sociedad. Constantemente se oye decir que la policía está tan abrumada por el volumen de su trabajo que solamente puede dedicarle un tiempo razonable a los delitos más graves (por ejemplo, asesinatos, robos y violaciones). La mayor parte de los crímenes tienen que quedarse sin un intento razonable de resolverlos en absoluto. No está claro hasta qué punto ésta es una cuestión de utilización de una tecnología anticuada por parte de los organismos de vigilancia del cumplimiento de la ley, ni hasta qué punto pueda haber razones más profundas por las cuales el sistema de justicia de lo criminal ya no puede hacerle frente a los casos que se presentan.

Surgen más cuestiones una vez que el delincuente ha sido condenado: qué le sucede realmente, si se le trata de acuerdo con un sistema racional de sanciones,

si tales sanciones pueden incluir eficazmente tratamiento basado en la comunidad o si los principios de disuasión e incapacitación requieren el encarcelamiento del delincuente peligroso, etc. Todos estos problemas discutidos en función de las políticas básicas de la justicia de lo criminal son también muy complejos desde el punto de vista práctico, cuando se consideran las realidades del manejo de los delincuentes convictos.

Al mismo tiempo, el que el público recurra a los seguros contra las pérdidas causadas por el crimen, en vez de depositar su confianza en una eficaz vigilancia del cumplimiento de la ley para minimizar la incidencia del crimen, no puede ser una solución a largo plazo del problema. Estos seguros, que a menudo dan lugar a más altos precios para compensar las pérdidas incurridas por razón de los actos criminales, son considerados por algunas personas como equivalentes a resignarse a la conducta criminal, lo cual ha de tener bien poco efecto desalentador sobre los crímenes futuros. Igualmente, el hincapié en las medidas de seguridad y en la planificación cuidadosa para hacer menos accesible los objetos del crimen y dificultar la comisión del crimen, sólo puede ser una solución parcial del problema. La solución satisfactoria tiene que incluir la acción sobre el delincuente, así como la protección de los objetos contra su potencial actividad criminal.

En la descripción anterior se han presentado a grandes rasgos y en forma simplificada algunos de los principales problemas y de las inquietudes actuales sobre la criminalidad en los Estados Unidos.

#### 4. La Justicia de lo Criminal como Sistema

Durante el período de 1970-75, se realizaron en los Estados Unidos esfuerzos de importancia para tratar a la justicia de lo criminal como una entidad integrada, como un sistema.

La aplicación de este concepto de los sistemas, y de los resultantes conceptos de análisis de sistemas y de ingeniería de sistemas, al funcionamiento de los organismos que tratan con los delincuentes comenzó en este país hace alrededor de 10 años. En 1965 la Space-General Corporation publicó su estudio sobre Prevención y Control del Crimen y la Delincuencia (Prevention and Control of Crime and Delinquency) para el Organismo de Rehabilitación de Jóvenes y Adultos del Estado de California. Este estudio representa la aplicación, por primera vez, del método de los sistemas al campo de la justicia de lo criminal. Otro acontecimiento importante fue el informe sobre Ciencia y Tecnología (Science and Technology), publicado en 1967 por la Comisión del Presidente sobre Vigilancia del Cumplimiento de la Ley y Administración de Justicia. Se informó brevemente sobre estos acontecimientos en el Informe Nacional de los EE.UU. preparado para el Congreso de Kyoto. El volumen Sistema de Justicia de lo Criminal (Criminal Justice System), publicado en 1973 por la Comisión Asesora Nacional sobre Estándares y Metas de la Justicia de lo Criminal, representa otro hito en este avance. Tiene importancia especial en el período bajo estudio el grado en el cual el concepto de los sistemas se utilizó y los resultados prácticos de tal utilización.

A principios de la década de los 70 era obvio que el sistema de justicia de lo criminal de este país no estaba funcionando como un sistema integrado.

Varios organismos--policía, fiscalía, tribunales y de rehabilitación--funcionaban todos en buena medida como entidades independientes, enfrascados en sus tareas específicas y muy poco conscientes de lo que los otros estaban haciendo. Este separatismo, desarrollado históricamente y mantenido en forma acentuada, era más profundo que la mera ausencia de contacto e indudablemente dió por resultado incongruencias en la percepción de las metas, objetivos y métodos en el trato de delincuentes. Un ejemplo clásico es la muy diferente percepción que tienen el personal de policía y el personal de rehabilitación acerca de la metodología básica del manejo del delincuente individual. El reconocimiento de estas diferencias llevó a un nuevo énfasis sobre la lucha contra el crimen como un proceso continuo. Los arrestos realizados por la policía proporcionan a los tribunales la corriente de entrada de acusados; las condenas y las sentencias de los tribunales representan los flujos de entrada a la rehabilitación, y los fracasos de la rehabilitación proporcionan una nueva carga de trabajo a la policía. Otro elemento esencial para la aplicación del modelo de sistemas es la disponibilidad y el flujo de información respecto al funcionamiento de los elementos componentes y del sistema en su conjunto.

El análisis de sistemas en el campo de la justicia de lo criminal ha asumido muchas formas, que varían desde la elaboración de modelos de simulación extremadamente complejos a la muy simple medida práctica de reunir al personal de los organismos operativos para que adquirieran una mejor comprensión de las funciones de cada uno de ellos y para coordinar sus actividades. Aquí se señalarán solamente unos pocos de los acontecimientos que han tenido un impacto práctico importante.

Uno de los principales medios para la sistematización de este "sistema" de justicia de lo criminal fue el financiamiento de los programas estatales por la Administración de Asistencia para la Ejecución de la Ley (LEAA). La mayor parte de los fondos de la LEAA, que en el año fiscal de 1975 ascendieron a 870 millones de dólares, se concede a los estados como "donaciones en bloque", donaciones de acuerdo con las cuales los estados tienen libertad para evaluar sus necesidades y usar los fondos en consecuencia, pero tienen la obligación de preparar un plan integral, que debe ser aprobado por la LEAA. Este plan no puede limitarse a algún segmento específico de la justicia de lo criminal, sino que tiene que abarcar el conjunto de la misma. Así, este proceso de financiamiento puede ser considerado como una estrategia para introducir el concepto de los sistemas al exigir una planificación de la totalidad del sistema. Los Organismos Estatales de Planificación fueron creados para planificar el desembolso y la distribución de los fondos concedidos. Esta nueva función exigió un nuevo tipo de personal especializado: planificadores de la justicia de lo criminal del sistema en su conjunto. Fueron contratados profesionales con la capacidad requerida para la nueva tarea y desempeñaron su cometido con el máximo de su capacidad. Cuando se hizo evidente que esta necesidad existía y continuaría existiendo, varias instituciones de enseñanza superior comenzaron a ofrecer cursos especializados de planificación de la justicia de lo criminal, tomando prestados conocimientos y personal de otras áreas en las cuales el concepto de la planificación se había arraigado con alguna anterioridad. La capacitación de tales profesionales ayuda a asegurar que la planificación de la totalidad del sistema de justicia de lo criminal no es un fenómeno pasajero sino que ha llegado para quedarse y que dejará una huella indeleble en la futura lucha contra el crimen.

Debe advertirse que el método de los sistemas aplicado a la justicia de lo criminal se limita principalmente a ciertos programas innovadores, muchos de los cuales son financiados especialmente por la LEAA. Los organismos operativos estatales continúan sus actividades como antes sobre la base de presupuestos de operación mucho mayores. Desde luego, es claro que el punto de vista de la planificación integral mantenido por los Organismos Estatales de Planificación ha influido sobre los organismos operativos y, a largo plazo, puede muy bien resultar en la aceptación general del método de sistemas.

La política de la LEAA en cuanto al financiamiento para la educación en materia de justicia de lo criminal ayuda aún más a fomentar el método de los sistemas para combatir el crimen, ya que la LEAA ha mantenido un amplio concepto de la justicia de lo criminal. La política de la LEAA nunca ha limitado el contenido de los programas de estudio a una especialidad particular tal como, por ejemplo, la ciencia policial o el tratamiento institucional de los delincuentes, sino que por regla general ha estimulado la clase de programa que contiene los elementos de criminología, ciencia, administración y dirección policiales, rehabilitación, etc. Esta política académica sostenida ciertamente ha de tener un efecto valioso en miles de miembros del personal en servicio y de estudiantes que se preparan para el servicio.

Un factor adicional que ayudará a reunir a los organismos que antes se hallaban separados es el desarrollo de los sistemas de información de justicia de lo criminal, tema éste que se examinará en otra sección de este trabajo.

El Servicio Nacional de Referencia de la Justicia de lo Criminal (NCJRS) también ayudará a integrar las operaciones de los organismos de justicia de lo criminal. Establecido en 1972 como parte de la LEAA, el NCJRS proporciona una fuente de referencia centralizada de información para la colectividad nacional de vigilancia del cumplimiento de la ley y de la justicia de lo criminal. La base de datos del NCJRS está organizada como una amplia colección de material que abarca todos los aspectos de la vigilancia del cumplimiento de la ley y de la justicia de lo criminal. Incluye publicaciones, libros, colecciones de cintas magnetofónicas y otros materiales de documentación procedentes de una gran variedad de fuentes gubernamentales y no gubernamentales. El NCJRS mantiene intercambio de información con otros servicios de información de documentación y referencia. La base de datos contiene identificación bibliográfica y un resumen de cada elemento en el sistema. No se cobra por el uso de los materiales o servicios que forman parte de los recursos del NCJRS.

##### 5. Estándares y Metas para el Sistema de Justicia de lo Criminal

Una de las principales reacciones nacionales ante el problema del incremento de la criminalidad y de la delincuencia juvenil y el aumento de la preocupación del público en el período 1970-75, fue la decisión de determinar los estándares y las metas para el sistema de justicia de lo criminal. La razón fundamental de este esfuerzo fue la de que, para que sea eficaz, un sistema operativo debe enunciar explícitamente las metas que debe alcanzar.

Estas metas entrañan objetivos los que, a su vez, deben ser definidos

claramente. Para poder alcanzar estos objetivos, el sistema tiene que identificar con un mayor grado de detalle los estándares a los que ha de ceñirse. En consecuencia, la identificación de los estándares y metas es la condición primaria de todo sistema operado racionalmente, incluso del sistema de justicia de lo criminal.

Aunque muchos organismos estatales o locales de justicia de lo criminal han encarado la tarea de identificar los estándares y las metas, el intento nacional más integral fue el de la LEAA, la que realizó un esfuerzo de primera magnitud para formular los medios que en definitiva permitan reducir la criminalidad.

Ya en 1971 la LEAA convocó a varias conferencias exploratorias oficiosas de investigadores, planificadores y representantes de todas las facetas principales del sistema operativo de justicia de lo criminal a fin de determinar qué hacer y cómo proceder. En agosto de 1971, durante la Conferencia de Mountaintop, en Vail, Colorado, se elaboró un plan de acción que sirvió de base para la Comisión Asesora Nacional sobre Estándares y Metas de la Justicia de lo Criminal, que fue designada ese octubre. Financiada por la LEAA, esta Comisión estableció 12 grupos de trabajo, de los cuales 4 recibieron más tarde la designación de grupos de trabajo operativos sobre Policía, Tribunales, Rehabilitación y Prevención del Crimen por la Comunidad. A estos cuatro grupos de trabajo se les dió apoyo de personal y fueron responsables de los principales volúmenes de los informes de la Comisión. Los otros ocho grupos de trabajo actuaron principalmente como asesores.

La labor de la Comisión culminó con la Conferencia Nacional sobre Justicia de lo Criminal, patrocinada por la LEAA, la que se celebró en Washington en enero de 1973. La publicación del informe de la Comisión después de la conferencia fue un importante estímulo nacional para el análisis de las prácticas operativas de todos los subsistemas de la justicia de lo criminal. Los organismos estatales de planificación de la justicia de lo criminal, al igual que todas las principales organizaciones nacionales en el campo de la justicia de lo criminal, emprendieron la tarea de analizar los estándares propuestos, de analizar sus propias operaciones comparándolas con dichos estándares y de llegar a conclusiones cuidadosamente consideradas sobre si se debían aceptar o rechazar los estándares recomendados. Debe tenerse en cuenta que las recomendaciones de la Comisión no representan necesariamente los criterios de la Secretaría de Justicia, es decir, del Gobierno de los EE.UU. Más bien son las opiniones de la mayoría de los miembros de la Comisión con respecto a las propuestas formuladas por el personal. Tanto si uno está de acuerdo con cualquiera de los estándares propuestos o si está en desacuerdo con él, no se puede negar que el proyecto de los Estándares y Metas fue muy eficaz para estimular el examen de las prácticas tradicionales y la evaluación de las innovaciones propuestas. Y, en muchos casos, fue motivo de que se realizaran reformas.

Una rápida lectura de algunas de las recomendaciones principales indica cuáles considera la sociedad de los EE.UU. son los aspectos de su sistema de justicia de lo criminal que presentan problemas y cuáles innovaciones se han sugerido.

Algunas de estas recomendaciones son repeticiones de sugerencias casi

perennes de reformas, en tanto que otras representan innovaciones radicales comparadas no solamente con las prácticas existentes, sino también con lo que se consideraba deseable en anteriores sugerencias. El lector interesado en la evolución gradual de las ideas de este país sobre el sistema para combatir la criminalidad pudiera muy bien comparar las recomendaciones contenidas en los informes de 1967 de la Comisión del Presidente con los estándares propuestos en 1973. El marco limitado de este informe infortunadamente impide hacer tal comparación.

Dado que la Comisión sobre Estándares y Metas formuló recomendaciones con respecto a todas las áreas principales del sistema de justicia de lo criminal, a lo largo de este informe se mencionarán y tomarán en consideración estas recomendaciones. Aquí se citarán brevemente sólo algunas de las propuestas principales, fundamentalmente con el propósito de caracterizar el esfuerzo de Estándares y Metas.

Las metas del sistema de justicia de lo criminal que propone la Comisión están obvia y directamente relacionadas con el aumento en las tasas de criminalidad y el temor del público al crimen. Una meta que la Comisión propuso fue la reducción de la criminalidad en un 50 por ciento en los próximos 10 años. Significativamente, la Comisión fijó la meta en "una reducción del 50 por ciento de los crímenes que causan más miedo", ligando así los dos problemas mayores. Se seleccionaron cinco delitos específicos para tratar de reducirlos: homicidio, violación con violencia, asalto grave, robo y robo con escalamiento. Los primeros cuatro de estos crímenes--especialmente el segundo, tercero y cuarto--son los que hacen que las calles sean inseguras, con lo que se vincula la meta con el problema presentado en el título de la Ley General para Combatir la Criminalidad y Promover la Seguridad en las Calles, aprobada cinco años antes. Desde luego, el robo con escalamiento no es un crimen que se comete en la calle, pero puede convertirse en asalto o aun en violación, y las encuestas han mostrado que la gente en los EE.UU. tiene un miedo agudo de ser víctimas de robo con escalamiento. Por ello éste es evidentemente uno de los crímenes "que causan más miedo".

Al identificar las prioridades para la acción, la Comisión escogió cuatro áreas: la reducción de la delincuencia juvenil; la prestación de servicios sociales; la rápida determinación de la culpa o la inocencia; y la acción ciudadana, refiriéndose esta última al aumento de la participación de los ciudadanos en la lucha contra el crimen. La delincuencia juvenil, especialmente si el concepto se extiende para incluir a los delincuentes jóvenes (en algunos estados se consideran jóvenes desde los fines del segundo decenio de vida hasta los veinticinco años de edad), es la que contribuye en forma directa y desproporcionada al problema de la criminalidad y el síndrome del miedo, además de ser la fuente de la futura criminalidad adulta. Los servicios sociales ayudan tanto a prevenir el crimen como a facilitar el reintegro del joven a la vida de respeto a la ley al aumentar sus oportunidades, disminuir su alejamiento de la sociedad y remediar las deficiencias del pasado. Las demoras perjudiciales y otros males de los sobrecargados sistemas de vigilancia del cumplimiento de la ley y de los tribunales constituyen un problema grave reconocido generalmente hoy día, según se señaló antes. Y, por último, la acción de los ciudadanos puede, entre otras cosas, resultar en el aumento de los

recursos de mano de obra necesarios para ayudar a los sistemas sobrecargados que no pueden obtenerla de los organismos mismos.

Varias de las propuestas más importantes de la Comisión han sido formuladas en función del concepto de la justicia de lo criminal como un sistema, punto que se examinó en el capítulo anterior.

La Comisión hizo recomendaciones básicas para los cuatro principales subsistemas del sistema de justicia de lo criminal: la policía, los tribunales, la rehabilitación y la prevención del crimen por la comunidad. El último de estos subsistemas pudiera ser el primero en el proceso de reducción del crimen. Las recomendaciones sobre la prevención del crimen por la comunidad, unidas a las recomendaciones sobre el tratamiento y la rehabilitación de los delincuentes en la comunidad, señalan el papel preponderante que la Comisión asigna a la comunidad, a los ciudadanos privados, y a sus organizaciones.

La reforma y revisión del código penal y algunos otros temas individuales también son tratados por la Comisión. Estas recomendaciones se examinarán en capítulos posteriores.

#### 6. Sistemas de Información

En el Capítulo 4 se indicó que uno de los elementos esenciales de un sistema es el flujo dentro del mismo de la información sobre las operaciones del sistema en conjunto y de todas sus partes. Por ello es muy natural que el período de 1970-75, en el que ha tenido un influjo creciente en este país la idea de que la justicia de lo criminal constituye un sistema, también se caracteriza por ser el período en el cual se produjeron muchos avances en la comunicación, recopilación, almacenamiento y utilización de datos sobre el crimen.

Históricamente los orígenes de los sistemas de información de la justicia de lo criminal se remontan a las estadísticas de los crímenes las cuales, al igual que muchas otras colecciones de hechos sobre la sociedad, surgieron en el siglo XIX bajo la influencia de la moderna ciencia social y del comportamiento. Los llamados estadísticos morales del siglo XIX fueron los primeros en recopilar en gran escala datos sobre el crimen. La disponibilidad de tales datos dio lugar a especulaciones sobre las relaciones entre el crimen y una amplia gama de factores, a medida que los criminalistas trataban de comprender qué era lo que causaba el comportamiento criminal en sus distintas formas. Durante alrededor de un siglo el objetivo principal de las estadísticas criminales estuvo relacionado con el desarrollo de teorías de la criminalidad que dependía en medida considerable de los datos sobre el crimen para la prueba de sus hipótesis. Por ello, fueron principalmente los criminalistas los que promovieron el desarrollo de las estadísticas criminales, en la creencia de que, cuando se desarrollaran en forma adecuada tales estadísticas, serían un instrumento de gran importancia en la solución del problema de la delincuencia.

Sólo recientemente se ha reconocido que la disponibilidad de datos exactos sobre el crimen y los criminales es esencial para la operación racional

y planificada de los organismos de justicia de lo criminal. Surgió el concepto de las estadísticas sobre operaciones internas de los organismos, y se reconoció que era necesaria la información sobre el total del sistema de justicia de lo criminal para la operación y planificación racionales. Es con esta perspectiva que debe verse la importancia de la cuestión de la comunicación de datos sobre los crímenes en la década de los 70. Como otros muchos acontecimientos típicos de estos años, este énfasis en la información vinculada con los datos sobre la criminalidad tuvo su origen en la década anterior.

#### Datos sobre Criminalidad en los Estados Unidos

La recopilación y la comunicación de los datos sobre la criminalidad en los Estados Unidos han presentado siempre problemas muy serios. El obstáculo principal ha sido la relativa independencia de los sistemas de justicia de lo criminal de los estados individuales y el muy limitado control ejercido sobre estos sistemas por el Gobierno Federal. Como se señaló en el Capítulo 2, esta situación ha dado como resultado variaciones en los derechos penales, los procedimientos criminales y las prácticas judiciales y administrativas que dan lugar a que los datos, en gran parte, no sean comparables. Además, significa que no existe una autoridad central que exija la comunicación de esta información. Es muy difícil para el lector extranjero comprender que la mayor parte de las estadísticas criminales nacionales de este país se basan en la cooperación completamente voluntaria --y por consiguiente muy desigual-- de los organismos de la justicia de lo criminal que la proporcionan.

En realidad la situación es mucho más compleja de lo que parece indicar lo que se acaba de expresar, debido al hecho de que el gobierno de los Estados Unidos funciona en tres niveles: el federal, el estatal y el local, como se señaló en el Capítulo 2. Se hallan organismos de la justicia de lo criminal en cada uno de los tres niveles. Las relaciones que tienen entre sí carecen de uniformidad y son extremadamente complejas. Algunos organismos son completamente independientes, especialmente si sus funcionarios son elegidos por sus distritos electorales (por ejemplo, los alguaciles de policía (sherrifs) de condado y algunos de los jueces). Por otra parte, hay algunas líneas verticales de autoridad: los laudos del Tribunal Supremo de los Estados Unidos obligan a todos los tribunales y el Congreso de los Estados Unidos puede, dentro de sus limitaciones constitucionales, sancionar leyes que son obligatorias en todo el país.

Al nivel del gobierno local, los principales organismos de la justicia de lo criminal son la policía, algunos juzgados y la fiscalía. Los servicios de rehabilitación son muy limitados a este nivel, sirviendo las cárceles y varios lugares de detención en parte para las necesidades de detención y en parte para los encarcelamientos a corto plazo. Hay grandes variaciones entre la forma de gobierno local de los condados y la de los municipios.

A nivel estatal se halla generalmente la policía del estado, cuyas funciones varían grandemente. En algunos casos se limitan casi exclusivamente al control del tránsito; en otros, la policía estatal opera como la principal fuerza de policía dentro de los límites del estado. El más alto cargo estatal de vigilancia de la ejecución de la ley es el de Secretario de Justicia. En muchos casos, hay unidades especiales de vigilancia de la aplicación de la ley en la oficina del Secretario de Justicia, tales como las unidades contra el crimen organizado y las oficinas de narcóticos. También hay tribunales con una

jurisdicción que abarca todo el estado. Las principales instituciones penales y de rehabilitación se hallan a cargo del gobierno estatal. Lo mismo sucede a menudo con los servicios de libertad vigilada bajo palabra y a veces con los de libertad condicional con régimen de prueba.

El Gobierno Federal tiene un conjunto separado de organismos de justicia de lo criminal, dedicados principalmente a la vigilancia de la aplicación y cumplimiento de las leyes federales. El Secretario de Justicia de los Estados Unidos se halla al frente de la Secretaría de Justicia de los EE.UU., bajo cuya jurisdicción funcionan varios de los organismos de vigilancia de la aplicación de la ley. Uno de ellos es la Oficina Federal de Investigaciones (FBI). Hay un sistema judicial con varios niveles propios. El sistema penal y de rehabilitación está a cargo, en parte, de la Secretaría de Justicia por conducto de la Oficina Federal de Cárceles, y de la Junta de los EE.UU. de Libertad Vigilada bajo Palabra. Otra parte de dicho sistema, el Servicio Federal de Libertad Condicional con Régimen de Prueba, se halla vinculado con los tribunales federales y proporciona servicio sobre el terreno no solamente a los que se hallan libres a prueba sino también a los liberados bajo palabra y presos federales excarcelados. Hay muchas comisiones y juntas reguladoras a nivel federal.

Como ya se ha señalado, en la mayor parte de los casos los organismos federales de justicia de lo criminal no tienen un control jerárquico sobre los organismos estatales o locales, ni los organismos estatales lo tienen sobre los organismos locales. De importancia aquí es el hecho de que no existe ni puede ejercerse control sobre la presentación de datos sobre la criminalidad. A este respecto solamente se pueden hacer solicitudes de cooperación voluntaria, reforzadas con ofertas de intercambio de servicios recíprocos de distintas clases.

