



UNODC

Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito



Manual Sobre Estrategias Para Reducir el Hacinamiento en las Prisiones

SERIE DE GUÍAS DE JUSTICIA PENAL

En cooperación con el
COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA

UNODC (OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO)
Viena

Manual Sobre Estrategias Para Reducir el Hacinamiento en las Prisiones

SERIE DE GUÍAS DE JUSTICIA PENAL



NACIONES UNIDAS
NUEVA YORK, 2014

© Oficina de la Naciones Unidas, Diciembre 2010. Todos los derechos reservados.
Producción editorial: Inglés, Publicaciones y Sección bibliotecaria, Oficina de las Naciones Unidas en Viena.

© Naciones Unidas, abril de 2013 para la publicación en español. Todos los derechos reservados. Traducción no oficial. Las denominaciones empleadas y la presentación del material en esta publicación no implican la expresión de ninguna opinión por parte de la Secretaría de las Naciones Unidas sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto la delimitación de sus fronteras o límites.

Prólogo del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)

El trabajo en favor de los presos viene siendo una de las funciones principales del CICR a través de sus 150 años de existencia. Las primeras actividades en favor de los detenidos se realizaron en 1870 y la organización es bien conocida por su labor de visitar a las personas detenidas con relación a conflictos armados, para lo cual tiene un mandato de monitoreo específico según la ley humanitaria internacional. También actúa en nombre de las personas privadas de libertad en otros contextos caracterizados por violencia y conflictos sociales. En cada uno de estos contextos, la prioridad del CICR es asegurar que los detenidos sean tratados humanamente y con respecto hacia su dignidad, sin importar el motivo de su detención. Trabaja para reunir a las familias y asegurar que se respete el debido proceso.

En el año 2011 el CICR asumió actividades relacionadas con la detención en unos 90 países. Durante el mismo año, los miembros del personal de la CICR realizaron más de 5.000 visitas a más de 1.800 lugares de detención de todo el mundo y por lo tanto estuvieron a diario en contacto con miles de detenidos.

En distintos lugares y durante muchos años, el CICR viene siendo testigo de las consecuencias del hacinamiento para los detenidos y las autoridades. Ciertamente, el hacinamiento es un problema cada vez más extendido en muchos países y centros de detención. Esta es una preocupación humanitaria muy seria, dado que genera condiciones de detención que están por debajo de los estándares ya que con frecuencia son inhumanas. Decenas de miles de personas se ven forzadas a vivir por largos períodos en alojamientos congestionados, sin espacio suficiente para moverse, sentarse o dormir. Esto compromete seriamente la capacidad de la administración para satisfacer las necesidades básicas de los detenidos respecto a condiciones de vida, atención médica, asistencia jurídica y visitas de familiares. El estar alojados en habitaciones repletas, con frecuencia en condiciones de higiene malas y sin privacidad, hace que la experiencia de estar privado de la libertad – agobiante en circunstancias normales – se torne aún peor. Erosiona la dignidad humana y menoscaba la salud física y mental de los detenidos, como así también sus posibilidades de reintegración. Además de ejercer una presión excesiva sobre las infraestructuras, aumenta la probabilidad de que se produzcan tensiones y conflictos entre los detenidos y el personal penitenciario. También genera dificultades para mantener el orden dentro de la prisión, produciendo consecuencias potencialmente severas en cuanto a la seguridad de los detenidos, como así también en cuanto a la supervisión y seguridad del establecimiento.

Si bien las consecuencias son particularmente graves para los hombres, mujeres y niños privados de su libertad, también afectan al personal penitenciario cuyo trabajo es proteger y satisfacer las necesidades de los detenidos. Sobrecargados por las cantidades excesivas de presos y expuestos directamente a su frustración, careciendo de los recursos necesarios para garantizar la seguridad o el acceso a los servicios básicos, los agentes penitenciarios trabajan en condiciones difíciles, quedan expuestos a presión y riesgos constantes.

El CICR sabe por experiencia que las situaciones de hacinamiento, una vez establecidas, desencadenan problemas que tienen un impacto negativo sobre todo en el sistema judicial como resultado de la creciente congestión, falta de motivación del personal penitenciario y judicial y el desarrollo de mecanismos alternativos para sobrellevar dicha situación, o corrupción.

El hacinamiento es evitable. Aun cuando está ampliamente extendido y existe desde hace mucho tiempo, nunca debe convertirse en algo habitual. Desde el punto de vista humanitario, es vital afrontar el problema del hacinamiento en los lugares de detención. Este es un compromiso y un desafío difícil, dado que el hacinamiento tiene causas múltiples y acumulativas que en gran parte son ajenas al sistema penitenciario en sí mismo. Por lo tanto no puede ser tratado sólo a nivel de establecimientos penitenciarios sino que requiere una respuesta multidimensional y coordinada de las autoridades, a nivel de políticas públicas y de la sociedad en general.

A través de los años el CICR viene observando las dificultades de muchos países en sus esfuerzos para mejorar las complejas interacciones entre diferentes actores, tales como la legislatura, el poder judicial, la policía, los fiscales, las administraciones de los tribunales y los organismos supervisores, quienes son esenciales para romper el ciclo del hacinamiento. Cuestionar las políticas penales, embarcarse en cambios legislativos o de procedimiento y eliminar las prácticas judiciales arcaicas no es simple de realizar. Además, es necesario asegurarle al público que se están tomando medidas para combatir el delito aún cuando se utilizan medidas alternativas al encarcelamiento, para enfrenar las percepciones erróneas de las personas.

A pesar de la cantidad de información recabada acerca del hacinamiento en las prisiones, el CICR reconoce la necesidad de una guía integral y práctica para evitar este fenómeno, tratarlo cuando ya existe y minimizar las consecuencias aparejadas para las personas presas.

Ese es el objetivo de este *manual*, que reúne las diversas causas y consecuencias del hacinamiento y enfatiza una amplia gama de estrategias que pueden aplicarse al sistema penitenciario como así también a la justicia penal y a los gobiernos, según las particularidades de cada situación. Ilustra las diversas estrategias sobre casos extraídos de experiencias reales y ejemplos de medidas prácticas que han logrado resultados eficaces y que pueden ser fuente de inspiración para otros países.

El *manual* ha sido diseñado para atraer a una amplia gama de lectores, desde políticos hasta profesionales en el área de la justicia penal. La intención es promover un entendimiento en común de los distintos intereses, preocupaciones y perspectivas con respecto al hacinamiento, llevar al establecimiento de marcos conceptuales comunes y allanar el camino hacia estrategias coherentes y aplicables que estén diseñadas para tratar con el hacinamiento de una manera integral. De acuerdo a la experiencia del CICR, pequeños esfuerzos pero coordinados y realizados por actores de los diferentes sectores pueden cambiar realmente el modo de resolver problemas complejos como este.

Es por todos esos motivos que el CICR se complace en haber contribuido a la publicación de este *manual*, en asociación con la UNODC. Creemos que nuestras diferentes perspectivas han fortalecido y enriquecido su contenido. Con el espíritu de cooperación que ha caracterizado su desarrollo, lo recomendamos no sólo a todos los equipos del CICR en este campo, sino también a todos aquellos cuyas decisiones puedan impactar sobre el hacinamiento en las prisiones, para así asegurar que los detenidos puedan vivir en condiciones decentes y seguras, recibiendo un tratamiento digno

El CICR anhela trabajar junto con todos aquellos que se sientan inspirados por este *manual* para tomar medidas, grandes y pequeñas, que puedan conducir a soluciones sostenibles.

Ginebra, Enero de 2013
Yves Daccord
Director General del CICR

Agradecimientos

Este *manual* ha sido desarrollado por la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) con la cooperación del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y fue escrito por Tomris Atabay, en su capacidad de asesor en materia de reforma penal.

El *manual* fue revisado por un grupo de expertos durante una reunión organizada en Viena el 14 y 15 de Noviembre de 2011. La UNODC y la CICR desean agradecer las contribuciones recibidas de los siguientes expertos que participaron en esa reunión: Charles Robert Allen, Elías Carranza, Elinor Chemonges, Vivienne Chin, Yvon Dandurand, Louise Ehlers, Aubrey Fox, Andrea Huber, Richard Kuuire, Tapio Lappi-Sepälä, Maira Rocha Machado, Martin Schonteich y Peter Severin.

Otros comentarios y respuestas valiosas fueron suministrados por los siguientes expertos de la UNODC: Collie Brown, Carla Ciavarella, Celso Coracini, Gilberto Gerra, Fabienne Hariga, Valerie Lebaux, Alexandra Martins, Philipp Meissner, María-Noel Rodríguez, Renee Sabbagh, Elisabeth Sáenz, Miri Sharon y Vera Tkachenko.

Otras personas que contribuyeron durante el desarrollo del *manual* fueron Catherine Deman, Isabel Hight, Mary Murphy y Abigail Sloan (CICR), como así también Piera Barzano (UNODC).

Índice

Prólogo del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)	iii
Agradecimientos	vi
Índice	1
Siglas	4
INTRODUCCIÓN.....	5
PARTE I: ANTECEDENTES.....	11
CAPÍTULO 1: EL HACINAMIENTO EN LAS PRISIONES DE TODO EL MUNDO	11
1. Panorama general.....	11
2. El Impacto del Hacinamiento en las Prisiones.....	16
3. Consecuencias del uso excesivo del encarcelamiento	19
CAPÍTULO 2: CAUSAS DEL HACINAMIENTO EN LAS PRISIONES.....	24
1. Tasas de encarcelamiento y tendencias delictivas.....	24
2. Causas subyacentes: factores socioeconómicos y políticos	25
3. Obstáculos y demoras en el acceso a la justicia	26
4. Uso excesivo de la prisión preventiva	28
5. Políticas de justicia penal punitivas	30
6. Políticas de Control de Drogas	35
7. El uso inadecuado del encarcelamiento.....	37
8. El uso inadecuado de las medidas sustitutivas del encarcelamiento	38
9. Medidas Ineficaces para Promover la Reintegración Social	38
10. Incumplimiento de las órdenes de liberación anticipada	39
11. Hacinamiento por crisis o conflicto social	40
12. Infraestructura y capacidad inadecuada de las prisiones	40
PARTE II: ESTRATEGIAS PARA REDUCIR EL HACINAMIENTO EN LAS PRISIONES..	45
CAPÍTULO 1: CREACIÓN DE ESTRATEGIAS INTEGRALES, BASADAS EN LA EVIDEN-	45
CIA, Y CÓMO OBTENER EL APOYO DEL PÚBLICO	45
1. Las políticas sociales y la prevención de la delincuencia	45
2. Voluntad política y estrategias integrales para la reforma judicial	46
3. Políticas basadas en evidencia que respondan a las necesidades particulares de cada país	47
4. ¿Cómo obtener el apoyo del público?	48