Respecto a las actividades de información sobre la justicia de lo criminal, los organismos de justicia de lo criminal en el período que se examina necesitaban sistemas eficaces de información, al menos por cuatro razones. La primera, por el número constantemente creciente de las solicitudes federales de varias clases de información sobre los delincuentes y la tramitación de sus casos, tales como solicitudes de datos para los Informes Criminales Uniformes de la FBI y las estadísticas de presos compiladas por la Oficina Federal de Cárceles. La segunda, porque los organismos están reconociendo gradualmente la importancia de un sistema de información sobre operaciones internas para cada organismo, que le permita planificar, gestionar y evaluar sus actividades sobre la base de datos (feedback) que recibe sobre sus propias operaciones; la tercera, porque hay una necesidad creciente de que los organismos den cuenta de sus actividades a los organismos supervisores y legislativos apropiados, especialmente para justificar desembolsos y lograr fondos para las operaciones futuras. La última, y quizás la más importante, porque hay una creciente necesidad de una rápida elaboración de grandes cantidades de datos de operaciones para asegurar y aumentar la eficacia de la vigilancia del cumplimiento de la ley; por ejemplo, la comprobación instantánea del número de la placa o chapa de los automóviles que se sospecha han sido robados, cuando la policía está persiguiendo a infractores de las leyes sobre la velocidad.

La evolución de los sistemas de información de la justicia de lo criminal durante este período se han concentrado en la satisfacción de las cuatro necesidades antes mencionadas. Todos estos desarrollos entrañan la elaboración electrónica de datos que, desde la década de 1960 ha sido considerada la principal esperanza de resolver los problemas de este país en materia de recopilación de datos sobre los crímenes. Así, en el período 1970-75, se han diseñado, ejecutado y desarrollado, y han alcanzado distintos grados de terminación, sistemas de información basados en computadoras a niveles municipal, de condado, estatal y federal. Tales sistemas han sido financiados con los presupuestos de los sistemas operacionales estatales y locales, la Administración de Asistencia para la Ejecución de la Ley y la iniciativa privada.

#### Estadísticas sobre Criminalidad Basadas en los Delincuentes

Un acontecimiento de gran importancia en la comunicación de los datos sobre la criminalidad en este período es el de las estadísticas criminales basadas en el delincuente, que encierran la promesa de posibilidades totalmente nuevas para el análisis del comportamiento criminal, así como una mejor manera de combatir el crimen. Los esfuerzos por trazar las carreras criminales de los delincuentes individuales se remontan a hace unos 40 ó 50 años, en que se publicaron informes tales como el de E.H. Sutherland, The Professional Thief (El Ladrón Profesional) y el de Clifford R. Shaw, The Natural History of a Delinquent Career (La Historia Natural de la Carrera de un Delincuente). Desde luego, los departamentos de policía desde hace tiempo han mantenido prontuarios de sus delincuentes más peligrosos en sus zonas de operación. El llamado historial criminal es un buen ejemplo de historia de carreras criminales. Pero hasta hace muy poco la mayor parte de todas las estadísticas criminales estaban incluidas en las estadísticas del "organismo", en que se registraba el número de delitos tramitados por la policía como crímenes conocidos por la policía, el número de arrestos realizados, el número de personas excarceladas con régimen de prueba, el número de delincuentes enviados a las prisiones, el número excarcelado con libertad vigilada bajo palabra, etc. Tales estadísticas eran muy buenas para expresar las características del volumen de las actividades de los organismos que las realizaban y hasta cierto punto también servían como indicadores de la criminalidad. Pero no proporcionaban una base para evaluar los efectos que las medidas puestas en práctica por la justicia de lo criminal ejercían sobre los delincuentes individuales, o para comprender el desarrollo de la carrera de un criminal, comprensión que es esencial para encarar el problema de la reincidencia.

Desde hace por lo menos 25 años, los criminalistas de los EE.UU. han estado pidiendo a los organismos de operación, tales como la Secretaría de Justicia de los EE.UU., que desarrollen estadísticas basadas en las carreras de los criminales o estadísticas basadas en los delincuentes. Estas solicitudes quedaron sin contestar en gran parte por la dificultad de trazar carreras criminales a través de 50 o más jurisdicciones independientes sin canales de comunicación de datos sobre el crimen debidamente establecidos. El costo prohibitivo de una tal operación era otro obstáculo. Por ello, fue para satisfacer una necesidad sentida desde hace largo tiempo que se desarrollaron en la década de 1970 las estadísticas transaccionales basadas en los delincuentes, en parte mediante proyectos tales como el Centro Nacional de Información sobre el Crimen, de la FBI, su Sistema de División Automatizada de Identificación y, financiados por la LEAA, el Proyecto SEARCH y los Sistemas Integrales de Datos.

### El Centro Nacional de Información sobre el Crimen

El Centro Nacional de Información sobre el Crimen (NCIC) es un sistema de información procesada en computadoras, establecido por la Oficina Federal de Investigaciones como un servicio que ofrece a todos los organismos de vigilancia del cumplimiento de la ley de todos los niveles. El sistema funciona por medio de computadoras, de la transmisión de los datos por intermedio de líneas de comunicación, y de dispositivos de telecomunicación. Su objetivo es el mejoramiento de la eficacia de la vigilancia del cumplimiento de la ley mediante un más eficiente manejo e intercambio de información policial documentada.

El NCIC sirve como índice nacional a los organismos de vigilancia del cumplimiento de la ley en los 50 estados. Un organismo estatal que opere un sistema que abarque todo el estado es considerado como un terminal de control en el sistema del NCIC. El NCIC insta enfáticamente a los estados y a las zonas metropolitanas a que desarrollen sistemas con computadoras a fin de lograr que el NCIC, que complementa dichos sistemas, sea plenamente eficaz. Por conducto de esos sistemas de los estados y las zonas metropolitanas, el NCIC puede ser usado por todos los organismos de vigilancia del cumplimiento de la ley.

La red original, que comenzó a funcionar en enero de 1967, consistía en 15 terminales de control de vigilancia del cumplimiento de la ley y una oficina de la FBI. Actualmente hay terminales en todas las oficinas regionales de la FBI y el servicio del NCIC se puede obtener en todos los 50 estados, el Distrito de Columbia y Canadá. Los organismos de los estados o las ciudades que operan los terminales de control comparten con la FBI la responsabilidad de la disciplina del sistema en su conjunto, así como de la exactitud y validez de la información a la que se le da entrada en el sistema.

El primer eslabón de enlace con un sistema estatal de computadoras fue con el de la Patrulla Carretera de California, en abril de 1967. Pronto fue seguido por la unión con el sistema de computadoras del Departamento de Policía de St. Louis, Missouri. Estos eventos constituyeron el primer uso de la tecnología de comunicaciones para enlazar los gobiernos locales, estatales y federal en un sistema operacional con un objetivo funcional común. Se prevé que en el futuro el NCIC operará como una zona interfacial de computadora a computadora con cada terminal de control estatal.

Originalmente había cinco archivos en las computadoras, a saber: de personas buscadas por la policía, de vehículos robados, de chapas o placas de vehículos automotores, de armas de fuego y de artículos robados identificables. En 1968, se añadió un archivo de valores robados, y se amplió el archivo de vehículos automotores para incluir los aviones y los trineos motorizados. Al año siguiente se añadió un archivo de embarcaciones robadas. La edición más reciente se produjo en noviembre de 1971, cuando comenzó a funcionar un archivo de los historiales criminales de los delincuentes, el archivo de Historial Criminal en Computadoras (CCH). El NCIC tiene actualmente ocho archivos de historiales criminales, personas buscadas por la policía y varios tipos de bienes robados.

El 1º de febrero de 1975 había un total de 4.888.165 registros activos en el NCIC, de los cuales 156.830 se relacionaban con personas buscadas por la policía; 831.675, con vehículos; 224.626, con placas de vehículos; 818.914, con armas de fuego; 796.887, con bienes robados; 1.482.002, con valores; 10.514, con embarcaciones y 546,717, con historiales criminales. En enero de 1975, la red del NCIC realizó un total de 5.484.768 transacciones, es decir, un promedio de 176.928 diarias.

### Proyecto SEARCH

En junio de 1969, seis estados decidieron desarrollar conjuntamente un sistema nacional de intercambio de información sobre historiales criminales y experimentar con la recopilación automatizada de las estadísticas de justicia de lo criminal. Este trabajo, financiado por la Administración de Asistencia para la Ejecución de la Ley y los estados participantes, fue designado con el nombre de Proyecto SEARCH (System for Electronic Analysis and Retrieval of Criminal History), Sistema de Análisis y Recuperación Electrónicos de Historiales Criminales.

Desde el punto de vista nacional, el proyecto demostró que grupos autónomos podían trabajar armoniosamente unos con otros y con la principal fuente de financiamiento. A nivel estatal, cada miembro del grupo trabajó en un componente específico del proyecto, a menudo uno en el cual ya se había demostrado la capacidad local, y cada miembro aumentaba su acervo de conocimientos teniendo representantes en todos los grupos de trabajo. Lo que es igualmente importante, el proyecto brindó la oportunidad a los profesionales de la justicia de lo criminal, sin distinción de su organización de procedencia, de reunirse en un ambiente favorable a la facultad creadora.

A medida que el proyecto avanzaba, se invitó a estados adicionales a observar y luego a participar. En 1970, el consorcio se amplió para incluir a representantes de cada uno de los 50 estados y de los tres territorios, y a cuatro personas designadas por la LEAA. Regularmente se reúnen con este grupo representantes de la Secretaría de Justicia y de otros organismos interesados. Al mismo tiempo, la misión del Proyecto SEARCH se amplió para incluir las aplicaciones de tecnologías -- toda la gama de los métodos científicos avanzados -- a la justicia de lo criminal. En particular, el Proyecto SEARCH había de diseñar, demostrar y ensayar sistemas prototipos que tuvieran utilidad para el sistema de justicia de lo criminal en una multiplicidad de estados.

A principios de 1974, el Proyecto SEARCH fue organizado como una sociedad anónima sin fines lucrativos, SEARCH Group, Inc. (SGI). Sus metas se definieron como sigue: Constituir un foro nacional para promover las comunicaciones entre los estados y entre éstos y el gobierno federal en asuntos relativos a la aplicación de la tecnología al sistema de justicia de lo criminal; crear una fuente reconocida de pericia que pueda ayudar a los gobiernos estatales y al federal en sus aplicaciones de la tecnología; participar en las deliberaciones sobre política nacional que afecten tales aplicaciones de la tecnología, y proporcionar apoyo de personal, técnico y administrativo, a los Miembros del Grupo, a la Junta de Directores y a los comités creados en el marco del SGI.

El Trabajo del Proyecto SEARCH se halla documentado en una serie de informes

técnicos y memorandos, y en las publicaciones de los simposios que se han celebrado de tiempo en tiempo. El último simposio del SEARCH, el Segundo Simposio Internacional sobre Sistemas de Información y Estadísticas de Justicia de lo Criminal, fue celebrado en mayo de 1974. Las actas de sus sesiones y otras publicaciones son documentos excelentes sobre acontecimientos y novedades en los sistemas de información en la década de 1970.

PROMIS

Con financiamiento de la LEAA, se estableció e instrumentó en 1971, en Washington, D.C., el Sistema de Información Administrativa de los Fiscales (Prosecutor's Management Information System -- PROMIS). El PROMIS es un sistema de información administrativa para uso de los organismos con funciones de fiscales. Ha logrado con éxito cuatro objetivos administrativos significativos de las fiscalías:

Primero, clasifica los casos de acuerdo con la gravedad del crimen y la peligrosidad del delincuente. Una unidad especial de litigio confiere atención prioritaria a los más importantes casos que se han de llevar ante los tribunales. En Washington, el índice de sentencias condenatorias en los casos que son preparados especialmente, es el 25 por ciento mayor de las de aquellos que son tramitados rutinariamente.

Segundo, el PROMIS ayuda a reducir la programación y los obstáculos logísticos que interfieren con el encausamiento de los casos según lo merecen. Con respecto a cualquier caso, automáticamente produce comparendos, listas de teléfonos de testigos y de víctimas, una lista de casos pendientes para cualquier testigo dado, y notificaciones a testigos expertos, de forma tal que todas las partes interesadas puedan ser informadas en forma rutinaria de las fechas en que están señaladas sus comparencias. El PROMIS está al tanto de los aplazamientos de los casos individuales y toma nota, junto con las razones de los mismos, de si es responsable la fiscalía, la defensa o el tribunal. Además, el PROMIS:

- (1) Automáticamente alerta al fiscal cuando el acusado tiene otros casos que están pendientes contra él;
- (2) Prepara regularmente listas de fugitivos de manera que los organismos de vigilancia del cumplimiento de la ley estén informados y puedan sistemáticamente buscarlos para detenerlos, y
- (3) Rutinariamente imprime listas de los casos pendientes en las distintas etapas del enjuiciamiento para más que un número especificado de días, de manera que puedan resolverse prontamente los problemas de demoras.

Tercero, el PROMIS permite el desarrollo y la aplicación de estándares de las facultades discrecionales de los fiscales. Tales facultades discrecionales se relacionan con:

- (1) La decisión de no encausar;
- (2) La decisión de aumentar o disminuir la categoría de los cargos

hechos por los agentes que realizaron el arresto, o de añadir o quitar cargos;

- (3) La negociación y la aceptación de alegatos de culpabilidad o inocencia respecto de los cargos;
- (4) La decisión de permitir a los acusados que entren en programas que se separan del procedimiento judicial;
- (5) La decisión de nolle prosequi, de abandono del proceso o de sobreseer la causa, y
- (6) El iniciar o concurrir en caso de aplazamientos.

Para supervisar y hacer cumplir la aplicación adecuada de la facultad discrecional en estas áreas, las decisiones deben registrarse y ser recuperables para examen posterior. No solamente debe registrarse la naturaleza de la acción discrecional (por ejemplo, la decisión de no acusar), sino también las razones por las cuales se tomó la decisión (por ejemplo, se decidió no acusar porque el registro e incautación fueron ilegales). Solamente cuando se conocen las razones de las decisiones discrecionales pueden los fiscales supervisores estar en posición de determinar si las decisiones discrecionales de sus subordinados se ajustan a la política de la oficina. Esto se logra fácilmente con el PROMIS, porque el mismo puede generar estadísticas sobre las razones en que se basan distintos tipos de acciones de los fiscales, desde la modificación de los cargos de la policía hasta las solicitudes de aplazamiento.

El PROMIS también facilita la supervisión de la imparcialidad de las decisiones discrecionales de los fiscales. Se puede determinar, por ejemplo, si acusados con antecedentes y cargos similares (en función de la clasificación del PROMIS) reciben tratamiento igual.

Cuarto, el PROMIS permite un análisis eficaz del funcionamiento administrativo de la fiscalía. Por ejemplo, ayudará a contestar las siguientes preguntas:

- (1) ¿Qué porcentaje de los cargos hechos en los arrestos policiales son modificados por los asistentes que los examinan? ¿Qué porcentaje de los casos iniciados por la policía son rechazados totalmente?
- (2) ¿Cuáles son las razones en las que se basan las modificaciones y rechazos de los cargos? ¿Indican estas razones que la fiscalía debería instruir a la policía en asuntos tales como registros e incautaciones?
- (3) ¿Por qué los asistentes del fiscal sobresean causas? ¿Las razones indican problemas relacionados con los testigos?

Sistema integral de datos

El Programa del Sistema Integral de Datos (Comprehensive Data System -- CDS) fue anunciado por la LEAA en la primavera de 1972. Los estados participantes en el programa voluntario tienen que convenir en hacer cinco cosas:

(1) establecer un centro de análisis estadístico; (2) asumir la responsabilidad a nivel estatal de la comunicación uniforme de los crímenes; (3) desarrollar un programa de estadísticas administrativas y sobre operaciones internas; (4) ejecutar un programa de transacciones basado en los delincuentes, que sea compatible con el historial criminal procesado con computadoras, y (5) desarrollar capacidad para proporcionar a organismos estatales y locales y asistencia técnica para sus estadísticas y sistemas.

Cada uno de estos cinco componentes tiene una función importante. La función primaria del Centro de Análisis Estadístico (SAC) es la de analizar estadísticas y de proporcionar un mecanismo estatal para el análisis de datos estadísticos tomados de los organismos de justicia de lo criminal y de otros organismos a todos los niveles de gobierno dentro del estado.

En cuanto a la comunicación uniforme de los crímenes, la FBI ha urgido desde 1967 que los estados asuman esa responsabilidad.

Otro componente del CDS, las estadísticas administrativas y sobre operaciones internas, actualmente se considera que es esencial para la operación nacional de todo organismo de justicia de lo criminal.

El área más compleja pero más prometedora de los programas del CDS es la del Módulo de Historiales Criminales Procesados con Computadores Utilizando Estadísticas de Transacciones Basadas en los Delincuentes (OBTS). El sistema de OBTS sigue a los arrestados a través de todo el sistema de justicia penal desde el arresto hasta que finalmente salen del sistema. El OBTS registra cada transacción oficial significativa en el proceso, incluso la fecha. Esta clase de rastreo supone la participación de la policía, la fiscalía, los tribunales y la rehabilitación. También supone la participación de los organismos estatales y locales. Como estos componentes representan más de un estado, los problemas de coordinación y motivación son extremadamente graves.

Para ayudar a desarrollar este sistema, la LEAA en 1973 anunció un programa para desarrollar sistemas de información judicial y sistemas de información sobre rehabilitación de amplitud estatal. Se proveyeron fondos a 11 estados participantes en programas del CDS para que establecieran un sistema judicial estatal prototipo y a 10 estados para que establecieran un módulo de rehabilitación prototipo. Ambos proyectos están bien adelantados.

Los directores de los proyectos de los 10 estados que están elaborando el módulo de rehabilitación y otras seis personas procedentes de campos relacionados, formaron un comité y decidieron limitar sus primeros esfuerzos a las necesidades de rehabilitación del criminal adulto. Este proyecto se titula Sistema Estatal de Información sobre Rehabilitación Basada en el Delincuente (OBSCIS). La labor del comité, sus conclusiones, sugerencias y descripciones del contenido de un módulo de rehabilitación se describen en un trabajo que se publicará en el otoño de 1975.

La quinta parte del programa del CDS, el componente de asistencia técnica, requiere que el estado asuma la responsabilidad de proporcionar asistencia técnica a los organismos estatales y locales. Queda por determinar el grado y los métodos del suministro de asistencia técnica eficaz.

El programa del CDS está siendo llevado a cabo en la mayoría de los estados.

#### Sistema Automatizado de la División de Identificación (AIDS)

El procesamiento con computadoras de las huellas dactilares ha presentado un reto y un problema graves desde el comienzo de la elaboración electrónica de datos en el sistema de justicia de lo criminal. Durante el período 1970-75 parece haberse logrado un adelanto importante, como resultado del cual la Oficina Federal de Investigaciones (FBI) se halla ahora en condiciones de establecer el Sistema Automatizado de la División de Identificación (AIDS).

A fines de 1972 se entregó e instaló en la Sede de la FBI un lector automático de huellas dactilares llamado "FINDER" (Fingerprint reader). En 1974, la FBI ordenó cinco versiones avanzadas de este lector, llamadas "FINDER II", que han de ser entregadas dentro de los próximos dos años.

El FINDER es un lector digital, de procesamiento de imagen, que lee y registra las características distintivas que se hallan en las huellas dactilares. El proceso de identificación automática de huellas dactilares consiste en leer, registrar, clasificar, aparear y verificar las huellas dactilares. El método básico del sistema es el de usar los datos de la dirección de las líneas dactilares para registrar (la posición) y clasificar las huellas dactilares y usar datos minuciosos para aparearlas.

La automatización del sistema manual actual de la FBI entrañará la conversión de las fichas de huellas dactilares entintadas en uso a fichas de computadora. Un problema muy importante con el que se tropezará en este proceso es el de la calidad o claridad de estas fichas de huellas dactilares entintadas. El alcance y dificultad de esta conversión se evidencia por el hecho de que el Archivo de Huellas Dactilares Criminales de la FBI contiene más de 21 millones de fichas de huellas dactilares. Actualmente, la División de Identificación de la FBI examina diariamente más de 22,000 fichas de huellas dactilares.

Cuando esté funcionando plenamente, el AIDS mejorará en medida considerable los servicios de huellas dactilares proporcionados a los organismos del orden público. Se espera que en alguna fecha futura los organismos estatales y locales de vigilancia de la aplicación de la ley puedan participar en el AIDS mediante el uso de conexiones terminales distantes (lectores de huellas dactilares) que les permita hacer indagaciones directamente en los archivos de huellas dactilares de la FBI que se hallen en la computadora.

#### El Problema de la Preservación de la Intimidad

Un tema muy debatido planteado por la creciente disponibilidad de información sobre justicia de lo criminal es el de sus efectos en el derecho de los ciudadanos a la preservación de su intimidad, que ha causado amplia preocupación durante los años 70. Se hallan en conflicto dos intereses diametralmente opuestos: la necesidad pública de un sistema de datos sobre las actividades criminales para combatir y prevenir eficazmente las actividades criminales y el derecho constitucional a la preservación de su intimidad que

tienen todos los ciudadanos, incluso los delincuentes. Aunque este tema da lugar a una amplia gama de dificultades, el problema práctico básico es el de cómo limitar el acceso a los archivos y a los terminales de las computadoras a los autorizados, a los efectos de que sólo reciban información para los fines específicos para los cuales es recopilada.

En junio de 1975, la Secretaría de Justicia dictó un reglamento mediante el cual se intenta asegurar que solamente se dé a conocer información sobre el historial criminal cuando se muestre claramente la necesidad de la misma.

#### 7. Evaluación de los Programas Operacionales

Este resumen se ha referido reiteradamente a las evaluaciones de la eficacia de los sistemas de lucha contra el crimen que fueron consecuencia de una preocupación nacional sobre los actuales métodos y políticas para el trato de delincuentes. Aunque este interés en la evaluación data de mucho antes de 1970, recientemente ha adquirido tal importancia que es casi esencial que exista un componente de evaluación a los efectos de justificar cualquier gasto de fondos, tanto federales, como estatales, locales o privados, para la mayor parte de los proyectos y, por cierto, los experimentales.

Este constante incremento de la conciencia de que debe evaluarse a fin de poder progresar, es digno de destacarse. Además, aunque en los últimos cinco años no hubo novedades espectaculares en la evaluación de los programas de justicia de lo criminal, el grado de complejidad de las técnicas de evaluación indudablemente ha aumentado, y muchas maneras de medir el éxito que parecían adecuadas hace unos años hoy se consideraría cándido el usarlas. Por ejemplo, la ausencia de nuevo arresto por otro delito como el sólo indicador del éxito de un programa de tratamiento de rehabilitación sería considerado hoy día un criterio bastante primitivo. Un análisis de costo-beneficio directo, que hace unos pocos años parecía ser la última palabra en la comparación de las medidas para combatir el crimen, hoy día sería puesto muy en tela de juicio a menos que al mismo tiempo se tuvieran en cuenta otras consideraciones, incluso el efecto de tales medidas en los derechos individuales y aun en el medio. Igualmente, los investigadores reconocen ahora la insuficiencia de la evaluación con el sólo propósito de justificar gastos. Además, investigan los efectos a largo plazo de los proyectos en el programa de justicia de lo criminal en su conjunto.

Un ejemplo excelente de evaluación emana del cierre en 1972 de las instituciones estatales de Massachusetts para delincuentes juveniles. A medida que tales instituciones son sustituidas por otras basadas en la comunidad, cada etapa va acompañada de un programa paralelo, debidamente financiado, para evaluar sus efectos. Por ello, los informes sobre el experimento de Massachusetts (que se examinan con más detalles en el Capítulo 11 de este informe) no son una mera descripción, sino que incluyen minuciosos estudios de evaluación de los resultados.

Otra consecuencia del nuevo énfasis en la evaluación, es el escepticismo prevaleciente sobre los programas de rehabilitación y el deseo de que se empleen nuevos y mejores métodos.

La justicia de lo criminal en los Estados Unidos en la primera mitad de la década de 1970 no puede ser comprendida sin una conciencia del papel que juega este énfasis que se ha conferido a la evaluación.

#### 8. Expansión de la Enseñanza sobre Justicia de lo Criminal

El acontecimiento en materia de justicia de lo criminal de los últimos cinco años que quizás tenga más profundas repercusiones es el de la expansión de las oportunidades de enseñanza en materia de justicia de lo criminal a nivel universitario. Aunque los orígenes de esta expansión de la enseñanza se remontan a la década pasada, los últimos cinco años fueron realmente un período de explosión educativa.

##### La enseñanza antes de 1960

Antes de la década de 1960, muy pocos agentes de policía o agentes custodios en trabajo institucional tenían una educación especializada para prepararlos para sus carreras, o educación alguna excepto la elemental y, en el mejor de los casos, la secundaria. El nivel educativo del personal en los niveles superiores, tanto de la policía como en el campo de las labores de rehabilitación, con frecuencia era más alto, pero generalmente no había una enseñanza especializada para prepararlos para sus trabajos. Desde luego, la situación variaba de un estado a otro.

Sin embargo, había una gran diferencia entre el nivel de educación característico de las personas en labores de orden público y el de las que trabajaban en rehabilitación. El más alto nivel educativo del personal de rehabilitación se debía en parte a las relaciones entre la rehabilitación y la disciplina de la criminología, que entraña el estudio de la etiología de la conducta criminal a fin de lograr la reducción de la criminalidad mediante la eliminación de las razones que dan lugar a tal conducta. Esta enseñanza incorporó al sistema de justicia de lo criminal personas con capacitación profesional o al menos con una capacitación general de nivel universitario. La profesionalización fue especialmente conspicua en cuanto se refiere a la libertad condicional con régimen de prueba y a la libertad vigilada. En los primeros tiempos de estos programas, la mayor parte de los trabajadores en estos campos no tenían los antecedentes educativos que debieran haber tenido. La naturaleza de sus cargos, sin embargo, sugería la necesidad de más altos estándares educativos, y durante varias décadas antes de la de 1960, la capacitación como trabajador social, que culminaba al menos en un título profesional de "Master's", fue el estándar para los funcionarios de libertad condicional y de libertad vigilada. En consecuencia, cuando se inició el movimiento en favor de más altos niveles educativos en la justicia de lo criminal, el campo de la vigilancia del cumplimiento de la ley y el de la rehabilitación se hallaban en niveles bien diferentes.

Los tribunales, los fiscales y la defensa estaban en situaciones distintas, ya que desde mucho antes la graduación en una escuela de derecho, al igual que una preparación general universitaria, se había convertido en un requisito necesario para esta parte del sistema de justicia de lo criminal. Sin embargo, las escuelas de derecho rara vez impartían enseñanza especializada en justicia de lo criminal, sino sólo un curso de derecho penal o quizás

de procedimiento penal, y nada sobre el manejo del problema de la criminalidad.

Un punto muy importante que debe tenerse en cuenta es el de que la enseñanza sobre justicia de lo criminal casi universalmente ha sido tenida en poca estima académica en las instituciones de enseñanza superior de los Estados Unidos. Se consideraba que la enseñanza sobre justicia de lo criminal era enseñanza aplicada, la que no era bien considerada en las universidades prestigiosas ni en las facultades de disciplinas científicas establecidas. Además, el bajo nivel educativo de los policías y de los agentes custodios antes de entrar en el servicio hacía parecer un poco ridícula la idea misma de una enseñanza universitaria para estos grupos profesionales. Todo plan de enseñanza especializada antes de entrar en el servicio para el personal que trabaja con los delincuentes o administra las instituciones que tratan con ellos, era echado a un lado en favor de la capacitación en el trabajo de psicólogos, psiquiatras y trabajadores sociales en general, entre otros, cuando y si entraban en el servicio de rehabilitación.

La sola excepción de este cuadro general era la enseñanza de los criminalistas, pero aun con ellos no se seguía un programa especializado de criminología. Más bien, algunos estudiantes del departamento de sociología de una universidad se concentraban en el estudio de la criminología, trabajando con los profesores especializados en la materia, adquiriendo así una cantidad considerable de educación criminológica al margen de los programas regulares.

Desde luego, había algunas excepciones notables. Por ejemplo, la licenciatura en criminología, establecida en Berkeley en 1933, se convirtió en una Escuela de Criminología en 1950. Pero esta escuela fue por décadas prácticamente el único ejemplo de esta clase de programa. La conciencia de estos hechos es esencial para una comprensión adecuada de la magnitud del cambio en la enseñanza superior que comenzó a fines de los años 60, pero que se desarrolló plenamente a principios de la década de 1970.

#### Enseñanza y capacitación

Al examinar la preparación que se daba en el decenio pasado al personal para el campo de la justicia de lo criminal, es importante distinguir entre enseñanza y capacitación. Si bien la distinción siempre ha existido, se hizo más importante con la expansión de los recursos para la preparación del personal de justicia de lo criminal. La "enseñanza" se refiere a la preparación de carácter general en una institución de enseñanza; aun en el caso de la enseñanza profesional o especializada, significa una preparación general para una clase particular de ocupación o profesión. Entre la enseñanza general y la especializada se halla la enseñanza de adaptación, que es un programa de enseñanza adicional para las personas con educación general (por ejemplo, personas con títulos universitarios en artes y ciencias) que proyectan prepararse para un campo más especializado, como el de la rehabilitación. Por otra parte, la "capacitación" se refiere a la preparación para un cargo o trabajo específico después de que la persona ya está empleada en un organismo, institución o sistema. La capacitación se puede recibir antes de comenzar a trabajar, caso en el cual se conoce con la designación de capacitación previa al servicio; o puede recibirse mientras se trabaja, en que recibe la designación de capacitación en el servicio.

Actualmente se están debatiendo los méritos relativos de la capacitación en el servicio (es decir, del mejoramiento del personal actual) y de la enseñanza (es decir, de la preparación de mejor personal para el futuro). Tanto la enseñanza como la capacitación para el campo de la justicia de lo criminal se han ampliado rápidamente en el decenio de 1970.

#### Crecimiento en el decenio de 1970

Un factor principal en esta reciente expansión de la enseñanza y de la capacitación ha sido el Programa de Enseñanza de Vigilancia del Cumplimiento de la Ley (LEEP) y otros fondos especiales proporcionados tanto directamente por la LEAA como por organismos estatales de planificación financiados por la LEAA. Las instituciones de enseñanza superior también han contribuido a esta expansión al desarrollar y fortalecer nuevos programas de estudio y otros programas con independencia del financiamiento federal. Igualmente, muchos organismos e instituciones de vigilancia del cumplimiento de la ley y de rehabilitación han desarrollado y fortalecido sus programas de capacitación en el servicio y previos al servicio por su propia iniciativa o con fondos estatales o locales, reaccionando ante la necesidad y el espíritu de los tiempos.

Las estadísticas pueden dar una idea de la explosión en la enseñanza y la capacitación, aunque ni las cifras en dólares ni el número de personas o de instituciones de enseñanza que estas estadísticas abarcan pueden reflejar plenamente lo que está sucediendo. Las estadísticas disponibles a menudo no están completas o tienden a dar una impresión falsa, porque antes de que surgiera el concepto de la enseñanza para la totalidad del sistema de justicia de lo criminal, parte de esta enseñanza era impartida en programas de vigilancia del cumplimiento de la ley o de ciencia policial, y en programas de criminología sociológica y de rehabilitación. El aumento de programas de "justicia de lo criminal" es contrarrestado en cierto grado por una disminución de los programas de "sociología" relacionados con temas similares. Otras clases de programas, tales como los programas de enseñanza de trabajadores sociales que ponían más énfasis en la rehabilitación, unas veces se incluían en las encuestas y otras no se incluían. Generalmente el estudio de derecho penal se excluía totalmente. Pero a pesar de todas estas limitaciones, la información estadística siguiente indica la magnitud de esta tendencia.

De acuerdo con el Directorio de 1975-1976 de la Asociación Internacional de Jefes de Policía, en 1960 había 40 escuelas que conferían grados de Asociados en Artes en materia de justicia de lo criminal y 15 instituciones que otorgaban licenciaturas o grados superiores. En los Estados Unidos el grado de "Asociado en Artes" (AA) se confiere después de completados los dos primeros años de estudios de nivel universitario, usualmente por las llamadas "escuelas superiores preparatorias" ("junior colleges"). En 1975, el propio Directorio enumera 664 instituciones que otorgan grados académicos en el campo de la justicia de lo criminal, muchas de las cuales confieren varios grados. El Directorio informa que se pueden obtener 729 grados de asociado en artes, 376 de licenciado, 121 de "master's" y 19 de doctorado.

La tabla siguiente, tomada del Directorio de 1975-1976 de la AIJP, presenta el cuadro completo del progreso logrado.

Grados que se podían obtener en materia de justicia de lo criminal desde 1966 hasta 1975:

| Directorio | Asociado en Arte | Licenciado | Master's | Doctorado | Número de Instituciones |
|------------|------------------|------------|----------|-----------|-------------------------|
| 1966-1967  | 152              | 39         | 14       | 4         | 184                     |
| 1968-1969  | 199              | 44         | 13       | 5         | 234                     |
| 1970-1971  | 257              | 55         | 21       | 7         | 292                     |
| 1972-1973  | 505              | 211        | 41       | 9         | 515                     |
| 1975-1976  | 729              | 376        | 121      | 19        | 664                     |

Los datos recopilados por el LEEP sobre los programas en los que se podían obtener grados académicos en materia de justicia de lo criminal son otra fuente importante de información. Respecto de 1965, la Oficina de Asistencia para la Ejecución de la Ley, predecesora de la LEAA en la Secretaría de Justicia de los Estados Unidos, estimaba el número de programas como sigue:

65 AA (Asociados en Artes)  
 21 BA (Licenciados en Artes)  
 6 MA (Maestros en Artes)  
 3 Ph.D (Doctorados)  
95

La tabulación realizada con las solicitudes de apoyo dirigidas al LEEP para 1975 da el siguiente número de programas en justicia de lo criminal:

740 AA  
 423 BA  
 164 MA  
21 Ph. D  
 1.348

Además, el LEEP informa las siguientes cifras para 1975 de programas que se hallan en las últimas etapas de planificación:

200 AA  
 150 BA  
 50 MA  
8 Ph. D  
 408

Las cifras del LEEP también muestran que el número de estudiantes que reciben ayuda del LEEP aumentó de 54.778 en 1970 a 96.500 en 1974. De esta última cifra, 86.700 eran estudiantes en el servicio y 9.800 antes de entrar en el servicio. La cifra de los estudiantes que se hallaban en el servicio se subdivide en 68.540 estudiantes de funciones policiales, 13.800 de rehabilitación y 4.360 de tribunales y otros. Los fondos anuales asignados a

la ayuda que presta el LEEP durante el mismo periodo aumentaron de \$18 millones en 1970 a \$40 millones en 1974.

Aunque cabe especular cuántos de los que reciben esta enseñanza especializada realmente han de iniciar carreras en el campo de la justicia de lo criminal, hay razones sobradas para suponer que los candidatos provenientes de esta amplia fuente de personas con educación profesional gradualmente han de impregnar el sistema operacional de justicia de lo criminal y cambiar sustancialmente su carácter.

9. Nuevos Acontecimientos en los Subsistemas de Justicia de lo Criminal: la Policía

Los cambios sociales y tecnológicos que se han producido desde el Cuarto Congreso de las Naciones Unidas, celebrado en 1970, han influido de manera significativa en varios aspectos de la labor policial en los Estados Unidos.

Cambios Sociales

Los cambios sociales han tenido una gran influencia en los procedimientos, el personal y la administración de la policía. Algunos de estos cambios se han producido como consecuencia de las trascendentales modificaciones en las actitudes sociales de los ciudadanos a cuyo servicio se hallan los organismos policiales, particularmente en las regiones más urbanizadas. La gente está teniendo más interés en la acción o la falta de acción de su gobierno. Esto es especialmente cierto respecto a la función policial. Durante los últimos cinco años ha habido una tendencia hacia el "acortamiento" de las estructuras de organización de la policía, a los efectos de poner al agente policial en contacto más estrecho con el ciudadano. A medida que se acorta la estructura de organización, se confiere mayor autoridad al nivel de contacto con el público y el agente de policía tiene mayor responsabilidad y autoridad discrecional.

La policía también ha reexaminado su función y actitud como funcionarios del gobierno. Hay una tendencia a preferir la prevención más bien que la reacción. La policía ha pasado a considerar que su función primaria es la del manejo general de los conflictos, más bien que la investigación de los incidentes criminales y la captura de los criminales.

Aunque esta última función continúa siendo una actividad importante, la trascendencia de la función policial en el manejo de los conflictos sociales (que no son necesariamente criminales) ha resultado en cambios de énfasis en la capacitación, la formulación de políticas, los procedimientos y la estructura de organización de la policía.

El concepto nuevo del papel de la policía y en consecuencia de sus funciones en la comunidad, ha puesto en primer plano el problema del nivel educativo de los agentes de policía para realizar tal labor. Si un policía ha de manejar conflictos sociales, tiene que estar capacitado para analizar el conflicto en función de sus causas y estar familiarizado con las técnicas para resolverlo. Esto entraña educación en las ciencias sociales y del comportamiento, educación que tradicionalmente se imparte en las instituciones

de enseñanza superior. El modelo actual del papel del policía como encargado de manejar los conflictos en el caso de tensiones y disturbios étnicos; en el trato de personas anormales mentalmente, de toxicómanos y alcohólicos; en el apaciguamiento de conflictos familiares y en su actuación durante demostraciones y disturbios en potencia motivados por los derechos civiles y otras causas ideológicas, indica que los policías deben tener perspectivas amplias y objetivas, más bien que basarse en estereotipos creados por el prejuicio y en frases gastadas. La comprensión de todo ello ha llevado a un creciente apoyo a la educación universitaria para la policía.

La Comisión del Presidente sobre Vigilancia del Cumplimiento de la Ley y Administración de Justicia ya en 1967 expresó que "el objetivo final de todos los departamentos de policía ha de ser que todo el personal con facultades generales para hacer cumplir la ley tenga el primer título universitario". La Comisión Asesora Nacional sobre Estándares y Metas de la Justicia de lo Criminal, en su volumen sobre la Policía, no sólo apoyó esta recomendación general, sino que hasta señaló los términos en que se deberían llenar estos requisitos sobre educación. Este calendario sugiere que todo organismo policial debe exigir inmediatamente, como condición inicial de empleo, la terminación de por lo menos un año de estudio en una universidad acreditada. A más tardar en 1975 debería exigirse la terminación de por lo menos dos años de tales estudios. Para 1978, el requisito debería aumentarse a tres años, y para 1982 debería ser condición inicial de empleo en toda fuerza de policía el tener un título universitario de bachiller conferido por una universidad acreditada. Al mismo tiempo, se propugna el estudio en el servicio del personal de policía, que debe realizarse asistiendo a las universidades que ofrecen programas de enseñanza apropiados. Se recomienda que se estimule esta educación mediante el pago de los gastos, el señalamiento de horas de trabajo que permita asistir a clases y ofreciendo incentivos en materia de salario.

En el Capítulo 8 se describió el notable incremento de los medios de enseñanza para el personal de la justicia de lo criminal, especialmente para la policía. Este aumento puede dar lugar a que los estándares de educación de la policía mencionados anteriormente se ajusten bien a las realidades si el apoyo a los programas de enseñanza continúa al nivel de los comienzos de la década de 1970.

También se ha prestado considerable atención a la capacitación antes de entrar en el servicio, y en el servicio. Se ha expandido grandemente el potencial de capacitación de las llamadas Academias de Policía. Durante los últimos cinco años se ha prestado gran atención al establecimiento de comisiones estatales sobre capacitación y estándares de los agentes de policía. En la fecha en que se redacta este informe, todos los estados menos cinco tienen alguna clase de legislación que crea los mecanismos para establecer y hacer cumplir los estándares y la capacitación mínimos para el personal del orden público, usualmente por conducto de una comisión. Los directores de estas comisiones se han organizado y han constituido la Asociación Nacional de Directores Estatales de Capacitación para la Vigilancia de la Aplicación de la Ley. Se considera que esta Asociación ha de ser una fuerza poderosa y creciente en favor del desarrollo profesional y el mejoramiento de los estándares en la labor policial en los Estados Unidos.

### Cambio Tecnológico

En los últimos cinco años, los adelantos tecnológicos han tenido un efecto acelerado sobre las operaciones de la policía en los Estados Unidos. En este período se ha producido la expansión y el entrelazamiento de los sistemas estatales, regionales, locales y nacionales de información criminal de telecomunicaciones y basados en computadoras. Estos sistemas permiten que sean asequibles al organismo más remoto las comunicaciones directas y las fuentes de información en cualquier archivo estatal, local o nacional de datos. Más aún, el desarrollo reciente de varios modelos de terminales móviles de computadoras literalmente ha conectado al agente de policía que está en la calle con los sistemas de información criminal, y actualmente están en marcha varias operaciones experimentales para probar y examinar los efectos de esta capacidad.

Estas y otras tecnologías han creado un medio favorable al aumento del interés en compartir los sistemas y servicios entre los organismos policiales, incrementando así la tendencia hacia la consolidación, la planificación regional y la cooperación entre los organismos.

### 10. Nuevos Acontecimientos en los Tribunales

Durante el quinquenio de 1970 a 1975, los tribunales de lo criminal continuaron siendo el centro de la atención pública y desempeñando el mismo papel importante en la lucha contra la criminalidad que en la década previa. En su propia esfera, los tribunales de lo criminal son un ejemplo del papel importante asumido por los tribunales en general en los últimos veinte años, a medida que se convirtieron en un factor crucial en los derechos civiles, las prácticas discriminatorias y muchos otros problemas sociales, económicos y culturales de la nación.

Las actividades de los tribunales son causa de aguda controversia. Algunos grupos y personas aplauden sus acciones en materia de derechos civiles y de la aplicación de los procedimientos legales debidos y consideran que debían haberse realizado mucho tiempo antes y que son esenciales para revitalizar la sociedad estadounidense en el espíritu de la Constitución y de los principios democráticos. Otros, con no menos clamor, afirman que las sentencias de los tribunales, especialmente las del Tribunal Supremo de los EE. UU., son la causa principal de inquietud y más específicamente del creciente problema de la criminalidad. Los muchos problemas en los cuales las acciones de los tribunales han sido de importancia crucial para el sistema de justicia de lo criminal, pueden ser analizados y presentados de diversas maneras.

### Causas de la Crisis Judicial

Dos factores principales han contribuido a la "crisis judicial", que se reconoció por primera vez como un problema significativo en la década de los 60. Uno de estos factores ha sido la falta de pautas básicas en el proceso de la formulación de decisiones judiciales; el otro, la "carga excesiva" de los casos criminales que pesa sobre los tribunales. La falta de pautas

refleja la incertidumbre general y la falta de acuerdo sobre la metodología básica que ha de usarse al tratar con los delincuentes. La necesidad de proteger a la sociedad refrenando en general la criminalidad e incapacitando al delincuente particular para que vuelva a delinquir y, por otro lado, el deseo de rehabilitarlo, se han convertido gradualmente en consideraciones de igual importancia al decidir qué se ha de hacer con él. Estando divididas las autoridades en sus puntos de vistas sobre cuál es el mejor método que ha de usarse, y faltando pautas explícitas en la Constitución -- o en cualquier otro lugar, por lo demás -- no parece que haya una política judicial uniforme sobre el tratamiento que debe dársele a los delincuentes y a los delitos. Una consecuencia ha sido una significativa disparidad en las condenas impuestas a los delincuentes, que constituye una preocupación reiterada de este período.

En cuanto al problema de la carga excesiva, la situación sigue siendo crítica. Los tribunales no tienen recursos adecuados para dar curso a los muchos casos criminales a los que deben hacer frente. Esta congestión en los tribunales crea un embotellamiento que tiene efectos significativos en la totalidad del sistema judicial.

Uno de dichos efectos es la dependencia en la negociación de los alegatos de culpabilidad como medio de acortar el procedimiento judicial y de resolver muchos casos sin necesidad de juicio. La negociación de los alegatos de culpabilidad, que recientemente ha recibido la sanción y aprobación del Tribunal Supremo de los EE. UU., implica negociaciones entre el fiscal y el acusado, mediante las cuales el acusado conviene en declararse culpable de un cargo criminal a cambio del sobreseimiento de otros cargos en un enjuiciamiento o instrucción por razón de varios cargos, o la reducción de los cargos a delitos con penalidades menores. En muchos casos la negociación versa sobre la naturaleza de la condena que se ha de imponer. Por ejemplo, el fiscal puede ofrecer recomendar que la condena a prisión se suspenda y que se ponga al delincuente en libertad condicional con régimen de prueba.

Las cárceles y los centros de detención en los cuales se hallan detenidos los delincuentes antes del juicio están repletos. El apiñamiento en las cárceles metropolitanas principales ha creado condiciones tan pasmosas que los tribunales han ordenado el cierre de las principales cárceles en las ciudades mayores hasta que se tomen medidas que aseguren estándares mínimos de salud y seguridad. En muchos casos estas cárceles permanecen cerradas porque, por la forma en que están construidas, no es posible que se ajusten a los estándares impuestos por los tribunales, y no hay fondos municipales suficientes para hacerles renovaciones de gran importancia. Por consiguiente, los presos son transferidos a otras instituciones, a menudo a prisiones construidas para reos condenados por delitos graves.

El aumento del número de los casos criminales también ha impuesto una carga enorme sobre los tribunales de apelación estatales y federales. A medida que se presentan más recursos de apelación, la lista de casos ante estos tribunales, entre ellos los casos atrasados sin decidir, sigue creciendo. También ha aumentado el número de las acciones colaterales en la vía judicial contra las decisiones de los tribunales estatales y

federales por el reciente énfasis puesto por los tribunales federales en la protección de los derechos de los presos. Las peticiones de habeas corpus y las acciones basadas en los derechos de los presos se han multiplicado en los últimos cinco años y hoy día constituyen una parte significativa de los asuntos presentados ante los tribunales federales.

También contribuyen adicionalmente al volumen de los procedimientos judiciales las disposiciones que establecen que los delincuentes indigentes han de tener abogado defensor siempre que haya la posibilidad que se imponga en el caso pena de prisión. Estas disposiciones en teoría aseguran al acusado indigente que un abogado ha de proteger sus derechos plenos a que se lo someta al procedimiento debido, de acuerdo con el sistema estadounidense extraordinariamente técnico de protecciones constitucionales. Sin embargo, en la práctica, la gran masa de los casos criminales continúa siendo resuelta a la ligera, mediante compromisos y negociaciones, en que el acusado pobre frecuentemente queda en peores condiciones que el acusado acaudalado que ha podido contratar los servicios de abogado. Los abogados de oficio frecuentemente tienen una carga pesada de asuntos, especialmente en los tribunales estatales, y no pueden dedicarle a cada cliente el tiempo y el esfuerzo que el abogado contratado puede brindar al caso de un acusado rico.

La falta de jueces para hacer frente al considerable aumento de la cantidad de litigios ha dado lugar a solicitudes de que se creen nuevos cargos de jueces y, especialmente en el sistema federal, de que se aumenten los salarios judiciales. Pero por varias razones, especialmente la situación de la economía, estas peticiones no han sido satisfechas. Hay señales perturbadoras de una tendencia de los jueces a abandonar la judicatura y regresar a la práctica privada de la abogacía.

Otro factor que ha contribuido a la congestión en los tribunales han sido las prácticas administrativas anticuadas aún seguidas por muchos tribunales. Pero la crisis judicial es también el resultado del propio sistema de justicia, por sus procedimientos contenciosos, complejos y pesados, con todas las oportunidades que ofrece de demorar la terminación del caso al conceder la oportunidad de impugnar las decisiones en cada una de las etapas del procedimiento. Durante la década de 1960, algunos de estos procedimientos complejos y pesados adquirieron categoría constitucional quedando inmunes a la modificación por las leyes. Con el incremento del exceso de carga que pesa sobre los tribunales, esta situación se ha puesto aún más grave durante el período que se examina.

Otro factor que contribuye al exceso de carga que pesa sobre los tribunales ha sido el aumento de las impugnaciones legales que se pueden hacer a las decisiones de los funcionarios administrativos, de la policía y del sistema correccional, lo que hace improbable que pueda llevarse ningún caso criminal desde el principio hasta el final sin que se cometa un error impugnabile. El problema pasa a ser el de la ingeniosidad del abogado defensor para descubrir un error y convencer al tribunal de que el error merece ser subsanado. Finalmente, los tribunales han comenzado a revisar muchos aspectos de la facultad discrecional administrativa que antes no entraban a considerar. En conjunto, se ha aplaudido el sistema por proporcionar mayor

protección de los derechos constitucionales de los acusados. Sin embargo, al mismo tiempo, estos procedimientos han tenido el efecto de hacer más lento el proceso de la justicia de lo criminal y de hacer más significativas las discrepancias en la defensa entre los acusados ricos y los indigentes.