CAPÍTULO 2: REDUCCIÓN DEL ALCANCE DEL ENCARCELAMIENTO

Y DESARROLLO DE POLÍTICAS DE SENTENCIAS JUSTAS 51

1. Despenalización y descriminalización..... 52
2. El Encarcelamiento de menores como medida de último recurso..... 54
3. Eliminación de disposiciones de sentencia mínima obligatoria..... 56
4. Restricciones al uso de sentencias a prisión perpetua..... 57
5. Racionalización de otras sentencias 58
6. Introducción de medidas sustitutivas al encarcelamiento 59
7. Tener en cuenta la capacidad de la prisión durante la prisión preventiva o las sentencias de prisión 59
8. Reforma de la legislación y las políticas relacionadas a delitos por drogas..... 63
9. Reducción del encarcelamiento para personas con necesidades de atención en salud mental 65
10. Libertad por razones humanitarias y mecanismos nacionales de indulto 66
11. Amnistías 67

CAPÍTULO 3: MEJORA DE LA EFICIENCIA DEL SISTEMA JUDICIAL..... 73

1. Capacitación de los funcionarios que intervienen en la justicia penal 73
2. Mejora de los mecanismos de cooperación entre los organismos que administran la justicia penal 74
3. Simplificación y aceleramiento de los procesos judiciales..... 77
4. Mejora de los Sistemas de Gestión de Datos de los Reclusos 79
5. Mejora de la transparencia y la responsabilidad..... 81

CAPÍTULO 4: ACCESO A LA ASISTENCIA JURÍDICA..... 88

1. Acceso a la asistencia jurídica durante la detención preventiva 89
2. Acceso a la asistencia jurídica durante el juicio 92
3. Acceso a la asistencia jurídica con posterioridad a la sentencia 94
4. Fortalecimiento del acceso a los mecanismos de asistencia jurídica 94
5. Conciencia y empoderamiento jurídico..... 102

CAPÍTULO 5: REDUCCIÓN DE LA PRISIÓN PREVENTIVA 105

1. Reducción de la prisión preventiva: Previa a la Acusación 105
2. Reducción de la prisión Preventiva: Posterior a la Acusación 108
3. Derivación del Sistema judicial 114
4. Reducción de la duración de la prisión preventiva 118
5. Consideraciones Económicas 120

CAPÍTULO 6: MEDIDAS SUSTITUTIVAS DEL ENCARCELAMIENTO 123

1. Panorama general..... 124
2. Categorización de la legislación 127
3. Medidas para alentar a los tribunales a utilizar medidas sustitutivas del encarcelamiento .. 128
4. ¿Qué medidas sustitutivas? 129

5. Disposiciones posteriores a la sentencia.....	134
6. Categorías especiales.....	141
7. Organización e infraestructura	152
8. Creación de consenso para implementar alternativas al encarcelamiento	153
9. Consideraciones económicas.....	155
CAPÍTULO 7: ASISTENCIA PARA LA REINTEGRACIÓN SOCIAL Y LA REDUCCIÓN DE LA REINCIDENCIA	159
1. La reintegración social en las prisiones hacinadas	160
2. Promoción de la reintegración social como estrategia a largo plazo para reducir el hacinamiento.....	165
3. El apoyo posterior a la liberación y el rol de la comunidad	174
4. Consideraciones económicas.....	177
CAPÍTULO 8: ADMINISTRACIÓN DE LA CAPACIDAD DE LA PRISIÓN	182
1. Evaluación y planificación	183
2. Decidiendo estrategias	185
3. Máxima utilización de la capacidad existente de la prisión	187
4. Desarrollo de un plan maestro.....	188
5. Estrategia para la gestión del sistema penitenciario.....	189
6. Principios fundamentales de la planificación	190
CAPÍTULO 9: PLAN DE ACCIÓN PARA REDUCIR EL HACINAMIENTO EN LAS PRISIONES.....	195
1. Evaluación	195
2. Estrategias a corto plazo.....	195
3. Estrategias a corto y mediano plazo	198
4. Estrategias a mediano y largo plazo	199
5. Estrategias a largo plazo.....	201
TERMINOLOGÍA	203
MEDIDAS Y SANCIONES NO PRIVATIVAS DE LA LIBERTAD	206
BIBLIOGRAFÍA Y OTRAS LECTURAS	209

Siglas

RAC	Resolución Alternativa de Conflictos
SIDA	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida
CCR	Centro de Corrección y Rehabilitación
CDT	Comisión para la Discusión del Abuso de Drogas
CHRI	Commonwealth Human Rights Initiative
CPT	Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes
CDN	Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño
VIH	Virus de inmunodeficiencia humana
VHC	Virus de la Hepatitis C
CDH	Consejo de los Derechos Humanos (de las Naciones Unidas)
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
ICPS	International Center for Prison Studies
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
ILANUD	Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente
LWOP	Prisión Perpetua sin Libertad Condicional
MCC	Modelo de Código Procesal Penal para Países en Post-Conflicto
ONG	Organización No Gubernamental
MNP	Mecanismo Nacional de Prevención
OEA	Organización de los Estados Americanos
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
OPCAT	Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes
OSI	Open Society Institute
PASI	Instituto de Servicios Consultivos Paralegales
PRI	Penal Reform International
REPLACE	Rights Enforcement and Public Law Centre
SMR	Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos
TB	Tuberculosis
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
USIP	United States Institute of Peace
OMS	Organización Mundial de la Salud