#### Esfuerzos por Resolver la Crisis

¿Qué se ha hecho en los últimos cinco años por aliviar esta situación alarmante? Se describirán brevemente algunos de los esfuerzos principales.

Uno de estos fue el Proyecto del Colegio de Abogados de los Estados Unidos sobre Estándares para la Justicia de lo Criminal, que fue completado durante la primera mitad de la década de 1970. El objeto de este proyecto fue el de formular y promulgar estándares sobre cada una de las fases del sistema de justicia de lo criminal. Los estándares propuestos, que constituyen un conjunto integral de pautas que abarcan los distintos aspectos de la administración de la justicia de lo criminal, se formularon principalmente para satisfacer la necesidad creciente de un procedimiento criminal uniforme aplicable tanto en los tribunales federales como en los estatales. No fue la intención el que estos estándares fueran de cumplimiento obligatorio, sino que tuvieran el carácter de pautas sugeridas para ser adoptadas en todo o en parte por las jurisdicciones locales. Hasta ahora, 20 estados las han adoptado íntegramente, y muchos otros en parte. Además, aproximadamente 2.000 opiniones de los tribunales de apelación han citado los Estándares con beneplácito.

Sin embargo, los efectos de los Estándares en la solución de los problemas de la congestión en los tribunales son muy limitados. En primer lugar, los Estándares contribuyen poco a reducir la complejidad y el tecnicismo del procedimiento criminal norteamericano. Aunque pueden conferir mayor uniformidad a los procedimientos en todos los Estados Unidos, los Estándares en sí mismos están sujetos a adjudicaciones constitucionales y con ello a los cambiantes conceptos de lo que constituye el debido proceso constitucional. Dado que ninguna cuestión de derecho queda resuelta hasta que el último tribunal de apelación conoce el caso, los Estándares, al menos al principio, pudieran tener poco efecto en la reducción del nivel de litigación.

Otro esfuerzo por resolver los problemas judiciales es el estudio de la Comisión Asesora Nacional sobre Estándares y Metas de la Justicia de lo Criminal, que se examinó en el Capítulo V.

La Comisión, en su volumen general, Una Estrategia Nacional para Reducir la Criminalidad, así como en su volumen especial sobre los tribunales, estableció "Prioridades de Acción", "Propuestas Claves de la Comisión" y varios "Estándares". Cabe decir que tanto las Propuestas Claves como las Prioridades pueden ser consideradas como una caracterización de los problemas según los ven muchos, y como un conjunto de recomendaciones de acción de menos aceptación general.

Las propuestas claves incluyen:

Iniciar el juicio de todos los casos dentro de los 60 días del arresto.

Requerir a los jueces que le dediquen el día completo al tribunal.

Unificar todos los tribunales de primera instancia dentro de un mismo estado.

Permitir solamente una revisión en apelación.

Eliminar la negociación de alegatos de culpabilidad.

Examinar todos los casos criminales de que tenga conocimiento el fiscal para determinar si es apropiado seguir procedimientos posteriores.

Desviar de la vía judicial todos los casos en que no sea apropiado seguir procedimientos posteriores por parte del fiscal, sobre la base de factores tales como la edad de la persona, sus necesidades psicológicas, la naturaleza del crimen y la disponibilidad de programas de tratamiento.

Eliminar los grandes jurados y la instrucción de cargos.

Debe advertirse que la Comisión propone que la eliminación de la negociación de alegatos de culpabilidad se produzca gradualmente durante un período de cinco años. No debe exigirse el enjuiciamiento por el gran jurado para iniciar la querrela criminal, pero debe conservarse el gran jurado en cuanto a sus funciones de investigación.

Las prioridades se exponen en parte como sigue:

La primera prioridad se asigna a los estándares relacionados con la litigación de los casos y la revisión de procedimientos ante el tribunal de primera instancia. El lograr rapidez y eficiencia en el procedimiento anterior al juicio y en el juicio y el alcanzar una rápida conclusión definitiva en los procedimientos de apelación debería resultar en un aumento del efecto disuasivo sobre la criminalidad y de las posibilidades de un más pronto y eficaz tratamiento de rehabilitación de los delincuentes.

Como segunda prioridad, la Comisión urge que se dé más importancia a las funciones del fiscal y del abogado defensor.

La tercera prioridad es la de asegurar la alta calidad de la judicatura.

La reforma administrativa judicial constituye otro acontecimiento de gran importancia de la década de los 70. La mayor parte de los tribunales federales y muchos de los tribunales estatales han contratado administradores de tribunales, capacitados por el Instituto de Administración de Tribunales, el que comenzó sus programas de capacitación para funcionarios ejecutivos judiciales en 1969. En 1971, el Congreso autorizó que cada uno de los 11 tribunales de apelación de los EE.UU. designara a un funcionario ejecutivo

del circuito para que asistiera al consejo del circuito y al magistrado presidente del tribunal en el desempeño de sus muchas responsabilidades administrativas. Estos administradores han tenido ya un efecto beneficioso sobre la disposición de las causas civiles y criminales, por lo menos en los tribunales federales. Infortunadamente, las reformas administrativas, que implican el uso de personal administrativo capacitado y de complejos equipos de elaboración de datos, a pesar de todo escasamente han logrado que la mayor parte de los tribunales puedan dar abasto frente al flujo creciente de nuevos casos.

Otro acontecimiento importante que ha afectado mucho a los tribunales es la desviación de los casos de la vía judicial antes del juicio. Los programas de desviación de los casos de la vía judicial antes del juicio tratan con los delincuentes leves, que no tienen antecedentes penales y para los cuales parece posible la rehabilitación sin encarcelamiento. Si estos delincuentes están de acuerdo, pueden ser desviados del proceso tradicional de la justicia de lo criminal antes del juicio (generalmente antes del enjuiciamiento) para ser colocados en un programa estructurado de rehabilitación. Si tiene éxito la participación en el programa, se sobreseen los cargos y no quedan antecedentes penales; si no tiene éxito, el fiscal reanuda la acción en la vía judicial. Para que se considere la desviación de la vía judicial de un caso, el fiscal debe comprobar que podría lograr sentencia condenatoria si sigue la vía judicial. Además, el acusado debe tener abogado defensor durante el proceso de toma de decisión respecto a la desviación. Se completa la desviación mediante un contrato escrito convenido de mutuo acuerdo por el fiscal, el acusado y el abogado del acusado. En diversas ciudades, en distintas partes del país, se han establecido programas innovadores de desviación de casos de la vía judicial, tales como el programa de excarcelamiento antes del juicio del Instituto Vera, el Proyecto de Empleo del Tribunal de Manhattan, y los proyectos de reforma de la fianza, todos de la ciudad de Nueva York; el "Proyecto del Bowery", para la desviación de los alcohólicos de la vía judicial a los centros de desintoxicación, adoptado en la ciudad de Nueva York y reproducido en Boston, San Francisco, Syracuse, Minneapolis y Rochester; el Proyecto De Novo en Minneapolis, y el Proyecto Remand en su ciudad hermana de St. Paul; el Programa de Disposición para la Rehabilitación Acelerada de Philadelphia, y el Proyecto de Rehabilitación de Delincuentes de Washington, D.C. La Secretaría de Justicia de los Estados Unidos estableció en 1974 un programa piloto de desviación de los casos de la vía judicial antes del juicio en el distrito judicial federal de Illinois Septentrional. Se han de establecer programas de esta clase en todos los distritos federales en 1976.

Tales programas de desviación de los casos de la vía judicial han ayudado a reducir algo la congestión de casos ante los tribunales al eliminar a los delincuentes leves del proceso contencioso, pero no afectan a los delincuentes graves o habituales, cuyos casos son los responsables de la mayor parte de las demoras y de la congestión existente hoy día en los tribunales de lo criminal.

Un aspecto importante de la reforma judicial en la década de 1970 ha sido el esfuerzo por los tribunales federales y el Congreso de asegurar los juicios rápidos de los acusados en materia criminal. La Ley de Juicios

Rápidos de 1974, aplicable solamente a los tribunales federales, establece ciertos límites de tiempo dentro de los cuales los casos de la fiscalía han de ser llevados a juicio. A partir del 1º de julio de 1975, los fiscales federales tienen que presentar oficialmente los cargos contra un acusado, mediante enjuiciamiento o acusación, dentro de los 60 días de la fecha del arresto o emplazamiento. Debe ser instruido de cargos para la toma de su declaración dentro de los 10 días de la presentación de los cargos oficiales y debe ser llevado a juicio dentro de los 180 días de la instrucción de cargos. Se reconocen ciertas excepciones de estos términos rígidos, pero, en general, las disposiciones de la ley son muy estrictas. Se pueden imponer sanciones a los fiscales y a los abogados defensores dilatorios, y pueden sobreseerse los cargos por demoras no razonables ni excusables.

Finalmente, se debe hacer referencia a los recientes esfuerzos de la LEAA para que se establezcan unidades de planificación judicial en cada sistema judicial estatal. Los beneficios de estas unidades se han demostrado en el estado de Alabama, que unificó sus tribunales de primera instancia hace dos años. Desde entonces, los tribunales de primera instancia de Alabama han reducido sus listas de casos pendientes atrasados en un 15 por ciento, aunque ha habido un aumento del 32 por ciento en el número de casos nuevos registrados. Los tribunales de apelación han eliminado sus casos pendientes atrasados. La extensión a otros estados de las reformas administrativas y estructurales podría ser una gran ayuda para la reducción de la congestión de casos ante los tribunales.

#### 11. Nuevos Acontecimientos en Materia de Rehabilitación

En los Estados Unidos el término "rehabilitación" se aplica a instituciones, organismos y programas cuya finalidad es la de eliminar las causas probables que pudieran impulsar a un delincuente condenado a un comportamiento criminal y lograr, de esa manera, que tal delincuente se reincorpore al seno de la comunidad como ciudadano respetuoso de la ley. Las formas principales de rehabilitación empleadas en la actualidad consisten en encarcelación y programas de tratamiento y rehabilitación basados en la comunidad.

Las formas más antiguas de tratamiento basado en la comunidad son la libertad condicional con régimen de prueba y la libertad vigilada. A principios de la década de 1960 adquirieron creciente popularidad los programas de la comunidad, tales como "hogares de tránsito" para ayudar a los penados excarcelados a retornar a la sociedad y diversos centros comunales para delincuentes y transgresores. La principal característica del período de 1970 a 1975 fue la aún creciente aceptación de estos programas en lugar de algo radicalmente nuevo.

Para comprender el sistema norteamericano de rehabilitación de delincuentes, y particularmente el de reclusión, es muy importante distinguir entre la encarcelación del delincuente condenado y la del delincuente antes de que su caso se decida en forma definitiva. La encarcelación antes del juicio y entre el fallo condenatorio y la sentencia, se denomina detención. La típica institución inglesa-norteamericana para la detención es la cárcel, generalmente administrada por un gobierno local, en la que se detiene a las personas que están cumpliendo condenas relativamente cortas, así como a

quienes están esperando a que se celebre su juicio. Las casas de detención, un concepto más nuevo en los Estados Unidos, tienen por objeto albergar únicamente a aquellas personas que están detenidas y no a las que están cumpliendo condena. La detención tiene por objetivo principal garantizar que el delincuente esté presente durante el juicio o cuando se dicte la sentencia, y a menudo mientras se lleva a cabo una investigación.

Por lo general, la encarcelación sirve varias funciones. Hasta cierto punto, la amenaza de ser encarcelado puede disuadir a ciertas personas de cometer actos delictivos. Por un lado, en relación con el delincuente individual, se utiliza como una sanción punitiva para castigarlo privándolo de su libertad; por el otro, es una medida de incapacitación, pues mientras esté en prisión no podrá cometer más delitos. Finalmente, desde fines del siglo XIX hasta la fecha, ha existido la tendencia a interpretar la encarcelación básicamente como una medida de tratamiento. Así como en la medicina la labor se concentra en extirpar las causas de la enfermedad, en el campo de la rehabilitación se pensó que el esfuerzo debería encaminarse hacia la supresión de las razones para la criminalidad o la delincuencia juvenil. Desde hace muy poco las otras funciones de la encarcelación también han vuelto a adquirir respetabilidad.

#### Problemas Actuales en el Campo de la Rehabilitación

Según se ha recalcado en este trabajo, el período de 1970-75 representa una evolución ulterior de muchas tendencias en materia de rehabilitación en los EE.UU., evolución ésta que había comenzado algo antes. Los factores principales que se han destacado durante el quinquenio actual han sido:

1. Escepticismo acerca de la eficacia de la rehabilitación, al grado en que se puso en duda el propio modelo de tratamiento. A la vez, se recalcó la necesidad de evaluar todas las medidas correccionales, tanto las convencionales como aquellas que son experimentales.
2. Un escepticismo aún mayor acerca de la eficacia de la encarcelación, como medio de rehabilitación, en varias formas de la prisión convencional.
3. Una gran preocupación ante los motines ocurridos en las prisiones.
4. Mucha incertidumbre acerca de lo que debería hacerse con los delincuentes, desde el punto de vista del control de la criminalidad, incertidumbre ya descrita en el Capítulo 3 como uno de los dos componentes principales de la preocupación nacional sobre la criminalidad.
5. Entusiasmo ante la rehabilitación de delincuentes con base en la propia comunidad.
6. Una nueva percepción de las limitaciones de los poderes administrativos de los organismos de rehabilitación y reconocimiento de los derechos del delincuente condenado.

#### Escepticismo sobre la Rehabilitación en General

Una de las razones para el creciente escepticismo sobre la eficacia del tratamiento de rehabilitación de los delincuentes, ha sido el constante aumento de la criminalidad y de la delincuencia infantil. De por sí sola, una creciente tasa de criminalidad no debería relacionarse directamente con la eficacia de los programas formulados para combatir el crimen. Otros factores podrían ser la causa del aumento de la criminalidad, aunque permaneciese igual o mejorase la calidad de los programas de rehabilitación.

Más grave aún es el hecho de que los programas para combatir la criminalidad no han tenido éxito significativo si se los mide en función de un criterio más pertinente, o sea, la continuación de las carreras de delincuencia, a pesar del esfuerzo de rehabilitación. Aunque las estadísticas disponibles sobre la criminalidad en su mayor parte no ofrecen una medida exacta de la eficacia de los programas de rehabilitación, el simple hecho de que existe una alta tasa de reincidencia parece plantear un problema serio que merece ser atendido. Una estadística dada a conocer a fines de la década de 1960 y que continúa citándose, es que más del 80 por ciento de todos los delitos graves en los Estados Unidos son cometidos por personas que habían sido condenadas con anterioridad por otro delito grave, por lo que muchas de ellas habían sido expuestas a cierto tipo de programa de rehabilitación. Por supuesto, esta es una prueba que habla muy poco en favor de la eficacia de los programas de rehabilitación.

En varios estudios, tales como el realizado sobre delincuentes que participan en programas federales de libertad condicional con régimen de prueba, se llegó a la conclusión de que el tratamiento de rehabilitación que reciben estos "delincuentes a prueba" no parece surtir efectos sobre su futura participación en actividades delictivas. Además, muchas afirmaciones de los encargados de programas de rehabilitación en el sentido de que las tasas de reincidencia de sus clientes eran extremadamente bajas, han sido desvirtuadas por el hecho de que mediante estos programas se estaba rehabilitando a grupos muy selectos de delincuentes; o sea, delincuentes que no habrían cometido otro acto delictivo aunque no hubiesen recibido dicho tratamiento.

En consecuencia, se ha desarrollado una actitud general en el sentido de que las actuales medidas de rehabilitación no producen resultados positivos. Como mínimo, esta actitud sugiere un empleo más cauteloso de la rehabilitación como medio de prevenir la reincidencia en el crimen.

#### Escepticismo sobre la Reclusión

Juntamente con este escepticismo general sobre la rehabilitación, existe una desilusión profunda y generalizada, específicamente con la eficacia correccional de la reclusión, médula de todos los programas de lucha contra el crimen durante más de un siglo. El análisis racional de la reclusión ha inducido a muchas personas a dudar de que la práctica de confinar a prácticamente miles de delincuentes juntos en una penitenciaría y su ambiente institucional, pueda llegar a ser un medio de enseñarles a vivir y congeniar con otras personas en una comunidad abierta.

En la actualidad las teorías etiológicas sobre criminalidad, tales

como las teorías de subculturas de criminales o delincuentes juveniles, de asociación diferencial, o el papel del autoconcepto como un proscrito o un "depravado", sugieren que la reclusión en una prisión puede ser la peor manera de tratar a un delincuente condenado, una manera que parecería confirmarle en una continuada carrera delictiva. Estas consideraciones teóricas, juntamente con las deficientes estadísticas sobre reincidencia, han conducido a muchas personas a recomendar el abandono de un sistema basado en la encarcelación y sustituirlo por programas de tratamiento y rehabilitación con base en la comunidad.

En este ataque contra la encarcelación y la demanda de su abolición no se han tenido en cuenta varias consideraciones importantes. En primer término, las prisiones no sólo sirven el propósito de rehabilitar, sino que también sirven para imponer sanciones punitivas y son un medio eficaz de incapacitar al delincuente. La mayoría de los partidarios de la abolición no han contestado o siquiera discutido la cuestión de si se pueden abolir las prisiones cuando persiste la necesidad de realizar estas otras funciones. En segundo lugar, no se ha propuesto o formulado un programa adecuado y racionalmente planeado como sustituto de la encarcelación. Y, tercero, no se ha ensayado ni demostrado la eficacia del sustituto que se sugiere o insinúa más a menudo -- el de concederle la libertad al delincuente dentro de un plan de tratamiento con base en la comunidad. Por ende, durante este período ha quedado sin resolver la cuestión de la encarcelación. Parece estar bien justificada la opinión más cautelosa y moderada, o sea, la que sostiene que en las cárceles en la actualidad hay demasiados delincuentes y que cierto porcentaje de éstos podría ser rehabilitado de manera igualmente eficaz por otros métodos correccionales. Todavía queda por determinar ese porcentaje y cómo se deberían seleccionar los casos que habrán de recibir otro tipo de tratamiento. Pero la encarcelación probablemente continuará siendo indispensable para cierta parte de la población penal, de manera que no es prudente exigir la abolición de todas las prisiones.

#### Motines en las Prisiones

Los numerosos motines registrados en las cárceles durante este período han acentuado los problemas de las prisiones. Los motines no tienen nada nuevo en la historia de los Estados Unidos y han mostrado una notable tendencia a ocurrir en oleadas durante épocas determinadas, tal como a principios de la década de 1930, a principios de la de 1950 y ahora a principios de los años 70. El motín más dramático de este último período ocurrió en 1971 en la institución correccional del Estado de Nueva York, en Attica, con un saldo de muchos reclusos y personal de custodia muertos. Al igual que todos los períodos de motines en prisiones, la oleada actual tiene sus propias características singulares.

Entre las técnicas empleadas en los recientes motines ha figurado la de tomar rehenes, quienes a veces han resultado heridos o incluso muertos. Cuando se toman rehenes, la preocupación principal del administrador de la prisión y de las autoridades públicas es, por supuesto, rescatarlos y reprimir el motín de manera que no sufran daño. Esta preocupación ha originado una gran cantidad de trabajos sobre cómo tratar las situaciones que

entrañen la captura de rehenes. Algunas teorías favorecen una acción rápida y decisiva, mientras que otras prefieren las negociaciones que lleven a un entendimiento y aceptación de algunas de las demandas de los amotinados.

Otra característica de los motines recientes ha sido el esfuerzo casi inevitable de los amotinados de apelar -- pasando por alto la administración del penal -- a las autoridades superiores del estado, a la prensa y otros medios de difusión y a personalidades públicas conocidas por su simpatía hacia los reclusos y la mejora de las condiciones de vida en las prisiones.

Tal como sería de esperar, la reacción pública ante dichos motines es muy variada. Por una parte, algunas personas creen que los motines demuestran que la prisión es una institución pasada de moda que debería ser abolida, o al menos que debería cambiarse radicalmente su administración. En efecto, se ha llegado a decir que la "rebelión" en las prisiones es un término más exacto que "motín" para describir este fenómeno. Por la otra, muchas personas sostienen que estos fenómenos sólo expresan impudencia por parte de los delincuentes, que son los causantes del actual aumento de la criminalidad y delincuencia juvenil, que son responsables de que las calles no sean seguras, y que continúan sus actividades antisociales aun dentro de la prisión.

Entre estos dos extremos están los numerosos administradores de prisión que consideran que los motines constituyen otro problema que debe resolverse empleando los métodos más apropiados que garanticen el funcionamiento continuado de las instituciones y, al mismo tiempo, satisfagan las inquietudes del público en general, de los legisladores y de los profesionales dedicados a controlar el crimen.

Los motines en las prisiones sin duda alguna han servido para llamar la atención hacia las prácticas anticuadas y los flagrantes abusos que existen en el sistema penal. Todavía quedan por determinar la naturaleza y el alcance de esos abusos y la naturaleza de las medidas eficaces para remediar tal situación. Por otra parte, los motines han producido el efecto negativo de hastiar a los administradores de prisiones y causar que tales administradores confieran mayor atención a la seguridad de la que pudiera ser conveniente para la eficacia de sus programas de rehabilitación.

#### Los Derechos de los Delincuentes Condenados

En una perspectiva más amplia, los motines de prisión a menudo se consideran como un elemento dentro de un movimiento general que ha surgido desde los años 60 para proteger los derechos individuales básicos garantizados por la Constitución. El anhelo de corregir prácticas discriminatorias que limitan los derechos de las minorías se ha extendido a varias instituciones de rehabilitación al considerarse que los penados constituyen otro grupo minoritario. Este criterio es tanto más plausible por cuanto las minorías raciales y étnicas están desproporcionadamente representadas en las poblaciones penales en comparación con la población en general.

Los informes de la Comisión Consultiva Nacional sobre Normas y Metas de la Justicia de lo Criminal han formulado muy claramente una posición que

refleja la tendencia general de las opiniones durante este período, en el sentido de que "el delincuente condenado debería retener todos los derechos de que gozan los ciudadanos en general, excepto aquellos que tienen que limitarse a fin de poder imponer la sanción penal o administrar una institución u organismo de rehabilitación".

Algunos de los derechos más ampliamente reconocidos para los penados son los de acceso a los tribunales, acceso a servicios jurídicos, acceso a bibliotecas jurídicas, ambiente saludable, incluyendo atención médica, protección contra el abuso a su persona a manos de custodios y otros reclusos, trato no discriminatorio y correo sin censura. Todos los delincuentes, sea que se encuentren en prisión o asistiendo a programas de tratamiento basados en la comunidad, tienen derecho a esta protección. Pero la alegación de violaciones de los derechos de los delincuentes se hace escuchar muy en particular en las prisiones, siendo una de las quejas básicas durante los motines más recientes.

#### Interpretación Política

Ha surgido la tendencia, en ciertos círculos al menos, a relacionar las protestas y el desasosiego de los reclusos con los disturbios y motines civiles registrados en los últimos diez años en conexión con la discriminación contra las minorías. Al igual que con estos disturbios civiles, algunas personas han interpretado los motines en las prisiones como un fenómeno político. Ante las circunstancias, alegan que los actos delictivos -- en particular los cometidos por los miembros de grupos minoritarios -- se deberían considerar como ofensas políticas dirigidas contra las injusticias sufridas por minorías raciales y étnicas. Este criterio incluiría a los pobres, independientemente de sus antecedentes raciales o étnicos, como un grupo minoritario. Aunque no parece que esta interpretación es compartida en amplias esferas, debería ser tenida en cuenta por todo aquel que desea analizar y comprender los acontecimientos ocurridos en relación con la lucha contra la delincuencia a comienzos de los años 70.

#### Innovaciones en Programas Institucionales de Rehabilitación

El cuadro que se presenta al comienzo de la década de 1970 no estaría completo sin hacer mención de prometedoras innovaciones en los programas de rehabilitación que se llevan a cabo en las instituciones penales. Aunque ya se estaba reconociendo la importancia del papel que desempeña la institución en lo referente a sanciones punitivas, incapacitación de delincuentes y disuasión general, se continuaban haciendo esfuerzos por mejorar los programas destinados a rehabilitar a los reclusos.