INTRODUCCIÓN

A QUIÉN SE DIRIGE EL MANUAL

Este *manual* es parte de una serie de instrumentos desarrollados por la UNODC para apoyar a los países a implementar el estado de derecho y la reforma de la justicia penal. Está designado para ser usado por todos los actores involucrados en el sistema judicial, incluyendo a los políticos, legisladores, directores de centros penitenciarios, personal penitenciario, miembros de organizaciones no gubernamentales y demás individuos interesados o activistas en el campo de la justicia penal y la reforma carcelaria. También se dirige a los profesionales de la salud y a los profesionales involucrados en el suministro de servicios para el sistema penitenciario. Puede ser usado en una variedad de contextos como documento de referencia y también como instrumento de capacitación.

EL ALCANCE Y LAS LIMITACIONES DEL MANUAL

El tema del hacinamiento en las prisiones es multidimensional. Hay una gran cantidad de razones que se refuerzan mutuamente y que pueden conducir al hacinamiento en las prisiones y que varían mucho de un país a otro, como así también dentro de cada país. Las causas del hacinamiento en las prisiones no están confinadas a los límites de la justicia penal, sino que se extiende a otras esferas de la responsabilidad estatal, entre otras tales como las políticas de bienestar social, el acceso a los servicios de salud, la educación y el empleo. No sería viable cubrir un tema tan vasto de manera completa y útil en una sola publicación, cuyo objetivo primario es proporcionar una guía práctica a sus lectores, más no discutir a fondo los diversos factores sociales y económicos relacionados al tema del hacinamiento en las prisiones de todo el mundo. Como tal, este *manual* se limita a reseñar algunos aspectos clave de la justicia penal centrados en el hacinamiento. Dentro del marco de las políticas y programas de justicia penal, su objetivo es proporcionar una guía para el desarrollo de estrategias y políticas, ilustrar algunos ejemplos de buenas prácticas y alentar mayor apertura a la discusión e investigación.

QUÉ CUBRE CADA CAPÍTULO

Este *manual* está compuesto de dos partes.

La Parte I provee los antecedentes.

El Capítulo 1 ofrece una reseña del hacinamiento en las prisiones de todo el mundo y su impacto.

El Capítulo 2 ofrece una reseña de la gama de las posibles causas del hacinamiento en las prisiones, que varían mucho entre una jurisdicción y otra.

La Parte II está compuesta por nueve capítulos que en su conjunto tienen por objetivo asistir a los lectores a desarrollar estrategias, políticas y programas para reducir el hacinamiento en las instalaciones penitenciarias.

El Capítulo 1 trata con la necesidad de desarrollar estrategias de reforma penal completas y basadas en la evidencia para que sean eficaces y sostenibles y con la importancia de lograr el apoyo público para su implementación.

El Capítulo 2 se concentra en las medidas que se pueden tomar para reducir el alcance del encarcelamiento y desarrollar políticas de sentencias justas. Si bien este Capítulo incluye tanto sugerencias legislativas como prácticas, se concentra en las reformas legislativas para proveer la base legal requerida, faltante en muchos países, para iniciar programas prácticos.

El Capítulo 3 hace una serie de sugerencias acerca del modo de mejorar la eficiencia del sistema judicial. Se basa en el entendimiento de que es esencial que exista un sistema judicial que funcione, donde las instituciones cooperen entre sí y donde se generen datos precisos para desarrollar políticas y programas eficaces, para así asegurar que la legislación se implemente debidamente y de esta manera consiga los objetivos para los que fue creada, que son proporcionar justicia, promover la seguridad pública y al mismo tiempo reducir el uso innecesario del encarcelamiento.

El Capítulo 4 ofrece un análisis y sugerencias acerca del modo de mejorar el acceso de los presos a la asistencia jurídica, basándose en evidencias que sugieren que el acceso a la asistencia jurídica puede ser crucial para la reducción y duración de la prisión preventiva, y la duración de las sentencias.

El Capítulo 5 se concentra exclusivamente en la prisión preventiva, desde el momento del arresto por parte de la policía hasta la sentencia final del tribunal. Aquí se reconoce que la proporción de presos en prisión preventiva es uno de los retos más serios que confrontan los países de todo el mundo y que el impacto del hacinamiento sobre la dignidad y salud humana generalmente es más grave en las instituciones de detención preventiva.

El Capítulo 6 cubre el tema de las medidas y sanciones sin detención como medidas sustitutivas del encarcelamiento, además de aquellas que se tratan en el capítulo anterior, en relación con la detención preventiva (por ej. derivación). No incluye un tratamiento completo de todas las medidas sustitutivas del encarcelamiento que se usan en otros países del mundo, debido a limitaciones de espacio y, particularmente, se puede encontrar como una discusión más completa de las alternativas y de justicia restaurativa en otros *manuales publicados por la UNODC: Manual de principios básicos y prácticas prometedoras en la aplicación de medidas sustitutivas del encarcelamiento y Manual sobre Programas de Justicia Restaurativa*. En cambio trata del modo en que se pueden usar alternativas para

reducir el hacinamiento en las prisiones y se concentra en alternativas menos costosas y más simples de implementar, como así también aquellas que tratan sobre las necesidades de grupos con particularidades especiales.

El Capítulo 7 reúne las medidas que se pueden tomar en las cárceles hacinadas para reducir los efectos nocivos del hacinamiento sobre la salud y la reintegración social de los presos. También, ofrece consejos acerca de las medidas para promover la reintegración social de los presos como una estrategia a largo plazo para reducir el hacinamiento. Se puede encontrar una discusión más completa de este tema en otro *manual* publicado por la UNODC llamado: *Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delincuentes*.

El Capítulo 8 está basado en el entendimiento de que se puede expandir la capacidad de la prisión como una estrategia costosa a corto plazo para reducir el hacinamiento en las cárceles, aunque ampliar la capacidad del centro penitenciario no necesariamente es una solución a largo plazo a menos que se lo ubique dentro de un marco de reforma judicial más amplio. Además, proporciona una reseña de asuntos a tener en cuenta cuando se considera la ampliación de la capacidad del centro de reclusión, como así también las medidas a tomar para mejorar el uso de la capacidad existente en las prisiones.

El Capítulo 9 proporciona un resumen de las recomendaciones y sugerencias clave que se hacen en el *manual* para desarrollar estrategias a corto, mediano y largo plazo y las políticas para reducir el hacinamiento en las prisiones. Su objetivo es ayudar a los lectores a revisar las posibles estrategias, para obtener más sugerencias en relación a iniciativas y a desarrollar sus propias estrategias y programas, según los retos que confronten y las oportunidades que se ofrezcan en sus propias jurisdicciones.

Los ejemplos que se muestran en los cuadros para demostrar la implementación exitosa o prometedor de algunas de las medidas recomendadas en otros países del mundo no necesariamente significa que los sistemas de prisión de esos países sean considerados como ejemplos de buena práctica. A veces se pueden identificar buenas prácticas en sistemas penitenciarios que continúan teniendo grandes retos a resolver.

POR QUÉ UN MANUAL COMO ESTE

A nivel internacional, se reconoce cada vez más que uno de los obstáculos clave para implementar las disposiciones de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (SMR) es el hacinamiento en los centros de reclusión. Ciertamente, “El hacinamiento en las instituciones penales se había convertido en un problema mundial de derechos humanos, salud y seguridad para los delincuentes, sus familias y sus comunidades.”, de acuerdo a la conclusión alcanzada durante la discusión temática sobre “reforma penal y la reducción del hacinamiento en las prisiones, incluyendo la provisión de asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal”, durante la Décimo Octava Comisión sobre Prevención del Delito y Justicia Penal realizada los días 16-24 de Abril de 2009,¹ que presentó una serie de recomendaciones para tratar con el reto del hacinamiento en las prisiones de todo el mundo.

¹ Véase Comisión sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, Informe de la décimo octava sesión (18 de Abril de 2008 y 16-24 de Abril de 2009), E/2009/30 E/CN.15/2009/20, Registros Oficiales, 2009, Suplemento 10, página 46, párrafo 57.

El hacinamiento en los centros de reclusión fue también el enfoque de uno de los cinco talleres de trabajo oficiales organizados durante el Décimo Segundo Congreso sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, realizado en San Salvador, Brasil, en 2010 titulado, “Estrategias y Mejores Prácticas para Reducir el Hacinamiento en los Establecimientos Penitenciarios”.

Ese taller de trabajo dio como resultado una serie de conclusiones y recomendaciones, a saber²:

(a) El hacinamiento en los establecimientos penitenciarios era uno de los problemas más graves que enfrentaban los Estados Miembros para aplicar los instrumentos, reglas y normas pertinentes de las Naciones Unidas y vulneraba los derechos humanos de los reclusos; (b) La delincuencia era un problema social al que los sistemas de justicia penal solo podían dar una respuesta parcial. Las medidas contra la pobreza y la marginación social también eran fundamentales para prevenir la delincuencia y la violencia y, a su vez, reducir el hacinamiento en las cárceles; (c) Los Estados Miembros deberían definir el hacinamiento en las prisiones como una violación inaceptable de los derechos humanos y considerar la posibilidad de establecer un límite máximo legal en cuanto a la capacidad de sus cárceles; (d) Los Estados Miembros deberían considerar la posibilidad de examinar, evaluar y actualizar sus políticas, leyes y prácticas a fin de elaborar una estrategia amplia de justicia penal dirigida a resolver el problema del hacinamiento en las cárceles, la cual debería comprender la disminución del recurso al encarcelamiento y una mayor aplicación de medidas sustitutivas de la privación de libertad, incluso programas de justicia restaurativa; (e) Las políticas y estrategias destinadas a reducir el hacinamiento en las cárceles deberían basarse en datos objetivos; (f) Los Estados miembros deberían poner en marcha reformas y estrategias dirigidas a reducir el hacinamiento teniendo en cuenta las necesidades específicas de cada sexo y respondiendo de manera efectiva a las necesidades de los grupos más vulnerables; (g) Se alienta a los Estados Miembros a que examinen la idoneidad de la asistencia letrada y otras medidas, incluida la utilización de personal parajurídico capacitado, con miras a fortalecer el acceso a la justicia y a los mecanismos de defensa pública como medio para examinar la necesidad de la prisión preventiva; (h) Se invita a los Estados Miembros a que lleven a cabo un examen de todo el sistema con el fin de determinar las ineficiencias del proceso judicial que contribuyan a la prolongación de la detención durante la prisión preventiva y el proceso judicial, y a que elaboren estrategias para aumentar la eficiencia del proceso judicial mediante, entre otras cosas, medidas para reducir el número de causas pendientes, y consideren la posibilidad de establecer límites máximos en cuanto a la duración de la detención; (i) Debería alentarse a los Estados Miembros a que adopten medidas que faciliten la puesta en libertad anticipada de los reclusos de los establecimientos penitenciarios, como la remisión a centros de transición, la vigilancia electrónica y la reducción de la duración de la pena por buena conducta. Los Estados Miembros deberían considerar la posibilidad de revisar sus procedimientos de revocación para evitar órdenes innecesarias de regreso a la cárcel; (j) Se invita a los Estados Miembros a que establezcan sistemas de libertad bajo palabra y libertad provisional; (k) Los Estados Miembros deberían garantizar la aplicación efectiva de medidas sustitutivas de la privación de libertad proporcionando la infraestructura y los recursos necesarios; (l) Los Estados Miembros deberían promover la participación de las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades locales en la aplicación de medidas sustitutivas de la privación de libertad; (m) Los Estados Miembros deberían crear conciencia y promover procesos de consulta amplios,