De un estudio iniciado en 1971, financiado por el Departamento del Trabajo y administrado por la Asociación de Rehabilitación de los Estados Unidos, emanaron programas de convenio mutuo (libertad bajo contrato). Tales programas entrañan la formulación de un convenio por escrito entre un recluso, funcionarios de rehabilitación y la junta de libertad vigilada, de manera que queden bien entendidas las obligaciones de cada una de las partes. El recluso, cuya participación es voluntaria, da su asentimiento a metas específicas en cuanto a comportamiento y capacitación académica o vocacional. El departamento de rehabilitación conviene en suministrar los

programas de capacitación u obtenerlos de organismos de la comunidad. La junta de libertad vigilada conviene en hacer los arreglos para una temprana excarcelación y estipula las condiciones que debe cumplir el recluso para acogerse a los beneficios de la libertad vigilada. El programa impone responsabilidades a todas las partes e incluye arbitraje obligatorio por un tercero. Se considera que este programa es un instrumento administrativo en el que el recluso participa en la mayor medida posible. Diez estados ya tienen este tipo de programa y otros diez están en vías de adoptarlo.

Otra innovación consiste en la creación de recursos administrativos para corregir injusticias, tales como intercesores o comisiones de agravios, en muchos sistemas de rehabilitación. Tales recursos ofrecen la oportunidad de ventilar en forma adecuada los agravios antes de que degeneren en crisis. También pueden reducir el número de pleitos incoados por presos en las cortes estatales y federales para lograr reparación de agravios.

La Oficina Federal de Cárceles de los EE.UU. ha modificado en medida considerable su programa de tratamiento institucional para armonizarlo con las nuevas ideas sobre rehabilitación. Estas modificaciones incluyen nuevos diseños arquitectónicos, una política de licencia mucho más liberal, administración funcional de unidades y experimentación con los así llamados programas de rehabilitación conjunta, en los que delincuentes de ambos sexos son alojados en la misma institución y comparten los mismos programas.

Otro acontecimiento importante es el aumento gradual de las minorías raciales y étnicas entre el personal profesional. Este hecho se debe, en parte, al programa de fomentar en todo el país el empleo de grupos minoritarios. Este nuevo enfoque también puede aumentar la eficacia de los programas de rehabilitación, puesto que los delincuentes pertenecientes a grupos minoritarios pueden ser comprendidos mejor por consejeros de su propio medio cultural y responder más fácilmente a sus programas.

#### La Rehabilitación con Base en la Comunidad

En medio del creciente interés nacional por los programas de rehabilitación, y en particular por las prisiones, los programas con base en la comunidad representan una innovación que encierra promesas de éxito. Aunque el término "rehabilitación con base en la comunidad" se utiliza ampliamente, todavía existe mucha confusión acerca de su significado exacto. Este término se puede comprender mejor si se concentra la atención en la frecuencia, duración y calidad de las relaciones entre el personal de un programa y los delincuentes que participan en el mismo, y la comunidad en la que se lleva a cabo. Si un delincuente procede de otra comunidad que no sea la del programa, hay que tener en cuenta las relaciones con la comunidad nueva y con la del delincuente. Estas relaciones de los delincuentes y del personal con la comunidad sirven de base para establecer servicios para el delincuente dentro de esa comunidad. Generalmente, según va aumentando la frecuencia, duración y calidad de las relaciones con la comunidad, el programa se asienta más en ella.

Existen muchos y muy diversos programas con base en comunidades. Entre ellos figuran programas de licencia fuera de las instituciones, hogares de

tránsito para después de que el delincuente haya cumplido cierto tiempo en una institución, hogares de grupos y hogares para la rehabilitación de delincuentes juveniles, en lugar de encarcelación, servicios no residenciales mientras el delincuente vive en su hogar, y los tradicionales modelos de libertad condicional y libertad vigilada.

Es difícil obtener datos nacionales fidedignos sobre acontecimientos en cuanto a programas basados en la comunidad, debido a que la calidad y el tipo de los datos notificados varían mucho de un estado a otro y a que con frecuencia existe una diferencia de tres a cinco años entre que se hace el censo y su presentación final.

No obstante, la información siguiente deberá aclarar la situación actual sobre los nuevos programas con base en la comunidad, independientemente de las tradicionales medidas de libertad condicional y vigilada. En un reciente documento de alcance nacional sobre niños bajo custodia, publicado en 1974, se analizan los datos recopilados durante 1970-71. Aunque supuestamente existe una tendencia a la adopción de programas basados en la comunidad, es interesante observar que hasta el 30 de junio de 1971 únicamente el 2 por ciento, aproximadamente, de la población de delincuentes juveniles recluidos estaba en hogares de tránsito u hogares de grupos. Además, el número de estados que proyectaban aumentar la población de sus escuelas de capacitación es casi igual que el número de estados que proyectan reducir la población de sus instituciones.

En un estudio de los programas existentes en febrero de 1971 para el tratamiento de adultos en la comunidad, se demostró que de los 46 departamentos que suministraron información, sólo la mitad (23) tenía este tipo de programas. El número total de delincuentes que participaban en tales programas de tratamiento ascendía a 4.143, oscilando entre 10 y 437, según el estado. Aun la cifra más alta, 437, representaba sólo el 2 por ciento de la población penal del estado. En unos 31 estados se permite la excarcelación para asistir al trabajo, otro programa destinado a fomentar lazos positivos con la comunidad. Por lo tanto, debe quedar aclarado que aunque existe un movimiento hacia los programas de rehabilitación con base en las comunidades, en la mayoría de los estados el número de delincuentes adultos que participan en esos programas es muy pequeño en relación con la población penal.

El sistema de rehabilitación de adultos ha estado sometido a tensiones considerables durante los últimos cinco años, puesto que estrategias divergentes, en parte debidas a reacciones provocadas por los recientes motines en las prisiones, lo han encauzado en direcciones opuestas. Una de las primeras reacciones ha sido la demanda de más seguridad, especialmente en lo que se refiere a crear prisiones de seguridad máxima y mínima. Consecuente con este enfoque, surgió una creciente inquietud respecto de los programas de licencia y de excarcelación para trabajar. Esta preocupación emana de dudas acerca de que los procedimientos de selección se hayan perfeccionado suficientemente para evitar la participación de delincuentes de alto riesgo.

Como resultado del motín en la penitenciaría de Attica, ha logrado

cierto apoyo una estrategia competidora. Para muchos observadores, Attica ilustró claramente los peligros de la institucionalización, tanto de los penados como del personal de rehabilitación. Para quienes en general apoyaban el movimiento en favor de los programas de rehabilitación con base en la comunidad antes de que sucediera lo de Attica, el motín aumentó el sentido de urgencia en cuanto a destinar más dinero y energías para formular programas innovadores con base en la comunidad.

El "derecho a tratamiento" y su contraparte, el "derecho a no recibir tratamiento", también han producido tensiones sobre la creación de programas con base en la comunidad para la rehabilitación de adultos. Algunos alegan que todo lo que se le exige al estado es proporcionar un ambiente humanitario en el cual cumplan su condena los delincuentes para pagar una deuda con la sociedad. La idea de la libertad vigilada está siendo duramente atacada por requerir una vigilancia excesiva mientras rehabilita muy poco o nada al delincuente.

El movimiento en favor de programas de rehabilitación de adultos con base en las comunidades actualmente parece consolidarse en torno a la excarcelación para ir al trabajo, licencias y hogares de tránsito, aunque también se está experimentando con algunos programas de desviación del reo del sistema judicial con anterioridad a la celebración de su juicio.

Los programas con base en las comunidades para la rehabilitación de delincuentes juveniles también han estado sometidos a tensiones, pero en este campo se ha realizado más experimentación. En los últimos cinco años varios estados han hecho hincapié en la reducción del número de delincuentes juveniles recluidos en instituciones penales. Algunos estados están hablando de cerrar algunas de las escuelas de capacitación, cuando no todas.

La experiencia más radical y de mayor trascendencia en materia de desinstitucionalización hasta la fecha, es la del estado de Massachusetts, donde en 1972 se cerraron las escuelas de capacitación. En su lugar se creó un sistema con base en la comunidad compuesto de un gran número de programas diversos, administrados por el sector privado.

Las estadísticas ofrecen cierta medida de la magnitud del cambio que está ocurriendo en Massachusetts. En 1971, sólo el 6 por ciento de la población recluida en instituciones sin remisión condicional de la pena, tenía alguna forma de contacto rutinario con comunidades locales. En un día típico de junio de 1974, el Departamento de Servicios Juveniles tenía a su cargo 2.300 jóvenes. De estos, el 41 por ciento se encontraba en libertad vigilada, mientras que el 59 por ciento restante estaba en alguna forma de colocación. Desglosando aún más este último grupo, encontramos que el 9 por ciento estaba bajo cuidado seguro, el 28 por ciento se alojaba en hogares de grupos, el 12 por ciento en hogares de cuidados adoptivos y el 51 por ciento restante estaba en servicios no residenciales.

La información preliminar de un estudio comprensivo de la labor de rehabilitación realizada en Massachusetts sugiere que la juventud está respondiendo más favorablemente al nuevo sistema y que parece estar desempeñándose mejor en lo tocante a su reintegro a la comunidad. No obstante,

aunque es cierto que la reducción de la población penal ha sido adoptada por muchos estados como una meta deseable, otros estados continúan construyendo nuevas instituciones de reclusión.

Otro ejemplo de la campaña nacional en favor de sistemas de rehabilitación con base en la comunidad es el programa de la Oficina Federal de Cárceles, que ahora administra 16 centros de tratamiento en comunidades y emplea bajo contrato los servicios de más de 200 instalaciones. El número de delincuentes que participan en estos programas se ha duplicado con creces en los últimos cinco años.

Aunque aún no ha concluido el debate sobre la rehabilitación con base en las comunidades, la cuestión principal no es tanto si debería existir este tipo de programas, sino quiénes deberían participar en ellos, quién debería administrarlos y cómo se podrían observar y medir los resultados.

#### La Acreditación en el Campo de la Rehabilitación

El denodado esfuerzo de la Asociación Norteamericana de Rehabilitación (American Correctional Association -- ACA) para fomentar la acreditación de organismos de rehabilitación rindió frutos en 1974, cuando se estableció la Comisión para la Acreditación de Instituciones de Rehabilitación. En 1946, la ACA había publicado su primer Manual de Normas para la Rehabilitación, en respuesta al interés de sus miembros de que se mejoraran los servicios de rehabilitación mediante la formulación de normas apropiadas. Esta publicación ha sido enmendada cuatro veces, la última en 1966. Con la edición de 1966, la acreditación de organismos e instituciones de rehabilitación, similar a la de hospitales y universidades, tenía probabilidades de ganar aceptación. Gracias a una donación de la Fundación Ford fue posible formular un medio de autoevaluación, para lo cual se hizo un resumen de los elementos principales del Manual de Normas para la Rehabilitación. Finalmente, en 1974, con la ayuda de la LEAA, se estableció la Comisión para la Acreditación de Instituciones de Rehabilitación, a los efectos de llevar a la práctica un programa de acreditación voluntaria de cualquier organismo que solicitase este servicio.

La acreditación se hace mediante una combinación de autoevaluación y evaluación por una comisión de expertos. La Comisión de 20 miembros representa todas las fases más importantes de la rehabilitación y funciona como un organismo independiente, aunque sus miembros son elegidos por los miembros de la Asociación Norteamericana de Rehabilitación. El programa acaba de comenzar, pero encierra grandes posibilidades para mejorar la calidad de los servicios de rehabilitación. Con toda probabilidad, un tal programa se extenderá a todas las fases de la justicia de lo criminal.

#### El Instituto Nacional de Rehabilitación

Aunque el verdadero impacto de sus actividades aún es cosa del futuro, el Instituto Nacional de Rehabilitación debería incluirse en todo examen que se haga de la rehabilitación a principios de los años 70. Creado extraoficialmente en 1972, el Instituto recibió su autorización estatutoria

en 1974 en la Oficina Federal de Cárceles, dependiente del Departamento de Justicia. Tiene por meta servir como punto focal nacional para mejorar las prácticas de rehabilitación. Entre sus principales objetivos figura la prestación de asistencia técnica y la capacitación de personal en justicia de lo criminal, así como realizar investigaciones y evaluaciones en el campo de la rehabilitación.

#### Reglamento Estándar Mínimo

El tema del Reglamento Estándar Mínimo para el Tratamiento de Reclusos es de especial interés para los delegados participantes en el Quinto Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Crimen y el Tratamiento de los Delincuentes, como proyecto estudiado y aprobado por el Primer Congreso en 1955, y debatido en Congresos subsiguientes. Ha sido respaldado vigorosamente por las Naciones Unidas, por lo que la aplicación de este Reglamento por las naciones miembros es muy importante. Puesto que durante el período abarcado por este informe en los Estados Unidos se han tomado medidas concretas para la aplicación de este Reglamento, a continuación se presenta una exposición detallada al respecto.

Durante la larga historia de las penitenciarías no cesó la búsqueda de un conjunto de principios o estándares de aceptación general que guiaran su funcionamiento y administración. En octubre de 1870, se celebró en Cincinnati, Ohio, la Conferencia Nacional sobre Disciplina en Penitenciarías y Reformatorios en la que se adoptó un conjunto de normas en forma de Declaración de Principios que permanecerían virtualmente invariables durante casi un siglo. Dichas normas fueron enmendadas en 1970 por la Asociación Norteamericana de Rehabilitación, principalmente para actualizarlas a la luz de los acontecimientos más importantes en el campo de la rehabilitación, que no habían previsto los redactores de la Declaración original.

La Declaración de Principios de 1870 tuvo una importante influencia sobre el trabajo de la Comisión Internacional Penal y Penitenciaria (International Penal and Penitentiary Commission -- IPPC) la que durante más de 80 años proporcionó dirección internacional en materia de reforma penal. En 1926, la IPPC adoptó la formulación del primer Reglamento Estándar Mínimo para el Tratamiento de Reclusos. Este Reglamento fue enmendado en 1933 y nuevamente en 1951. Cuando las funciones de la IPPC se transfirieron a las Naciones Unidas, el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Crimen y el Tratamiento de los Delincuentes, celebrado en 1955, aprobó una nueva modificación de este Reglamento que había sido iniciada por la IPPC. El 31 de julio de 1957, el Consejo Económico y Social invitó a los gobiernos miembros a que considerasen favorablemente la adopción del Reglamento y lo aplicasen a la administración y funcionamiento de sus instituciones correccionales.

Desde entonces, el Secretario General de las Naciones Unidas en dos oportunidades solicitó información de los gobiernos miembros con respecto al grado de aplicación del Reglamento. La primera encuesta de este tipo, transmitida en el otoño de 1967, sólo produjo datos fragmentarios de los Estados Unidos. Como no existía un mecanismo apropiado para obtener la información de cada estado y del Distrito de Columbia, la respuesta norteamericana se

basó principalmente en la experiencia de la Oficina Federal de Cárceles de los EE.UU. y, por ende, no es necesariamente representativa de la labor realizada en el país.

Cuando el 14 de mayo de 1974 el Secretario General hizo una segunda solicitud a los estados miembros, los Estados Unidos iniciaron un serio esfuerzo por obtener información más comprensiva sobre la adopción del Reglamento en este país. Con la aprobación del Departamento de Estado, la Comisión sobre Instalaciones y Servicios Correccionales del Colegio de Abogados de los EE.UU. ofreció los servicios de su personal para realizar una encuesta en los 50 estados, la que fue patrocinada conjuntamente por la Asociación de Administradores de Instituciones Estatales de Rehabilitación, la Asociación Norteamericana de Rehabilitación y la Oficina Federal de Cárceles de los EE.UU. Se obtuvo una encuesta compuesta, cuyos resultados fueron publicados por la Comisión del Colegio de Abogados de los EE.UU. El resumen que aparece a continuación fue tomado del informe presentado por la Comisión al Departamento de Estado de los Estados Unidos.

Se recibieron respuestas completas de 48 estados, del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, del Distrito de Columbia y de la Oficina Federal de Cárceles de los EE.UU. El personal de la Comisión llegó a la conclusión de que el informe compuesto reflejaba en forma bastante certera la aplicación del Reglamento. No obstante, la encuesta no suministró información sobre la influencia del Reglamento en las prácticas de la detención previa al juicio, ya que la gran mayoría de las instalaciones de detención destinadas a este fin no son administradas o controladas por los organismos correccionales estatales, sino por unidades de gobiernos locales.

Las respuestas adolecían de otra limitación, ya que eran producto de la autoevaluación y estaban sujetas a diferencias de interpretación de las preguntas incluidas en el cuestionario. Esta situación, por supuesto, no es privativa de los Estados Unidos y muy bien puede repetirse con respecto a las respuestas de otros países miembros.

Aunque la encuesta indica que el Reglamento no ha surtido un efecto significativo y directo sobre las actuales leyes o reglamentos administrativos, las garantías que establece han sido incorporadas en su mayor parte a las leyes y reglamentos que gobiernan a las instituciones penales del país. Que esto sea el caso no sorprende puesto que por medio del Reglamento se tenía la intención de que "...sobre la base del consenso del pensamiento contemporáneo...se establezca lo que generalmente es aceptado como un buen principio y práctica en el tratamiento de los reclusos y en la administración de instituciones". El papel desempeñado por la Asociación Norteamericana de Rehabilitación para fomentar la adopción de tales principios y prácticas mediante la publicación de ediciones sucesivas de su Manual de Normas para la Rehabilitación, indudablemente influyó en la adopción de normas que en todo sentido son compatibles con el Reglamento internacional.

La disponibilidad de las Normas de la ACA y de aquellas promulgadas por otras organizaciones profesionales también parece responder a la circunstancia de que la encuesta sólo reveló el uso limitado del Reglamento para la capacitación del personal de las instituciones correccionales en

los EE.UU. Además, es significativo que si bien sólo unos pocos estados proyectaban adoptar oficialmente el Reglamento, casi la mitad de las jurisdicciones que respondieron comunicaron progreso en los trabajos tendientes a la adopción de normas que estaban en consonancia con las del Reglamento.

En un resumen de los resultados de la encuesta se indica que en las 51 jurisdicciones que respondieron a la misma, un 78 por ciento de las Reglas tenía aplicación absoluta, un 14 por ciento aplicación parcial, un 4 por ciento se reconocía en principio y el 4 por ciento restante era inaplicable.

El hecho de que en los Estados Unidos, al igual que en otros países, no se adoptasen cabalmente varias Reglas, a menudo se debe al hacinamiento de reclusos en las instituciones o a la falta de los necesarios recursos físicos o de mano de obra. Por ejemplo, de las jurisdicciones que respondieron a la encuesta, el 55 por ciento indicó tener problemas para cumplir con las normas referentes al alojamiento de los reclusos, debido a limitaciones físicas o al hacinamiento en las instituciones. El 28 por ciento no adopta totalmente las Reglas referentes a la práctica de ejercicios y deportes, pues éstas se aplican a reclusos bajo vigilancia máxima; el 39 por ciento no puede adoptar las normas referentes a los servicios médicos, y el 31 por ciento informó que no podía adoptar normas de trabajo para los reclusos debido a problemas presupuestarios que le impedían ofrecer una remuneración equitativa o una capacitación adecuada a los trabajadores encarcelados.

En general, las jurisdicciones que respondieron fueron bastante francas en la identificación de los problemas con los que tropiezan para poner en práctica las Reglas, así como en su reconocimiento de que no podían hacerlo cabalmente, cuando tal era el caso. Además, a medida que los estados vayan poniendo en práctica las normas institucionales recomendadas por la Comisión Consultiva Nacional sobre Normas y Metas de la Justicia de lo Criminal, y adquiera impulso el programa para la acreditación voluntaria de los organismos de rehabilitación, se reducirán en grado considerable las deficiencias en la aplicación del Reglamento internacional.

También es digno de señalar que la autoevaluación de los estados al responder al cuestionario de los EE.UU., ha dado lugar a que reconocieran la importancia de las normas para las medidas contemporáneas de rehabilitación. El Estado de Connecticut ha adoptado el texto completo del Reglamento como preámbulo de las Directivas Administrativas de su Departamento Estatal de Rehabilitación. El Gobernador de Carolina del Sur, por orden ejecutiva, dispuso que el director de rehabilitación adoptase aquellas reglas que no fueren incompatibles con la Constitución o estatutos del Estado. El Gobernador de Ohio firmó una orden ejecutiva similar, y en los estados de Nevada e Illinois se han tomado medidas comparables. La Asociación de Administradores de Instituciones Estatales de Rehabilitación está instando a todos los estados a que adopten medidas similares antes de que en septiembre de 1975 se celebre el Quinto Congreso de las Naciones Unidas.

Cabe señalar que el creciente interés que los estados han puesto de manifiesto por el Reglamento se debe, en gran parte, a los esfuerzos de

organismos voluntarios no gubernamentales, los que en años recientes han dado notoriedad mucho mayor a las normas internacionales.

Acontecimientos Más Recientes

En los últimos meses del quinquenio que medió entre los dos Congresos de las Naciones Unidas, los Estados Unidos adoptaron medidas para poner en práctica muchas de las reformas propuestas en los últimos años, especialmente aquellas relacionadas con penitenciarías. La declaración más directa indicativa de tal reforma fue la que el Director de la Oficina Federal de Cárceles de los Estados Unidos expresó en abril de 1975. En las cámaras legislativas de los estados se encuentran pendientes varios proyectos de ley en los que se recomiendan cambios similares en política y reorganización del actual sistema penitenciario.

Por el momento sólo puede inferirse cuáles serán los aspectos fundamentales de las nuevas políticas. Sin temor a equivocarnos podría decirse lo siguiente:

1. Existe una mayor aceptación de la teoría según la cual el método más prometedor para reducir la criminalidad consiste en una rápida y positiva encarcelación de los culpables de delitos graves. Se considera que este enfoque disuadirá a los presuntos criminales e incapacitará al reincidente que, de lo contrario, seguiría cometiendo crímenes. Una razón para adoptar este método de reducir la criminalidad ha sido el fracaso de los programas de rehabilitación en la prevención de la reincidencia. En un voluminoso estudio realizado por Robert Martinson, éste llega a la conclusión de que: "Con pocas y aisladas excepciones, los esfuerzos de rehabilitación de los que se ha dado cuenta hasta la fecha no han tenido ningún efecto apreciable sobre la reincidencia".

2. Parece existir una fuerte tendencia a limitar los programas de rehabilitación a aquellos reclusos que están dispuestos a aceptar ese tratamiento.

3. Se están criticando las condenas indeterminadas. Se están recomendando condenas fijas y más cortas.

4. Se aboga por la abolición de la libertad vigilada bajo palabra. Pierde toda justificación con respecto a delincuentes que no participan en programas de rehabilitación.

5. Se continúa haciendo hincapié en la ejecución de programas de rehabilitación con base en la comunidad.

12. Nuevos Acaecimientos en Materia de Justicia de Menores

La delincuencia juvenil sólo llegó a estar en un primer plano de la atención pública a fines del período de 1970-75 cuando el Congreso sancionó la Ley de 1974 sobre Justicia de Menores y Prevención de la Delincuencia Juvenil. Mediante esta ley se creó la Oficina de Justicia de

Menores y Prevención de la Delincuencia Juvenil en el seno de la LEAA, dependiente del Departamento de Justicia. Pero esto no debería interpretarse como que no hubo otros acaecimientos importantes o que la delincuencia juvenil no era un problema de importancia.

Lo acontecido en cuanto a justicia de menores se resumirá bajo dos encabezamientos: la estructura jurídica de la justicia de menores y acaecimientos programáticos.

Al igual que las teorías calificativas que se originaron en la pasada década, la criminología radical, en lugar de enfocar al criminal oficialmente designado, se concentra en el proceso decisorio que define ciertas formas de comportamiento como criminal y en el proceso de seleccionar ciertos infractores de la ley para identificarlos oficialmente como criminales. Se alega que la clasificación de criminal se asigna de manera que con ello se ayude a mantener el orden establecido y a no amenazar los estilos de vida de quienes están en el poder. Esta teoría sumamente politizada afirma que casi todos los crímenes cometidos en las sociedades capitalistas constituyen reacciones a las instituciones capitalistas, intentos de los infractores para sobrevivir en una situación económica precaria producida por el sistema capitalista. Según esta teoría, el problema de la criminalidad sólo se puede resolver con el derrumbe de la sociedad capitalista y el nacimiento de una nueva sociedad basada en principios socialistas.