² Informe de la Comisión I: puntos 4, 7 y 9 de la Orden del Día y Talleres del 1, 4 y 5, 17 de Abril de 2010, A/CONF.213/L.3/Add.4

asegurando la participación de todos los sectores pertinentes del gobierno, la sociedad civil, en particular las asociaciones de víctimas, y otras partes interesadas en la formulación y aplicación de estrategias nacionales, incluso planes de acción para reducir el hacinamiento; (n) Los Estados miembros deberían garantizar que los legisladores, los políticos, las instancias decisorias, los profesionales de la justicia penal, la población y los medios de difusión reciban información basada en datos objetivos. A ese efecto, debería alentarse a los Estados Miembros a que prosigan sus investigaciones sobre los factores que contribuyen al hacinamiento en las cárceles.

La Declaración de Salvador sobre Estrategias Amplias ante Problemas Globales: Los Sistemas de Prevención del Delito y Justicia Penal y su Desarrollo en un Mundo en Evolución, incluye declaraciones sobre la necesidad de reforzar las medidas sustitutivas del encarcelamiento y recomienda que los Estados Miembros se dediquen a reducir la detención preventiva, cuando sea adecuado, y a que promuevan mecanismos para ampliar el acceso a la justicia y a la asistencia jurídica.³

El presente *manual* constituye un seguimiento práctico de las recomendaciones presentadas durante la Décimo Octava Comisión sobre Prevención del Delito y Justicia Penal y el Décimo Segundo Congreso sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, como así también las recomendaciones de congresos previos de la ONU que, desde el año 2000, vienen reconociendo la importancia de evitar el crecimiento de las poblaciones de reclusos. Este *manual* representa, en particular, el seguimiento de la recomendación que encarga a la UNODC a continuar proveyendo asistencia y apoyo a los países para reducir el hacinamiento en las prisiones. Además, sirve de base para otras iniciativas, incluyendo la asistencia técnica en esta área.

Este *manual* ha sido desarrollado en cooperación con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) de quien la UNODC ha recibido valiosas contribuciones que reflejan la experiencia del CICR adquirida durante muchos años de trabajo. Gracias a este trabajo que realiza actualmente en materia de detención en más de 90 países, el CICR ha observado en forma directa los efectos del hacinamiento sobre los presos, el personal penitenciario y los administradores de la prisión, como así también sobre las familias de los presos y sus comunidades y el sistema de justicia penal en sentido amplio, incluyendo a los tribunales, al sistema judicial y a la policía. Mucho del trabajo del CICR está dirigido a mitigar los efectos negativos del crecimiento continuo de las poblaciones de presos y asegurar que se satisfagan las necesidades básicas de los reclusos – en particular con respecto a su salud, agua y sanidad, nutrición y en el manejo de los reclusos.

Si bien algunos temas particulares relacionados al alivio del hacinamiento en las prisiones han sido cubiertos en otras publicaciones de la UNODC dentro de la serie de *manuales* de reforma de la justicia penal, el presente *Manual* es la primera publicación que reúne todos estos temas, y muchos otros, en un solo documento. Como tal, se espera que proporcione a sus lectores la tan urgente guía integral, basándose en estándares y ejemplos internacionales de medidas exitosas adoptadas en países de todo el mundo, mientras que también aliente mayor investigación y discusión en un área clave y compleja como la reforma penal.

3 Declaración de Salvador, párrafos 51-52

PARTE I: ANTECEDENTES

CAPÍTULO 1: EL HACINAMIENTO EN LAS PRISIONES DE TODO EL MUNDO

1. Panorama general

El volumen de la población de las prisiones está aumentando en todo el mundo, creando una enorme carga financiera para los gobiernos y afectando gravemente la cohesión social de las sociedades. Se estima que en Mayo de 2011 las instituciones penitenciarias de todo el mundo contenían a más de 10.1 millones de personas, incluyendo presos sentenciados y en prisión preventiva.⁴ Esto significa que en ese momento 146 de cada 100.000 personas del mundo estaban en prisión.⁵ Las poblaciones de las prisiones crecieron en un 78% de países entre 2008 y 2011, y en 71% de países en los dos años precedentes.⁶

DEFINICIONES

Prisión o centro de reclusión: El término “prisión” o centro de reclusión han sido utilizados para referirse a todo lugar de detención autorizado dentro del sistema judicial, en donde se encuentran alojados todos los presos, incluyendo a quienes están en prisión preventiva, mientras esperan el juicio, antes y después de la sentencia. Este término no cubre a los centros de detención para personas detenidas debido a su estatus irregular de migración.

Preso o Recluso: El término “preso” o “recluso” se usa indistintamente para describir a todos aquellos que están detenidos en lugares de detención, tal como se los ha descrito, incluyendo a adultos y menores, durante la investigación de un delito, mientras esperan el juicio, antes y después de la condena.

4 World Prison Population List, Novena Edición, International Centre for Prison Studies. (<http://www.prisonstudies.org>).

5 *Ibíd.*

6 *Ibíd.* y World Prison Population List, Octava Edición (2008). Los países a los que se refiere son aquellos que cubre la Lista de la Población en las Prisiones del Mundo del International Centre for Prison Studies, que incluye a todos los países del mundo, menos 6 de ellos. La información suministrada para cada país no está relacionada con la misma fecha. Las cifras son las más recientes disponibles al momento de compilación de las Listas de la Población en las Prisiones del Mundo en Diciembre de 2008 y Mayo de 2011.

Detenido en prisión preventiva o detenido: Estos términos se usan cuando se debe destacar el estatus legal de un preso que todavía no ha sido sentenciado y se encuentra detenido en espera del juicio.

Encarcelamiento: En este *manual* el término “encarcelamiento” se usa para referirse a la privación de la libertad en lugares de detención, incluyendo las instalaciones de detención temporales y centros de reclusión.

Detención o prisión preventiva: En este *manual* este término se utiliza para referirse al período durante el que una persona está privada de libertad con anterioridad a la sentencia, incluyendo la detención policial, hasta llegar a la finalización del juicio penal, incluyendo la apelación.

Tasa de encarcelamiento: La cantidad de prisioneros por 100.000 habitantes de la población en general.

Capacidad oficial o según diseño de una prisión: La cantidad total de presos que puede alojar un centro de reclusión respetando los requerimientos mínimos, especificados de antemano, en cuanto a espacio habitable por preso o grupo de presos, incluyendo el espacio de alojamiento. La capacidad oficial generalmente se determina en el momento en que se construye la prisión.^a

Tasa de ocupación, también conocida como densidad poblacional, se determina calculando el ratio de presos existentes en una fecha determinada sobre la cantidad de lugares especificados por la capacidad oficial.^b

Capacidad operativa: se refiere a la cantidad total de personas que pueden ser alojadas segura y humanamente en un momento dado. Esta cifra puede variar con el tiempo a medida que se hacen remodelaciones a la infraestructura y a medida que los recursos varían.^c

^a ICRC, *Water, Sanitation, Hygiene and Habitat in Prisons (2005)*.

^b ICRC, *Water, Sanitation, Hygiene and Habitat in Prisons (2005)*.

^c ICRC, *Water, Sanitation, Hygiene and Habitat in Prisons 'Supplementary Guidance', 2012*.

Las tasas de encarcelamiento varían considerablemente entre las diferentes regiones del mundo y entre las diferentes partes de una misma región. Por ejemplo, la tasa media para los países de África Occidental es de 47,5, mientras que para los países del África Meridional es de 219. La tasa media para los países de Sudamérica es de 175, y para los países del Caribe es de 357,5. Para los países del Asia meridional y central (principalmente el subcontinente hindú) es de 42, mientras que para los países del Asia Oriental es de 155,5. Para los países de Europa Occidental es de 96 y para los demás países de Europa y Asia es de 228. En Oceanía la tasa media es de 135.⁷

También puede haber grados variados de hacinamiento en las cárceles de un mismo país. A veces las prisiones ubicadas en las áreas centrales o urbanas, o cerca de los tribunales, tienen niveles más altos de hacinamiento, mientras que la tasa de encarcelamiento en zonas rurales

⁷ Lista de la Población en las Prisiones del Mundo (novena edición) Informe Penitenciario Mundial, ICPS, (<http://www.prisonstudies.org>).

puede ser comparativamente baja, enmascarando la situación real en el terreno. Con frecuencia los lugares de detención preventiva temporales tienen los niveles más altos de hacinamiento. En algunos países en los que existen diferentes sistemas de prisión, tales como cárceles federales y estatales, las tasas de ocupación y de hacinamiento son muy diferentes en los dos sistemas.

El hacinamiento generalmente se define comparando la tasa de ocupación y la capacidad oficial de las cárceles. Usando esta simple fórmula, el hacinamiento se refiere a la situación en la que la cantidad de presos excede la capacidad oficial de la cárcel. La tasa de hacinamiento se define cuando la tasa de ocupación excede el 100%.