Estas doctrinas contrastan marcadamente con los recientes esfuerzos llevados a cabo para reducir la criminalidad mediante el fortalecimiento de los programas destinados a combatirla. Tal como sería de esperar, esta teoría ha tenido muy poco efecto sobre los programas de acción, aunque puede haber hecho sentir alguna influencia en unos pocos programas de rehabilitación y en los esfuerzos por suprimir el carácter de delito de ciertos actos, desviando a los infractores del acostumbrado proceso de la justicia de lo criminal. No obstante, debería tenerse en cuenta que el apoyo que los criminólogos radicales dan a la campaña para que ciertos actos no sean clasificados ya como delitos y para que se excluya a los infractores del habitual proceso de justicia, no parece emanar de sus deseos de mejorar el actual sistema de justicia de lo criminal, sino más bien de una negación total de ese sistema y de su aceptación de la premisa de que hay que proteger a toda persona contra las consecuencias del mismo. Cierta parte del hincapié actual en los delitos y la corrupción de personas pertenecientes a los estratos medio y alto de la sociedad, parece vincularse con esta teoría, aunque el escándalo de "Watergate" y sus efectos posteriores han tenido una influencia mucho más significativa.

La Estructura Jurídica de la Justicia de Menores

El modelo clásico del tribunal de menores, que dominó el campo de la justicia de menores en los Estados Unidos durante casi 70 años, fue impugnado seriamente por vez primera en 1967. Esa primavera, el Tribunal Supremo de los EE.UU. dictaminó, en el caso Gault, que los delincuentes juveniles tenían derecho a cierta protección en el proceso jurídico ante el tribunal de menores. Casi al mismo tiempo, la Comisión del Presidente sobre Vigilancia del Cumplimiento de la Ley y Administración de Justicia recomendó que

en las comunidades se estableciesen oficinas de servicios para menores que se encargarían de los actos delictivos que no fuesen violaciones del código penal, evitando de este modo que los tribunales de menores tuviesen que atender estos tipos de delito.

En los años subsiguientes, se establecieron muchas oficinas de servicios para menores y se modificaron muchas actuaciones de los tribunales de menores a fin de poner en práctica las pautas que para casos juveniles había recomendado la citada Comisión del Presidente. Además, se reafirmaron los principios del caso Gault y varios fallos posteriores del Tribunal Supremo ampliaron su aplicación.

Las teorías etiológicas sobre delincuencia juvenil formuladas por primera vez en los años 60, fueron promovidas por el interés en los derechos del delincuente juvenil. Este interés era, obviamente, un reflejo del énfasis que desde la década de 1960 habían merecido en este país los derechos constitucionales de las minorías y los derechos civiles básicos de la persona, transplantados al marco del tribunal de menores.

Estos cambios han alterado considerablemente el modelo clásico del tribunal de menores. En un principio era supuestamente un tribunal oficioso. Desempeñó el papel de parens patriae. Se consideró que todos los menores, hasta una edad específica, eran incapaces de cometer delitos penales. Por lo tanto, carecía de significado la distinción entre los infractores del estado legal y aquellos que violaban los estatutos del código penal. Todos los delincuentes juveniles habrían de tratarse como jóvenes cuyo proceso de socialización mostraba síntomas de haber fracasado y quienes, por lo tanto, habrían de recibir tratamiento en instituciones, serían sometidos al régimen de libertad condicional o se ubicarían por algún tiempo en hogares particulares. Como no existía concepto de delito en este modelo, no se podía aplicar el proceso legal. La remisión al tribunal de menores se interpretó como un tratamiento de rehabilitación, en que el juez de menores era un experto y cuyos conocimientos serían complementados por la labor de personal adicional idóneo en la materia. Pero era necesario que este experto fuese juez de un tribunal, con autoridad para ordenar tratamiento obligatorio, ya que, de otro modo, el delincuente juvenil y su familia podrían rehusar el tratamiento para corregir su comportamiento antisocial.

Este modelo ha sido modificado. Ahora se considera que no es apropiado que un tribunal juzgue a un menor de edad que haya cometido delitos específicamente juveniles (por ej., ausencia no autorizada de la escuela, deserción del hogar y otras transgresiones similares, o sea, los delitos llamados contra el estado legal). No obstante, cuando un joven ha cometido un delito encuadrado en el código penal, se reconoce que deberá ser juzgado por un tribunal, por lo que los procedimientos oficiosos empleados hasta ese momento tienen que ajustarse ahora a las debidas normas del proceso legal. De esta manera, el trámite de los casos de estos delincuentes juveniles ha sido sustraído, en gran medida, de la discreción administrativa para devolverlo al proceso judicial.

### Acaecimientos Programáticos

¿Qué debe hacerse con el menor después de que ha sido declarado delincuente? La gran variedad de propuestas y programas formulados durante este período en respuesta a este problema, puede resumirse bajo dos encabezamientos similares a los de los adultos: programas de desviación y alternativas a la reclusión en instituciones.

### Programas de desviación

La desviación se refiere a lo que la familia del delincuente juvenil y éste acuerdan hacer para evitar que tal menor repita sus actividades delictivas, sin que en ello intervenga el sistema de justicia de menores o se inicie un expediente policiaco permanente. Los cuatro modelos de desviación del sistema de justicia de menores sugeridos por Edwin M. Lemert -- el modelo escolar, el modelo de asistencia social, el modelo de aplicación de la ley y el modelo de la organización en la comunidad -- facilitan la estructuración del examen de la gran variedad de métodos de desviación cuya aplicación se está ensayando actualmente.

El efecto de las teorías etiológicas de la delincuencia, el descontento actual con la eficacia de todas las medidas de tratamiento de rehabilitación y la crónica carga excesiva de labores que debe soportar el sistema de justicia de lo criminal, incluyendo la justicia de menores, han contribuido a la actitud favorable hacia la desviación.

### Alternativas a la Reclusión en Instituciones

Las mismas razones que motivaron a los partidarios de los programas de desviación del sistema jurídico, son compartidas por aquellos que tratan de hallar alternativas a la reclusión de delincuentes juveniles en instituciones de rehabilitación. Al igual que con los adultos, a principios de la década de 1970 se llevaron a cabo muchos experimentos con tratamientos basados en la comunidad, como medio para evitar la encarcelación y dejar al delincuente juvenil en la comunidad convencional. Mediante estos programas se hace un esfuerzo especial para que el delincuente participe en la comunidad en que reside, por conducto de hogares de tránsito, centros de tratamiento de la comunidad, servicios clínicos de diversos tipos y los programas convencionales de libertad condicional con régimen de prueba y de libertad vigilada.

En el Capítulo 6 sobre Evaluaciones y en el Capítulo 11, sobre Rehabilitación, se describen con más detalle los programas de tratamiento ofrecidos en la comunidad y de desinstitucionalización, especialmente aquellos llevados a cabo en el estado de Massachusetts.

### 13. Criminalidad "de cuello blanco"

En años recientes se ha estado dedicando mayor atención a la criminalidad "de cuello blanco" en virtud del reconocimiento de los enormes costos económicos y sociales que tal tipo de delito impone a la comunidad en general.

Se calcula que esta categoría de delitos actualmente cuesta al público unos 40.000 millones de dólares al año, excluyendo el costo de las conjuras para la fijación ilegal de precios y el espionaje industrial. Los delitos encuadrados en esta categoría que entrañan corrupción gubernamental, son particularmente perniciosos en una sociedad democrática que depende del acatamiento voluntario de la ley para mantener el orden. Según observó el Magistrado Brandeis del Tribunal Supremo de los EE.UU.:

"En un gobierno regido por leyes, la existencia del gobierno estará en peligro si tal gobierno deja de cumplir las leyes al pie de la letra. Nuestro gobierno es el maestro potente y omnipresente. Para bien o para mal, con su ejemplo es guía para todo el pueblo. El delito es contagioso. Si el Gobierno viola la ley, con ello fomenta el desacato a la ley; invita a todos a que dicten sus propias leyes e invita a la anarquía".

A diferencia de los crímenes callejeros, la criminalidad "de cuello blanco" es básicamente responsabilidad de las autoridades federales. Los complejos planes de negocios fraudulentos y los refinados convenios para la fijación ilegal de precios exceden la capacidad de detección de la mayoría de los funcionarios estatales y locales del orden público. Por consiguiente, el gobierno federal ha concentrado gran parte de sus esfuerzos en materia del orden público en la represión de la criminalidad "de cuello blanco". Una cantidad considerable de estos delitos consisten en fraudes y sobornos relacionados con la distribución de subsidios gubernamentales y el otorgamiento de contratos públicos.

El gobierno federal está tomando medidas para aumentar las sanciones por este tipo de delito. Según un proyecto de ley, en el que se contempla la reforma del código penal federal, el nivel máximo de las multas por causas penales sería aumentado a 100.000 dólares para las personas individuales y a 500.000 para las organizaciones. Además, para reos condenados por delitos "de cuello blanco" se tratan de obtener sentencias a prisión. En general se reconoce que la mayor disuasión para este tipo de delincuentes es el temor a una tal sentencia.

Los funcionarios gubernamentales corruptos han sido blanco especial de los organismos federales encargados de la vigilancia del cumplimiento de la ley. En años recientes han sido enjuiciados diversos funcionarios federales de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. También han sido objeto de enjuiciamiento federal numerosos funcionarios de gobiernos locales. Estos esfuerzos en el campo del orden público son esenciales para restablecer la confianza del pueblo en la equidad, integridad y decencia de nuestros funcionarios e instituciones gubernamentales.

#### 14. Suspensión del Carácter Delictivo de Ciertos Actos

En el período de 1970-75 no se han registrado acontecimientos de importancia práctica en cuanto a la suspensión del carácter delictivo de ciertos actos que previamente se consideraron comportamiento criminal, aunque el tema ha sido ampliamente discutido en las esferas de la justicia de lo criminal.

Los motivos tras este movimiento que propugna la "descriminalización" en parte responden a las mismas inquietudes acerca de la situación de la criminalidad, a la que ya se ha aludido en otra parte de este trabajo. Uno de los principales argumentos es que los medios con los que cuenta la justicia de lo criminal actualmente están tan recargados, a todos los niveles, que su funcionamiento adecuado resulta extremadamente difícil. Tanto la Comisión del Presidente sobre Vigilancia del Cumplimiento de la Ley y Administración de Justicia, como la Comisión Consultiva Nacional sobre Normas y Metas de la Justicia de lo Criminal, han reconocido plenamente el significado de los problemas que plantea esta excesiva carga de trabajo.

Una cantidad extraordinaria de tiempo de los organismos encargados de administrar la justicia de lo criminal, en particular la policía, se dedica al control del tránsito y a las infracciones de sus reglas, a combatir el alcoholismo, el tráfico de drogas y los juegos de azar. El alcoholismo, el uso de drogas, los juegos de azar y otros varios delitos, tales como las prácticas sexuales de diversa índole por parte de adultos anuentes, han sido calificados de delitos sin víctimas. Se ha sostenido que la actual congestión en el sistema de justicia de lo criminal se reduciría considerablemente si estos delitos sin víctimas fuesen "descriminalizados". La policía, las fiscalías y los tribunales entonces podrían concentrar mejor sus esfuerzos en combatir delitos graves que entrañan violencia, así como aquellos que se perpetran contra la propiedad.

En apoyo de esta reforma también se alega que toda persona tiene el derecho de actuar en la forma en que lo desee, siempre y cuando sus actos no violen los derechos y deseos de otra persona. Otro argumento en favor de la "descriminalización" es el descontento general con la eficacia de los actuales programas de rehabilitación y la creencia de que el sometimiento de un individuo a las actuaciones de los organismos de la justicia de lo criminal -- en particular si se trata de un delincuente juvenil -- en realidad puede ser perjudicial para ese individuo y hasta puede llegar a confirmarlo en una carrera de delincuencia.

Aun otro argumento es la creencia de que otros tipos de tratamiento para algunas de las personas culpables de cometer delitos sin víctimas, como el tratamiento médico para alcohólicos y drogadictos, son mucho más lógicos y más prometedores en cuanto a la prevención de futuros problemas. En el caso de algunas infracciones de las leyes sobre estupefacientes, tales como el fumar marihuana, todavía existe gran confusión con respecto al daño que realmente puede ocasionar esta droga.

Los esfuerzos que se llevan a cabo actualmente para "descriminalizar" estos delitos se han concentrado en la legalización del uso de marihuana, en la eliminación de las restantes sanciones punitivas y de la discriminación contra los homosexuales y en la transferencia del tratamiento de los alcohólicos a los servicios médicos. De este modo, tales reformas sustituirían lo que hoy día se considera una extensión injustificada del derecho penal por programas médicos, de salud mental y de asistencia social.

La suspensión del carácter delictivo de ciertos actos quizá representa uno de los medios más eficaces para desviar a los infractores del sistema

de justicia de lo criminal. Este método de desviación generalmente se refiere a la sustitución de los procedimientos penales convencionales por otros tipos de programas para los transgresores. Con ello se logra reducir el volumen de casos que deben tramitar los organismos de la justicia de lo criminal. No obstante, es objeto de crítica en el sentido de que viola el principio de igualdad de los ciudadanos ante la ley, puesto que algunos infractores son procesados del modo convencional, mientras que a otros se les permite escapar a las consecuencias legales de sus actos.

En esta monografía se ha aludido en diversas ocasiones al tema de la desviación del sistema judicial, especialmente bajo el encabezamiento de Justicia de Menores, ya que los delincuentes juveniles y adolescentes tradicionalmente se consideran los sujetos más propicios para tal desviación.

#### 15. Novedades en Materia de Teoría Criminológica

Los programas de acción para combatir la criminalidad se basan en alguna teoría sobre el comportamiento criminal, que en épocas recientes por lo general está representada por una interpretación etiológica. Un ejemplo de un efecto muy conspicuo y eficaz de la teoría sobre la acción fue el impacto que a principios de este siglo tuvo la psicología psicoanalítica sobre el diagnóstico y el tratamiento de autores de delitos graves. En época más reciente, podría citarse el efecto espectacular de las teorías de la anomia, de las estructuras de la oportunidad y de la alienación. La teoría de la solución ilegítima conjunta de problemas, abrazada por un sector considerable de la juventud, durante la década de 1960 ejerció considerable influencia sobre los programas de acción en el campo de la delincuencia juvenil. Como tradicionalmente han sido los departamentos de sociología de las universidades norteamericanas los que acogieron en su seno a la disciplina de la criminología, son las teorías sociológicas las que mayor influencia han tenido en los programas de acción en materia de criminalidad.

En los años 70 el impacto de la teoría criminológica sobre los programas operativos ha sido mucho menor que a principios de la década de 1960. Esto es bastante comprensible, pues la preocupación nacional sobre la criminalidad se dirigía más hacia la supresión del crimen por medio de la aplicación de la ley, que hacia la eliminación de las causas del comportamiento criminal, lo que habría conferido prominencia a las teorías etiológicas. Por lo tanto, en la década de 1970 se han registrado pocas innovaciones importantes en la teoría criminológica. Continúa el hincapié general en las estructuras de la oportunidad. Lo mismo sucede con la alienación y los problemas de las minorías y de los pobres y, por supuesto, la teoría de los calificativos. La criminología moderada y la liberal han mantenido su postura familiar de los años 60, y la principal innovación en los Estados Unidos fue tal vez la aparición de la llamada criminología radical que, no obstante, ha tenido muy poco efecto sobre los programas operativos.

#### Victimología

Otra escuela de pensamiento criminológico se conoce generalmente con el nombre de victimología, término éste que cubre una amplia gama de cuestiones que tratan de alguna manera con las víctimas de actos criminales. Es así que en los así llamados estudios de victimología se incluyen temas tan diversos como lo son los complejos modelos de interpretación del comportamiento criminal, que tienen en cuenta tanto al delincuente como a la víctima, y la simple tesis de que debiera compensarse a las víctimas de actos criminales por las pérdidas que hubieren sufrido.

Tal vez la esencia de las teorías más radicales de la victimología se podría describir como una interpretación de un acto criminal como una interacción entre el delincuente y la víctima, en la que ambos desempeñan un papel, en lugar de la opinión convencional de que el delito es el acto y la exclusiva responsabilidad del delincuente. Si bien es obvio que esta interpretación no se puede aplicar a todos los delitos penales, estos victimólogos han singularizado muchos delitos que son instigados o facilitados por las víctimas.

Entre los ejemplos favoritos citados por el victimólogo está el de la persona que deja su automóvil en la calle con la llave en el encendido, facilitando así el que se lo roben; o una violación supuestamente resultante del comportamiento provocativo de la víctima; o un conflicto familiar que termina en un asesinato que parece ser resultado de prolongada hostilidad y provocación, tanto de la víctima como del eventual homicida.

Hasta ahora parece ser que la victimología ha surtido un doble efecto. En primer término, la victimología representa una nueva teoría etiológica aplicable a muchos actos delictivos, con la que se explica el comportamiento criminal desde el punto de vista de las acciones del delincuente así como de la víctima. Esta etiología encierra muchas nuevas posibilidades para la prevención y el control del comportamiento criminal.

Desde el punto de vista de los programas de acción destinados a reducir la criminalidad, la victimología conduce a varias medidas preventivas que las presuntas víctimas pueden tomar para reducir la probabilidad de que se cometa un delito. El concepto importante de dificultar el logro del objetivo del delito se puede concebir como secuela de las interpretaciones victimológicas. Ejemplos típicos de este enfoque son la presión sobre las posibles víctimas para que observen y mejoren la seguridad de sus automóviles, hogares o personas durante contactos con extraños. Este tipo de prevención de delitos no se limita a asesorar a las posibles víctimas, sino que ha dado lugar a extensas investigaciones para dificultar el logro del objetivo del delito, tales como las que se han llevado a cabo en materia de "espacio defendible". Así, por ejemplo para tratar de reducir varios tipos de robos con escalamiento y asaltos, se ha recurrido a la planificación y a la arquitectura. Se ha reconocido abiertamente que la víctima desempeña un papel en el delito del que es objeto, y que tomando ciertas medidas, se puede reducir e incluso evitar la posibilidad de caer víctima de un delito.

## 16. Panorama y Tendencias Estadísticas

En esta sección se resume el alcance y las tendencias de la delincuencia juvenil y de la criminalidad en los Estados Unidos, tal como se refleja en las principales compilaciones estadísticas disponibles actualmente para el período de 1970-1975. Son éstas los Informes Criminales Uniformes, los informes del Grupo Nacional sobre la Criminalidad, que ofrecen estadísticas sobre víctimas, las Estadísticas Nacionales sobre Reclusos, las Estadísticas sobre Cárceles, los Informes Uniformes sobre Libertad Vigilada bajo Palabra y las Estadísticas sobre Delincuencia Infantil, incluyendo el Censo sobre Instalaciones de Detención y Rehabilitación de Menores y las Estadísticas de los Tribunales de Menores.

Se ofrece una breve descripción de cada una de estas compilaciones estadísticas a fin de explicar la naturaleza, el significado y las limitaciones de los datos que cada una suministra. En la sección sobre Sistemas de Información se ofrece una perspectiva general y se describen las condiciones específicas que existen en los Estados Unidos y que afectan la recopilación de datos sobre la criminalidad en general.

Los datos ofrecidos en esta sección son los disponibles para la nación en conjunto, bien sobre una base de universo total o de muestras. También se cuenta con muchas compilaciones estadísticas satisfactorias correspondientes a los estados individuales y a zonas urbanas y rurales, cuyas compilaciones son muy importantes y que han sido mejoradas considerablemente, pero sobre las que no podemos extendernos aquí.

### Estadísticas Policiales - Informes Criminales Uniformes

La principal fuente nacional sobre el volumen de la criminalidad y sus tendencias en este país es el Informe Criminal Uniforme (UCR), administrado y preparado por la Oficina Federal de Investigaciones (FBI) del Departamento de Justicia de los EE.UU., con el asesoramiento de la Comisión sobre Registros Uniformes sobre Criminalidad, de la Asociación Internacional de Jefes de Policía. Esta serie estadística fue iniciada en 1930 y está basada en la notificación voluntaria de los datos de que disponen los organismos de policía. Aunque los últimos 45 años de funcionamiento y el perfeccionamiento introducido en la metodología han aumentado su cobertura, se han retenido los principios y pautas básicos de esta compilación. Por lo tanto, estas estadísticas ofrecen un notable nivel de comparabilidad a lo largo de todo el período.

Aunque en los UCR se incluyen muchos tipos de datos, dos componentes principales son las estadísticas sobre los arrestos y los delitos de que tiene conocimiento la policía. La información es suministrada por los organismos policiales, por lo general todos los meses, bien sea en forma directa al programa nacional de UCR o, en los últimos años, a un organismo estatal de informes criminales uniformes, encargado de notificar crímenes y que luego remite los datos al programa nacional. Trimestralmente se publican boletines sobre la criminalidad y los datos luego aparecen en la publicación anual de la FBI Crime in the United States (Criminalidad en los Estados Unidos).

Como medida del alcance de la criminalidad y sus tendencias, los Informes Criminales Uniformes se valen de los datos disponibles respecto de siete delitos, en lugar del volumen total de la criminalidad notificada. Sobre la base de estos siete delitos se computa el Índice de Criminalidad, por lo que estos delitos se conocen con el nombre de Delitos del Índice de Criminalidad y son los siguientes: asesinato, homicidio sin premeditación no negligente, estupro con violencia, asalto, robo con escalamiento, latrocinio y hurto de vehículos automotores. La mayoría de las referencias a los datos de los Informes Criminales Uniformes sobre el volumen de la criminalidad y sus tendencias se hacen en términos del Índice de Criminalidad, a menos que se califiquen específicamente. También se recopila información sobre los arrestos efectuados en relación con todas las categorías de crímenes.

El año más reciente en relación con el cual se dispone de datos comprensivos sobre la criminalidad es el año civil de 1973. En consecuencia, para un análisis de la tendencia registrada durante cinco años, es menester considerar el período de 1968 a 1973. En 1968 se registraron más de 6.658.900 delitos incluidos en el Índice de Criminalidad. Durante los cinco años siguientes esta cifra aumentó a más de 8.600.000. Los años intermedios ilustran algunas fluctuaciones notables en la incidencia de delitos. En 1969, el número total de delitos incluidos en el Índice de Criminalidad aumentó un 10 por ciento en comparación con 1968. En 1970, el aumento fue del 9 por ciento y en 1971 aumentó un 6 por ciento. No obstante, en 1972 la criminalidad disminuyó un 4 por ciento. Esta singular disminución en la tendencia sólo duró un año. En 1973, volvió a aumentar un 6 por ciento. El crecimiento de la población del país durante este mismo período no justifica enteramente los aumentos en la incidencia de delitos. Cada año de este quinquenio, la población sólo aumentó alrededor del 1 por ciento como promedio. En 1958, la población de los EE.UU. se acercó a los 200 millones de habitantes y en 1973 llegó a ser de casi 210 millones.

Durante el período de 1968 a 1973, el volumen de delitos del Índice de Criminalidad aumentó un 30 por ciento. Los crímenes violentos tales como asesinato, estupro con violencia, asalto y asalto grave, aumentaron un 47 por ciento en conjunto. Durante ese lapso, los asesinatos aumentaron un 42 por ciento; estupro con violencia un 62 por ciento, asaltos un 46 por ciento y asaltos graves, un 48 por ciento. Los delitos contra la propiedad, en conjunto, aumentaron un 28 por ciento. El robo con escalamiento aumentó un 38 por ciento; latrocinio un 25 por ciento y el hurto de vehículos automotores un 18 por ciento.

La tasa de criminalidad se calcula únicamente sobre la base de los delitos del Índice de Criminalidad. En 1973, la tasa del Índice para los Estados Unidos fue de 4.116 delitos por 100.000 habitantes. Esto representó un aumento del 24 por ciento durante el quinquenio de 1968-73.

El número de delitos registrados durante 1973 se desglosa del modo siguiente: asesinato, 19.510; estupro con violencia, 51.000; asalto, 382.680; asalto grave, 416.270; robo con escalamiento, 2.540.900; latrocinio, 4.304.400, y hurto de vehículos automotores, 923.600.

Según cifras preliminares, en relación con 1973 la criminalidad en los Estados Unidos aumentó un 17 por ciento durante el año civil de 1974. Los crímenes con violencia, tales como asalto, estupro con violencia, asalto grave y asesinato, en conjunto, aumentaron un 11 por ciento. El asalto incrementó un 14 por ciento, mientras que el estupro con violencia y el asalto grave aumentaron un 9 por ciento cada uno. El asesinato subió un 5 por ciento. Los delitos contra la propiedad, como robo con escalamiento, latrocinio y hurto de vehículos automotores, en conjunto, aumentaron en un 17 por ciento. El latrocinio aumentó un 20 por ciento, el robo con escalamiento un 17 por ciento, y el hurto de vehículos automotores un 4 por ciento. La criminalidad en las zonas suburbanas aumentó un 20 por ciento, y en las zonas rurales un 21 por ciento.

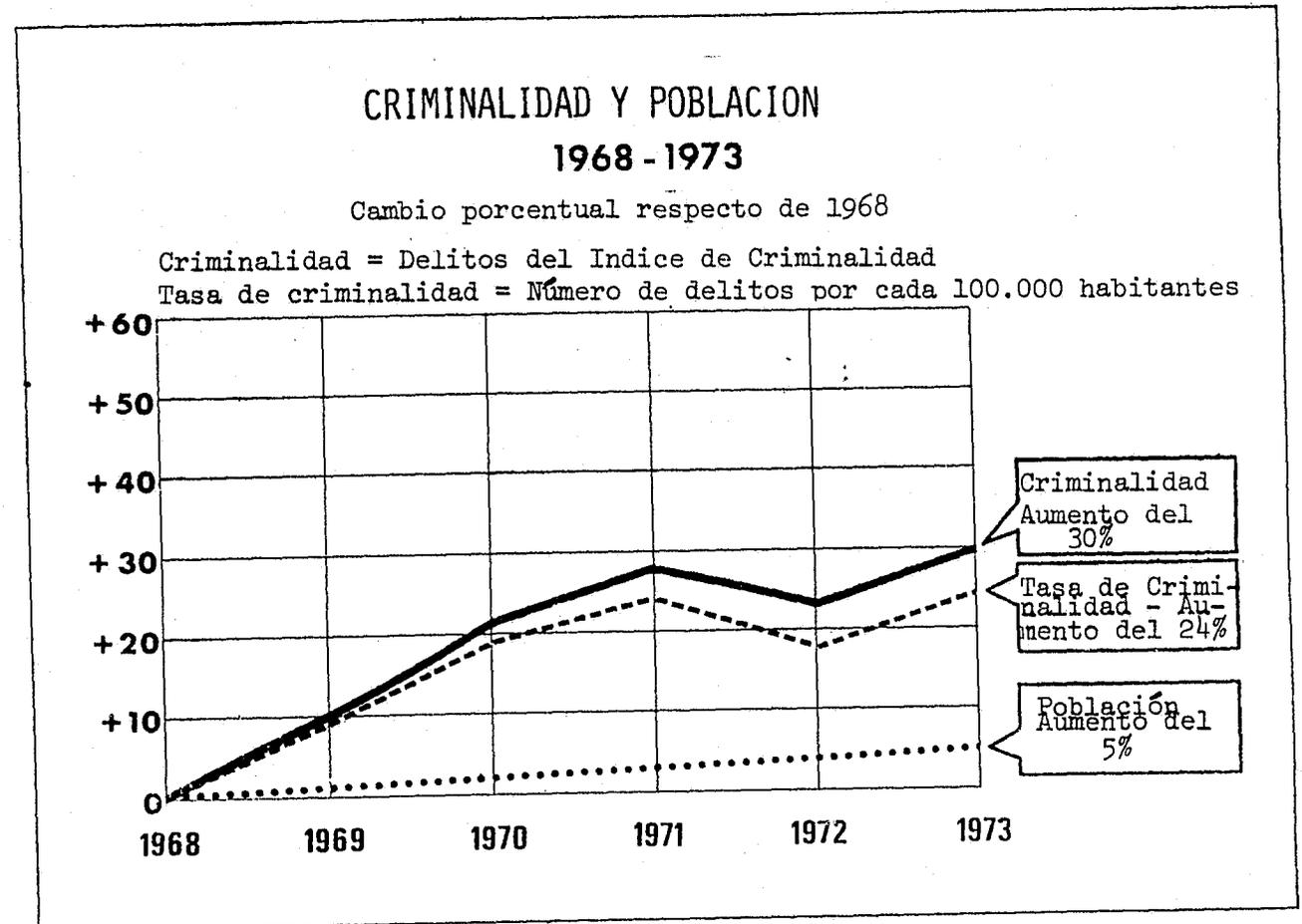
Con respecto a la información sobre arrestos efectuados, se ha establecido que históricamente sólo el 20 por ciento, más o menos, de los delitos incluidos en el Índice son finiquitados por la policía por medio de arrestos. Los datos se recopilan con referencia a la edad, sexo y raza de la persona arrestada. Es posible que se arreste a más de una persona por el mismo delito, en cuyo caso se consigna un sólo delito.

Durante el quinquenio de 1968-73, los arrestos por delitos del Índice de Criminalidad aumentaron un 25 por ciento. Durante ese período, los arrestos de menores de 18 años de edad aumentaron un 13 por ciento, mientras que los de 18 años y mayores aumentaron un 36 por ciento.

En ese mismo quinquenio se registró un notable aumento de los arrestos de mujeres. Los arrestos de mujeres menores de 18 años aumentaron un 35 por ciento, mientras que los de los hombres pertenecientes a este mismo grupo de edad sólo aumentaron un 10 por ciento. Estos porcentajes reflejan la tendencia en los arrestos, por todo tipo de delitos, en el grupo de edad más joven. Cuando sólo se consideran delitos del Índice de Criminalidad en relación con el total de la población femenina/masculina, se encuentra que durante este período de cinco años los arrestos de hombres aumentaron el 8 por ciento, mientras que los de mujeres aumentaron el 53 por ciento.

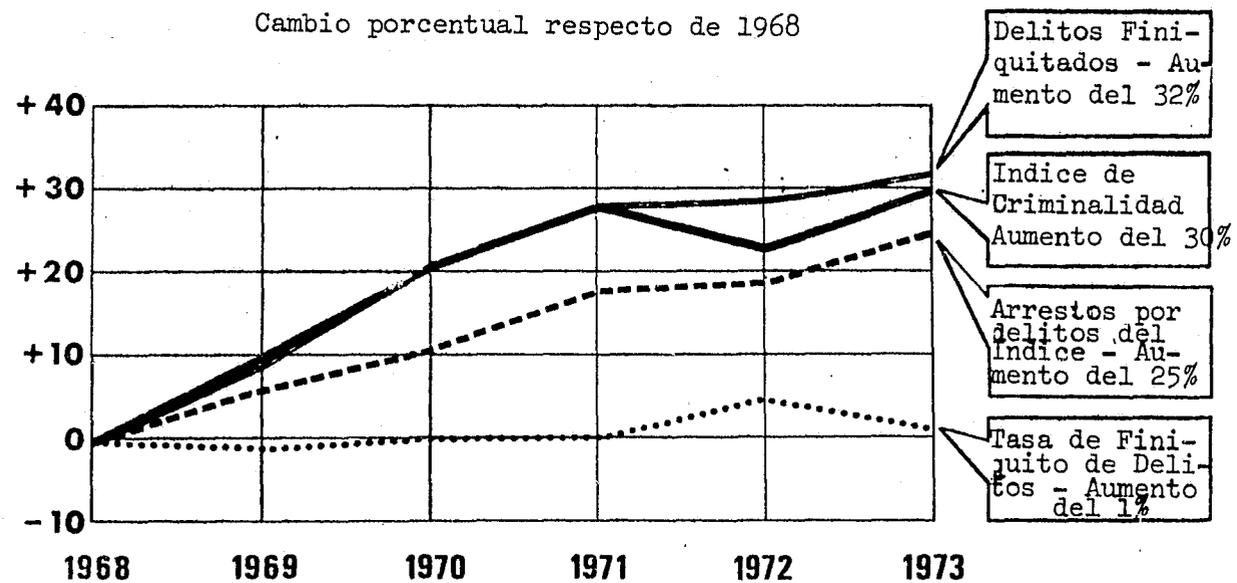
Los datos sobre arrestos indican que las personas menores de 18 años contribuyen sustancialmente al problema general de la criminalidad en los Estados Unidos. En 1973, el 45 por ciento de todas las personas arrestadas por delitos del Índice de Criminalidad eran menores de 18 años. Al grupo de menores de 18 correspondió un 10 por ciento de los arrestos por asesinato, un 20 por ciento por estupro con violencia, un 34 por ciento por asalto y un 17 por ciento por asalto grave. El porcentaje de arrestos correspondiente a este grupo en relación con robo con allanamiento de morada ascendió al 54 por ciento; por latrocinio al 48 por ciento, y por hurto de vehículos automotores al 56 por ciento. El 75 por ciento de todos los arrestos efectuados por los actos delictivos mencionados correspondió a personas menores de 25 años.

Las gráficas siguientes ilustran algunas de estas tendencias.



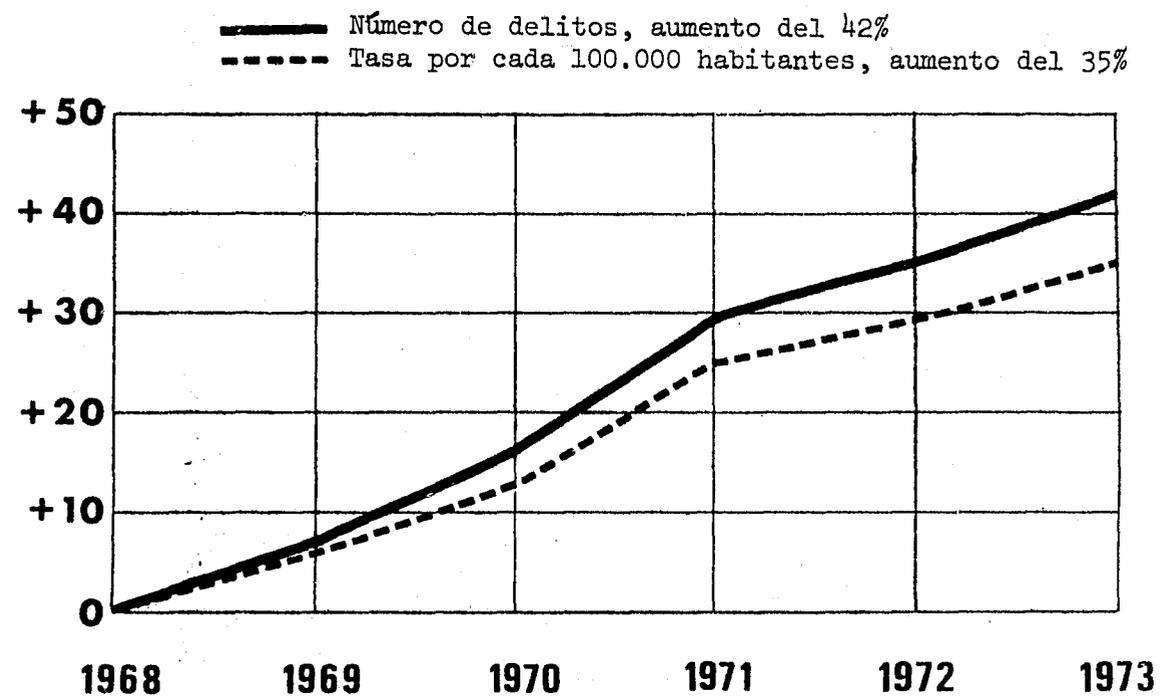
### CRIMINALIDAD Y CRIMENES FINIQUITADOS POR LA POLICIA 1968-1973

Cambio porcentual respecto de 1968



### ASESINATO 1968-1973

Cambio porcentual respecto de 1968

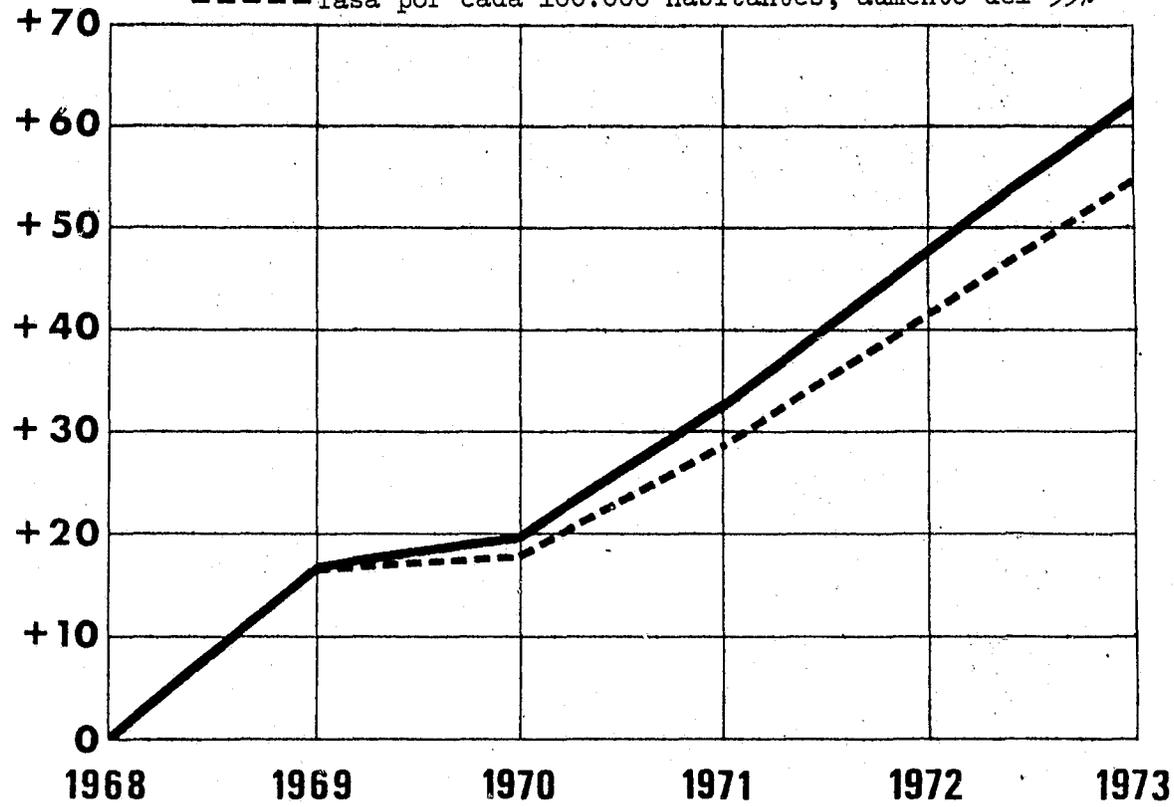


### ESTUPRO CON VIOLENCIA 1968-1973

Cambio porcentual respecto de 1968

— Número de delitos, aumento del 62%

- - - Tasa por cada 100.000 habitantes, aumento del 55%

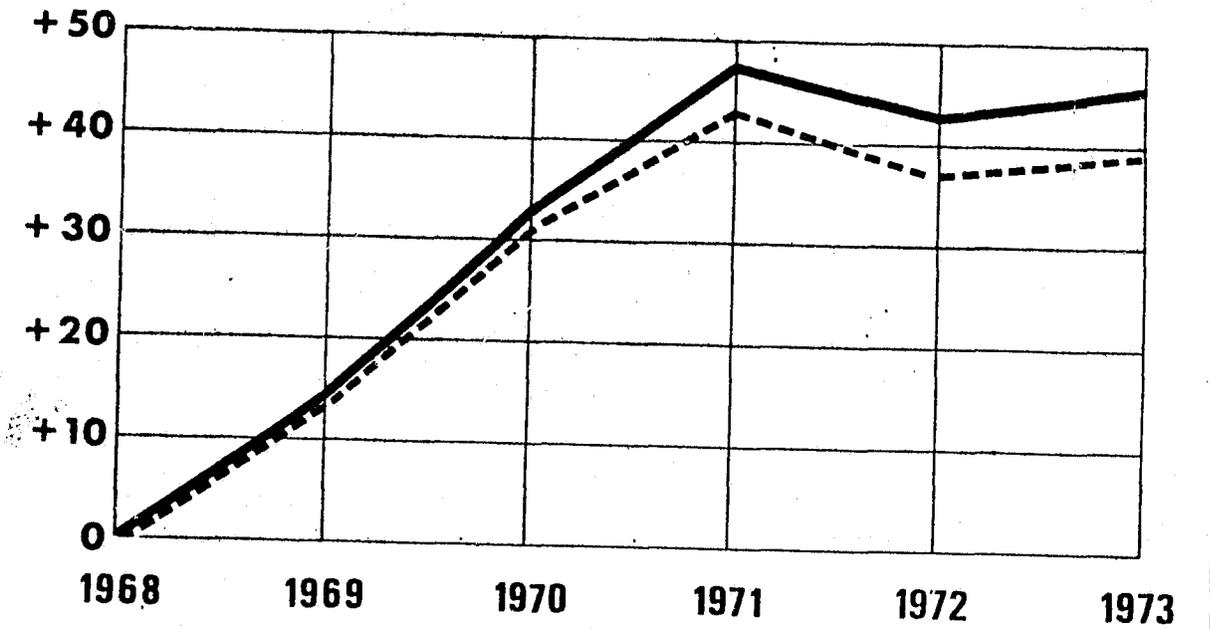


### ASALTO 1968-1973

Cambio porcentual respecto de 1968

— Número de delitos, aumento del 46%

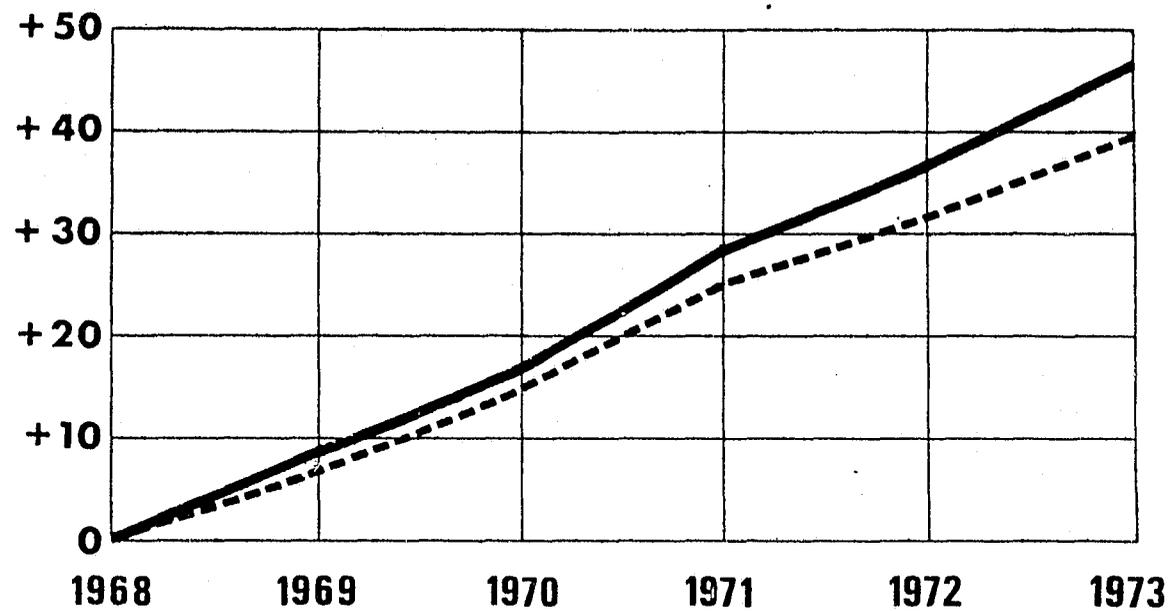
- - - Tasa por cada 100.000 habitantes, aumento del 39%



### ASALIO GRAVE 1968-1973

Cambio porcentual respecto de 1968

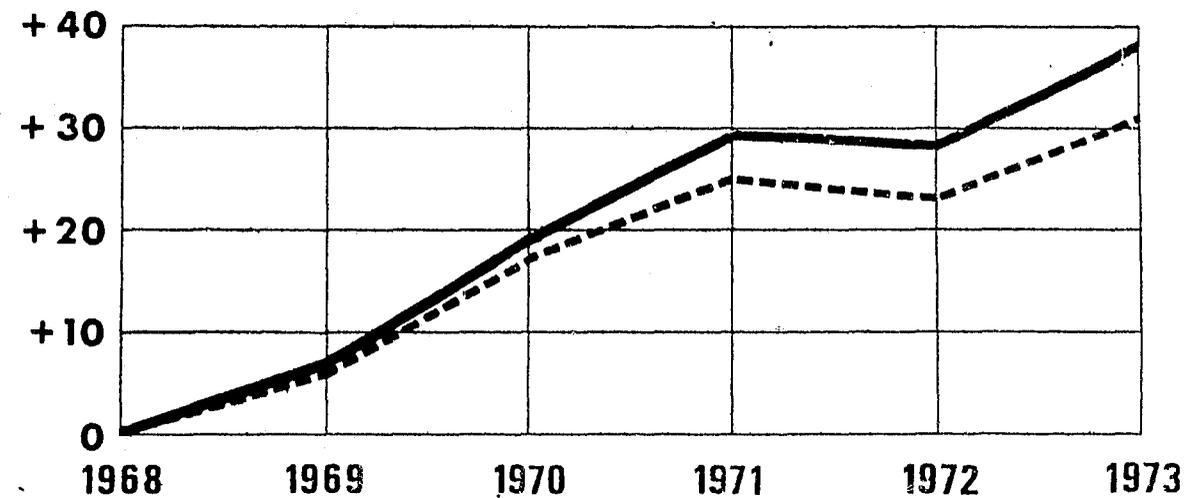
- Número de delitos, aumento del 47%
- - - Tasa por cada 100.000 habitantes, aumento del 40%



### ROBO CON ESCALAMIENTO 1968-1973

Cambio porcentual respecto de 1968

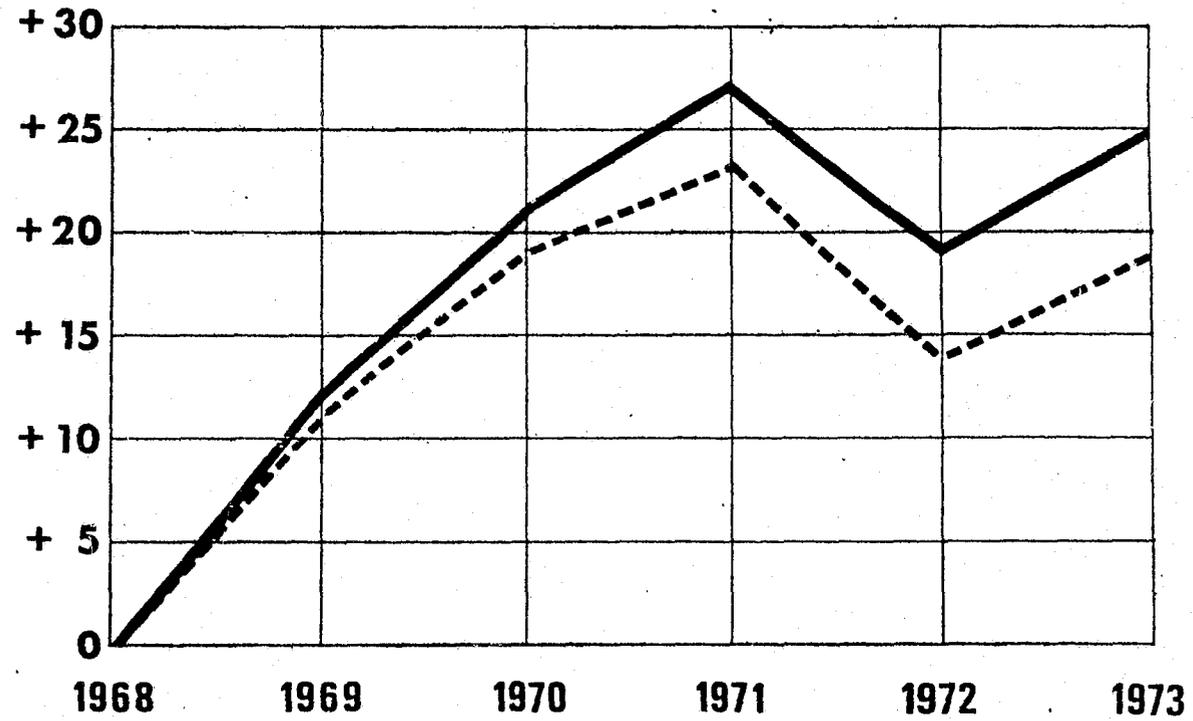
- Número de delitos, aumento del 38%
- - - Tasa por cada 100.000 habitantes, aumento del 31%



### LATROCINIO 1968-1973

Cambio porcentual respecto de 1968

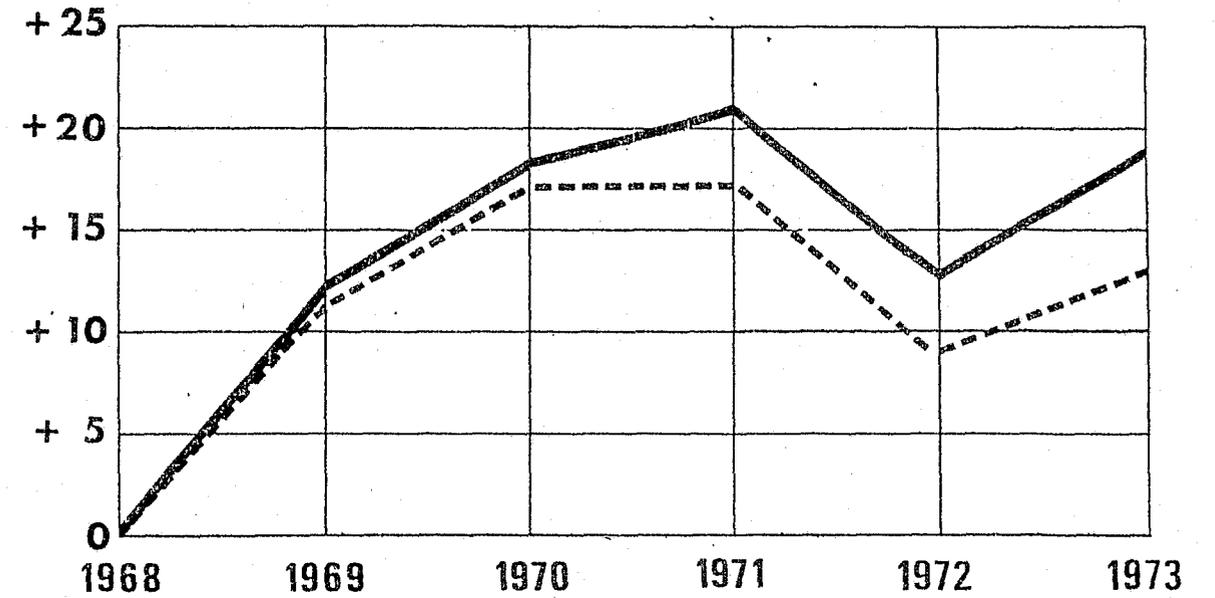
- Número de delitos, aumento del 25%
- - - Tasa por cada 100.000 habitantes, aumento del 19%



### HURTO DE VEHICULOS AUTOMOTORES 1968-1973

Cambio porcentual respecto de 1968

- Número de delitos, aumento del 19%
- - - Tasa por cada 100.000 habitantes, aumento del 13%



### Datos sobre Víctimas de Delitos

Aunque es bien sabido que muchos delitos no denunciados no llegan a conocimiento de la policía o de los tribunales, sólo recientemente se ha admitido que el número de estos delitos -- "la cifra oculta de la criminalidad" -- es importante para poder tener un cuadro global de la criminalidad, para analizar correctamente el volumen real de la actividad delictiva y para tener una verdadera indicación de la eficacia de los organismos de la justicia de lo criminal para combatir la criminalidad y planificar estrategias para su control y prevención. A mediados de la década de 1960, por primera vez se hizo en los EE.UU. un esfuerzo en gran escala por evaluar el volumen de los delitos no denunciados. La Comisión del Presidente sobre Vigilancia del Cumplimiento de la Ley y Administración de Justicia tomó la iniciativa. El informe preparado por el Centro de Investigación de la Opinión Nacional sobre Víctimas de Delitos recalca la importancia de contar con datos exactos sobre delitos no denunciados, por lo que desde entonces se ha mantenido el ímpetu para obtener tal información a escala nacional por medio de una metodología racional.

En 1972, se formó el Grupo Nacional sobre la Criminalidad para realizar una encuesta nacional continua de las unidades familiares y de los establecimientos comerciales a bien de determinar hasta qué punto habían sido víctimas de ciertos tipos de delitos. Esta encuesta, en la que se emplearon procedimientos de muestreo, fue realizada para la LEAA por la Oficina del Censo de los EE.UU.

El Grupo Nacional sobre la Criminalidad concentra sus esfuerzos en delitos selectos que son motivo de mayor inquietud por parte del público en general. En lo que respecta a las personas, estos delitos son: estupro, asalto, asalto con fines de robo y latrocinio personal; en cuanto a las viviendas, son: robo con escalamiento, el robo y el hurto de vehículos automotores, y en cuanto a establecimientos comerciales, son: el robo con escalamiento y el asalto. Con respecto a los incidentes denunciados, se obtiene información según corresponda, sobre cuestiones tales como las relaciones entre la víctima y el reo, las características de la víctima y las del reo, según las observó la víctima, el grado de las lesiones y daños que sufrió la víctima y monto de la pérdida económica sufrida por la víctima, hora y lugar en que ocurrió el incidente, si se utilizó un arma y si se notificó a la policía.

El primer informe, presentado en 1974, se refiere a incidentes delictivos registrados entre enero y junio de 1973. Los datos fueron obtenidos por medio de entrevistas de una muestra de 60.000 unidades familiares y 15.000 negocios. Esta muestra fue representativa de todas las unidades familiares y comerciales de todos los establecimientos en los 50 estados y el Distrito de Columbia.

Con base en el estudio de esta encuesta por muestreo se descubrió que en todos los Estados Unidos, durante el primer semestre de 1973, unos 18 millones de personas, de 12 años de edad y mayores, unidades familiares y establecimientos comerciales, fueron víctimas de delitos de violencia y hurto común, incluyendo conatos de delitos. Del número total de víctimas,

alrededor del 57 por ciento fueron personas, el 39 por ciento fueron hogares familiares y el 4 por ciento establecimientos comerciales.

Se espera que los datos sobre víctimas indiquen cuál es la proporción de los delitos cometidos que llega a conocerse y que está siendo controlada por los organismos de justicia de lo criminal. No obstante, al comparar estos datos con las estadísticas policiales, deberá tenerse sumo cuidado de tener en cuenta las diferencias considerables entre la cobertura de delitos por parte de las encuestas realizadas por el Grupo Nacional sobre la Criminalidad y las estadísticas policiales convencionales. Además, las reglas de recuento y clasificación que se emplean en estos programas no son totalmente compatibles. No obstante, comparaciones muy generales, y por necesidad burdas, parecen indicar que la cantidad de raptos, asaltos, asaltos graves y robos con escalamiento de los que se da cuenta en las encuestas sobre víctimas, es casi tres veces mayor que la cantidad dada a conocer por la policía. El número de robos notificados es casi cinco veces mayor, pero el hurto de automóviles es sólo un 50% más elevado.

Además de suministrar cifras sobre la magnitud de la criminalidad, las encuestas sobre víctimas aclaran muchos otros aspectos importantes de la situación con respecto a la criminalidad. Estos datos sugieren que los negros tienen más probabilidades que los blancos de ser víctimas de delitos contra la persona. Los hombres resultan víctimas con más frecuencia que las mujeres, y los negros del sexo masculino muestran la tasa más alta. Las tasas más elevadas de víctimas de delitos contra la persona fueron registradas por personas de los grupos de edad más joven, disminuyendo la tasa progresivamente según aumenta la edad del grupo. De igual modo, las tasas de robo con escalamiento y de robo en hogares familiares disminuyeron considerablemente conforme aumenta la edad del jefe de familia. Las encuestas también revelaron que alrededor de dos terceras partes de los delitos de violencia contra la persona entrañan un enfrentamiento entre extraños.

Aparentemente, las encuestas directas de víctimas de actos delictivos son una importante adición a las metodologías disponibles para comprender, prevenir y combatir la comisión de delitos. En ese sentido, desde principios de la década de 1970 estas encuestas representan una importante innovación progresista para el sistema de justicia de lo criminal.

### El Programa de Estadísticas Nacionales sobre Reclusos

El programa de Estadísticas Nacionales sobre Reclusos es la serie más antigua de estadísticas continuas sobre justicia de lo criminal preparada por el Gobierno Federal. Su establecimiento se remonta a 1926, cuando estaba a cargo de la Oficina del Censo. En 1951 este programa fue transferido a la Oficina Federal de Cárceles donde permaneció hasta 1971, cuando la Oficina de Administración y Presupuesto le encomendó a la LEAA continuar esta serie de estadísticas.

La labor de la LEAA se ha concentrado en dos aspectos: (1) continuación de la serie, indicando población penal y estatal y federal, tendencias en la transferencia de presos y ejecuciones y personas condenadas a muerte;

(2) planificación y realización de encuestas y censos especiales para examinar aspectos particulares del sistema correccional.

El último informe preparado por la Oficina Federal de Cárceles sobre poblaciones penales y la transferencia de presos sirvió para actualizar la serie hasta el año civil de 1970, empleando la palabra "reo" como unidad de recuento. En 1972 una comisión consultiva de investigadores y estadísticos de sistemas estatales de rehabilitación, estadísticos federales y otros expertos en las ciencias sociales recomendaron a la LEAA que no utilizara más el término "reo" como unidad de recuento, pues la definición del término variaba de un estado a otro. La recomendación de la comisión, aceptada en última instancia por la LEAA, consistió en contar las personas que habían sido condenadas como adultos o delincuentes juveniles y admitidos en penitenciarías con una condena mínima de por lo menos un año y un día. Según se desprende del cuadro siguiente, este cambio de definición no alteró radicalmente la composición básica de la población penal notificada, aunque se consideró que el cambio era suficientemente significativo como para hacer algo arriesgadas las comparaciones entre las cifras anteriores a 1971 y las posteriores a 1970.

Reclusos en Penitenciarías Estatales y Federales, 1970-73

|                     | Población penal a fines del año |         |         |         |
|---------------------|---------------------------------|---------|---------|---------|
|                     | 1970                            | 1971    | 1972    | 1973    |
| Total EE.UU.        | 196.429                         | 198.061 | 196.183 | 204.349 |
| Hombres             | 190.794                         | 191.732 | 189.911 | 197.665 |
| Mujeres             | 5.635                           | 6.329   | 6.272   | 6.684   |
| Prisiones Federales | 20.038                          | 20.948  | 21.713  | 22.815  |
| Hombres             | 19.321                          | 20.180  | 20.919  | 21.883  |
| Mujeres             | 717                             | 768     | 794     | 932     |
| Prisiones Estatales | 176.391                         | 177.113 | 174.470 | 181.534 |
| Hombres             | 171.473                         | 171.552 | 168.992 | 175.782 |
| Mujeres             | 4.918                           | 5.561   | 5.478   | 5.752   |

La serie de Estadísticas Nacionales sobre Reclusos que trata sobre personas ejecutadas conforme a la autoridad civil y personas condenadas a muerte, ha sido continuada casi de la misma manera que cuando estaba encargada de ella la Oficina Federal de Cárceles, aunque la LEAA ha hecho algunos cambios en los tipos de datos recopilados. Si bien desde 1967 no se ha llevado a cabo ninguna ejecución en los Estados Unidos, jueces y jurados continúan condenando personas a la pena de muerte. Tal como se indica en el cuadro siguiente, la población penal de condenados a muerte a fines de cada año aumentó marcadamente hasta 1972, cuando el

fallo del Tribunal Supremo en el caso Furman v. Georgia, en el que sostuvo que la actual aplicación discrecional de la pena de muerte no era constitucional, sacó de esa situación a muchos condenados a muerte. Desde que se emitió ese fallo, 34 estados han vuelto a instituir la pena de muerte, bien por medio de nuevas disposiciones estatutarias o por enmiendas a sus constituciones.

Personas bajo pena de muerte a fines de año, 1969-1973

|              | 1969 | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 |
|--------------|------|------|------|------|------|
| Total EE.UU. | 524  | 608  | 620  | 330  | 162  |
| Federal      | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    |
| Estatal      | 524  | 608  | 620  | 330  | 162  |

El otro aspecto de la función de la LEAA ha consistido en realizar estudios especiales sobre la rehabilitación. A esos efectos, se realizó en 1973 un censo de reclusos en cada estado, en el que se emplearon registros institucionales para compilar las características demográficas fundamentales. En 1974 la LEAA hizo un censo de las instituciones correccionales estatales, a fin de ofrecer una descripción estadística de las penitenciarías y de otros tipos de instalaciones de reclusión administradas por los estados. Finalmente, se seleccionó una muestra aleatoria de unos 10.000 reclusos estatales, a quienes se entrevistó para obtener una descripción nacional de las características demográficas y socioeconómicas de las poblaciones penales estatales. La LEAA proyecta seguir utilizando las Estadísticas Nacionales sobre Reclusos como un programa de propósitos múltiples para satisfacer las necesidades continuas y especiales en materia de estadísticas.

Estadísticas sobre cárceles locales

Durante el período de 1970-75 la LEAA patrocinó dos censos nacionales de las cárceles locales y de condados, uno en 1970 y el otro en 1972. A los fines de estas encuestas, el término "cárcel" se definió como una instalación administrada por autoridades locales, con autoridad para detener personas adultas durante períodos de 48 o más horas. Por lo tanto, en este censo no se incluyeron las prisiones federales y estatales u otras instalaciones correccionales; las instituciones usadas exclusivamente para delincuentes juveniles; las cárceles operadas por los estados de Connecticut, Delaware y Rhode Island; ni las celdas para borrachos ni calabozos, ni otras instalaciones destinadas a detener personas por menos de dos días completos. En los Estados Unidos las cárceles generalmente se utilizan para dos propósitos bien definidos: para detener a personas antes de la celebración del juicio o antes de que se tome una resolución definitiva sobre un caso; y para la encarcelación de delincuentes que cumplen condenas cortas.

El censo de 1970 reveló que existían 4.037 cárceles administradas por gobiernos locales, en las que había detenidas 160.863 personas. En 1972 se realizó una encuesta similar, según la cual el número de cárceles había disminuido en la cantidad de 116, llegando a un total de 3.921, el número de presos se había reducido en 19.275, para sumar un total de 141.588.

El número de personas empleadas en las cárceles también cambió entre 1970 y 1972. En 1970 había 33.729 empleados, inclusive 5.676 que trabajaban con horario parcial, mientras que en 1972 había 44.298, con sólo 4.671 con horario parcial.

Informes Uniformes sobre Libertad Vigilada Bajo Palabra

En 1965, el Instituto Nacional de Salud Mental comenzó a subsidiar el programa de los Informes Uniformes sobre Libertad Vigilada Bajo Palabra lo que continuó haciendo hasta 1972, cuando la LEAA asumió esa responsabilidad. Partiendo de una base de ocho autoridades dedicadas a conceder libertad vigilada bajo palabra en 1965, el Centro de Investigaciones del Consejo Nacional sobre Criminalidad y Delincuencia Juvenil amplió la cobertura de estos informes para incluir todos los organismos estatales de libertad vigilada bajo palabra del país. El banco de datos ahora consiste en más de 200.000 casos que se utilizan para medir el éxito de las personas que participaron en el proceso de rehabilitación y que han sido puestas en libertad vigilada bajo palabra después de haber estado encarceladas.

Aunque el sistema básico de estos Informes Uniformes consiste en la observación de los delincuentes excarcelados bajo palabra durante uno, dos y tres años, el proyecto ha sido formulado de modo que se pueden realizar estudios de interés especial. Por ejemplo, aunque existía información sobre el número de personas recluidas en diversas instituciones correccionales, nadie sabía cuántas estaban en libertad vigilada bajo palabra en un momento determinado. Por consiguiente, el Centro de Investigaciones del Consejo Nacional sobre el Crimen y la Delincuencia realizó una encuesta en 1974 para determinar el número de delincuentes excarcelados bajo palabra en toda la nación. Los resultados básicos de ese estudio se muestran a continuación:

Número de delincuentes excarcelados bajo palabra, por situación, al 30 de junio de 1974

| Situación          | Total   | Adultos | Menores |
|--------------------|---------|---------|---------|
| Total EE.UU.       | 210.900 | 155.105 | 55.795  |
| Situación Activa   | 183.048 | 131.121 | 51.927  |
| Situación Inactiva | 27.852  | 23.984  | 3.868   |

Además de informes especiales publicados, el Centro de Investigaciones responde a una gran variedad de solicitudes especiales que le hacen distintos organismos, investigadores y otros usuarios. Entre estudios realizados recientemente figura un examen de la relación entre el tiempo cumplido en prisión y el resultado de la libertad vigilada bajo palabra por tipo de delito cometido, antecedentes policiales anteriores, y edad; el resultado en relación con el historial en cuanto a abuso de drogas, de alcohol, expediente anterior, delito por el que fue condenado a prisión, sexo, etc. Por lo tanto, el programa de los Informes Uniformes sobre Libertad Vigilada bajo Palabra satisface muchas necesidades y es el banco de datos más completo de que se dispone en los Estados Unidos con respecto al tratamiento del delincuente después de ser excarcelado.

Estadísticas sobre Delincuencia Juvenil

Estadísticas sobre Instituciones Públicas para Niños Delincuentes

Durante los cinco años que lleva de creada, la División de Estadísticas de la LEAA ha asumido la responsabilidad por varios programas de estadísticas sobre justicia de lo criminal que antes eran administrados por otras dependencias federales. Uno de estos programas está relacionado con las instalaciones correccionales juveniles, que habían sido objeto de una encuesta realizada por el Departamento de Salubridad, Educación y Asistencia Social (DHEW). Cuando el DHEW realizaba la encuesta, ésta se llamaba Estadísticas sobre Instituciones Públicas para Niños Delincuentes y sólo abarcaba a las instalaciones públicas destinadas a delincuentes juveniles.

En 1971, la LEAA, en colaboración con el DHEW, realizó un censo de todas las instalaciones correccionales y de detención de delincuentes juveniles administradas por organismos públicos, y destinadas a la detención de delincuentes juzgados y no juzgados. El informe resultante fue titulado Niños en Custodia: Un Informe sobre el Censo de 1971 acerca de las Instalaciones de Rehabilitación y de Detención para Delincuentes Juveniles. El segundo informe de esta serie será publicado en 1975 y abarcará los años 1972 y 1973. Según se desprende del título de la serie, la encuesta se concentra en las instalaciones propiamente dichas, aunque ofrece alguna información básica sobre el número de recluidos en las mismas.

Según se indica en el cuadro siguiente, de 1971 a 1973 el número total de instalaciones aumentó en la cantidad de 72; de éstas, 49 más al nivel estatal y 23 más al nivel local.

Número de Instalaciones Públicas de Rehabilitación y de Detención para Delincuentes Juveniles en los EE.UU., por tipo y autoridad a cargo, del 30 de junio de 1971 al 30 de junio de 1973.

|  | 1971  |         |       | 1973  |         |       |
|--|-------|---------|-------|-------|---------|-------|
|  | Total | Estatal | Local | Total | Estatal | Local |
| Total EE.UU.                             | 722   | 318     | 404   | 794   | 367     | 427   |
| Centros de Detención                     | 303   | 25      | 278   | 319   | 29      | 290   |
| Albergues                                | 18    | 1       | 17    | 19    | 1       | 18    |
| Centros de recepción y diagnóstico       | 17    | 16      | 1     | 17    | 17      | --    |
| Escuelas de capacitación                 | 192   | 157     | 35    | 187   | 154     | 33    |
| Fincas, campamentos forestales y granjas | 114   | 67      | 47    | 103   | 56      | 47    |
| Hogares de tránsito y de grupos          | 78    | 52      | 26    | 149   | 110     | 39    |

Aunque el número de instalaciones aumentó casi un 10 por ciento, el número de delincuentes juveniles reclusos en las mismas disminuyó más del 19 por ciento, de 57.239 en 1971 a 46.114 en 1973. El cuadro siguiente refleja estos cambios:

Número de Instalaciones Públicas de Detención para Delincuentes Juveniles en los EE.UU., por tipo y número de menores reclusos, del 30 de junio de 1971 al 30 de junio de 1973.

|  | 1971                    |                            | 1973                    |                            |
|--|-------------------------|----------------------------|-------------------------|----------------------------|
|  | Número de Instalaciones | Número de Menores Reclusos | Número de Instalaciones | Número de Menores Reclusos |
| Total EE.UU.                             | 722                     | 57.239                     | 794                     | 46.114                     |
| Centros de Detención                     | 303                     | 11.748                     | 319                     | 10.782                     |
| Albergues                                | 18                      | 363                        | 19                      | 190                        |
| Centros de recepción y diagnóstico       | 17                      | 2.486                      | 17                      | 1.734                      |
| Escuelas de capacitación                 | 192                     | 35.931                     | 187                     | 26.847                     |
| Fincas, campamentos forestales y granjas | 114                     | 5.666                      | 103                     | 4.959                      |
| Hogares de tránsito y de grupos          | 78                      | 1.045                      | 149                     | 1.602                      |

Estadísticas del Tribunal de Menores

A partir de 1949, la Oficina de Menores recopiló y publicó las Estadísticas del Tribunal de Menores. Una vez establecido el Departamento de Salubridad, Educación y Asistencia Social, esta serie de estadísticas quedó a su cargo. En el transcurso de los años se cambió la metodología de recopilación, de un esfuerzo para recoger datos de todos los tribunales, a una muestra del 5% de la población nacional entre 1957 y 1969, para volver nuevamente a los datos de todos los tribunales en 1970. Esta serie estadística reflejó un aumento continuo en el número de casos, a una tasa superior al aumento de la población juvenil respectiva durante todo el período, con excepción de los años 1961 y 1972. El informe de 1973, el último disponible, presenta el cuadro siguiente:

En 1973 los tribunales de menores en su conjunto tramitaron aproximadamente 1.143.700 casos de delincuencia juvenil, excluyendo violaciones de tráfico. Sin embargo, el número estimado de menores en estos casos (986.000) fue menor, ya que algunas veces se remitía al mismo menor más de una vez durante el año. Estos menores representan un 3 por ciento de

todos los niños del país entre las edades de 10 a 17 años.

La tasa de casos de delincuencia (el número de casos por cada 1.000 niños entre 10 y 17) fue de 34,2 en 1973, en comparación con 33,6 en 1972. Entre 1960 y 1973, la tasa aumentó de 20,1 a 34,2. De todos los casos de delincuencia tratados en los tribunales de menores del país, el 61 por ciento fue tramitado por tribunales de zonas urbanas, el 31 por ciento por tribunales de zonas semiurbanas, y el 8 por ciento por los de las zonas rurales.

La delincuencia sigue siendo un problema fundamental de los varones, pero continúa reduciéndose la disparidad entre el número de casos de delincuencia de varones y de niñas que tramitan los tribunales de menores. Durante muchos años los varones menores eran remitidos a los tribunales de menores en una proporción de 4 a 1 en relación con las niñas. Debido al aumento más rápido registrado recientemente en los casos de niñas en comparación con los de los varones, tal como se indica a continuación, la relación fue de 3 a 1 en 1973. Al nivel nacional, los casos de niñas continuaron aumentando; o sea, un 4 por ciento en comparación con un 2 por ciento de los varones. El aumento general en los casos de niñas en 1973 se debió principalmente a un aumento en estos casos en los tribunales urbanos y rurales, del 4 y el 22 por ciento, respectivamente. Desde 1965, los casos de delincuencia de niñas tramitados por los tribunales de menores han ido aumentando a un ritmo más acelerado que los de los varones. Entre 1965 y 1973, los casos de delincuencia de niñas aumentaron un 110 por ciento, mientras que los de los varones sólo aumentaron un 52 por ciento.

\* \* \*

**END**