Es importante recalcar que la capacidad de la prisión se mide de modo diferente en diferentes países, variando de acuerdo al espacio asignado para cada preso según lo indique la legislación y reglamentos nacionales u otras referencias. Además, la tasa de hacinamiento no tiene un valor claro como indicador de las condiciones en que los prisioneros están alojados o de la severidad de los problemas que puedan confrontar. Por lo tanto, la comparación de los niveles de hacinamiento puede no ser representativa de estas condiciones. Sin embargo, esta es la única medida cuantitativa de la que se dispone actualmente para proponer un estándar comparativo del nivel de hacinamiento dentro de un país, como así también entre países. Sobre esta base, de las 194 jurisdicciones donde el International Centre for Prison Studies (Centro Internacional de Estudios Penitenciarios) (ICPS) ha recogido datos para su informe mundial sobre prisiones, 118 tenían una tasa de ocupación de más del 100% (hacinamiento). Y de éstas, 33 jurisdicciones tenían tasas entre 150 y 200% y 15 jurisdicciones tenían tasas de hacinamiento de más del 200%.⁸

Si bien las altas tasas de encarcelamiento no pueden ser asociadas automáticamente con el hacinamiento en las prisiones, en la mayoría de los países la alta tasa de encarcelamiento conduce al hacinamiento. Al mismo tiempo, la presión que se ejerce sobre las infraestructuras debido al uso excesivo del encarcelamiento puede aliviarse temporalmente por medio de la modificación edilicia de las instalaciones penitenciarias, aunque si no se solucionan las causas principales de las altas tasas de encarcelamiento, las nuevas prisiones se colmarán rápidamente y el programa de construcción de prisiones deberá ser expandido permanentemente.

Por otra parte, las tasas bajas de encarcelamiento no indican necesariamente que las prisiones no estén hacinadas. En algunos países las prisiones están sumamente hacinadas, a pesar de las bajas tasas de encarcelamiento. Esto puede deberse a la falta de espacio o infraestructura adecuados, o a que la distribución geográfica de las cárceles no satisface los requerimientos necesarios y los reclusos están concentrados en unas pocas prisiones, en las que el hacinamiento puede estar muy por encima del promedio nacional.⁹ Estas prisiones son generalmente aquellas que alojan a personas en prisión preventiva, debido al uso excesivo y prolongado del período de detención preventiva, más que al uso excesivo del encarcelamiento en general. De hecho, las tasas de condenas en tales países son bajas, lo que se evidencia en la pequeña proporción de

⁸ <http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/> (consultado el 13 de Junio de 2011).

⁹ Por ejemplo en Paquistán, en donde la tasa de encarcelamiento era de sólo 40 en 2010, el promedio nacional de ocupación era 177,4, basado en la capacidad oficial. India tenía una tasa de encarcelamiento de 31 en 2009 pero una tasa de ocupación del 123%; Mali tenía una tasa de encarcelamiento de 32, pero una tasa de ocupación del 223,3%. En todos estos tres países, la proporción de detenidos preventivamente era muy alta, siendo de 70,7% en Paquistán, 66,4% en India y 88,7% en Mali. (Véase International Centre for Prison Studies, World Prison Brief (Informe Penitenciario Mundial) (<http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/>).

prisioneros sentenciados. Pueden hacerse varias deducciones, sujetas a mayor análisis e investigación, para identificar los retos que confronta el sistema de justicia criminal en tales países. Sin embargo, lo que es claro es que la detención preventiva con frecuencia se usa excesivamente por lo cual la infraestructura carcelaria debería adecuarse en términos de espacio aunque no necesariamente de las condiciones y servicios que se ofrecen.

Cuando comparamos los niveles de hacinamiento en diferentes países es importante tener en cuenta que no existe una norma aceptada internacionalmente respecto al espacio mínimo que requiere cada recluso. Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (SMR) disponen que “Los locales destinados a los reclusos y especialmente aquellos que se destinan al alojamiento de los reclusos durante la noche, deberán satisfacer las exigencias de la higiene, habida cuenta del clima, particularmente en lo que concierne al volumen de aire, superficie mínima, alumbrado, calefacción y ventilación”¹⁰

Entre las normas regionales, el comentario a la Regla 18 de las *Reglas Penitenciarias Europeas que hace el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes* (CPT) indica 4 metros cuadrados por persona como el requerimiento mínimo en celdas compartidas y 6 metros cuadrados en las celdas individuales. Señala que aunque el CPT no haya establecido nunca directamente una norma, considera adecuadas para un recluso las celdas de 9 a 10 metros cuadrados.¹¹

En ausencia de una norma universal, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), basándose en sus visitas a centros de reclusión en muchos países del mundo, ha desarrollado especificaciones concernientes a los requerimientos de espacio. Estos se detallan en el manual *Agua, Saneamiento, Higiene y Hábitat*, 2004 y su manual complementario: *Agua, Saneamiento, Higiene y Hábitat en las Cárceles “Guía Suplementaria”* 2012. Estas recomendaciones se muestran en el recuadro.

Especificaciones técnicas de espacio según CICR

El CICR recomienda las siguientes especificaciones de espacio mínimo que necesita un recluso para dormir, guardar sus efectos personales y moverse. El CICR no establece normas mínimas sino que recomienda especificaciones basadas en su experiencia. Estas especificaciones incluyen 1,6 metros cuadrados para dormitorio pero no incluyen el espacio para retretes y duchas.

- 5,4 metros cuadrados por persona en las celdas individuales;
- 3,4 metros cuadrados por persona en alojamiento compartido o dormitorio, incluso cuando se usan camas camarote.

Al establecer estas especificaciones, el CICR es muy claro al definir que la cantidad de espacio apropiada no puede ser evaluada sólo por la simple medición del espacio. La aplicación de estas especificaciones depende de la situación real dentro de un contexto determinado. Los factores que pueden ser relevantes en una situación de detención específica incluyen:

10 SMR, Regla 10.

11 Véase el Comentario a la Regla 18 de las Reglas Penitenciarias Europeas (2006).

- las condiciones de la edificación;
- la cantidad de tiempo que los reclusos pasan en el área de dormitorio;
- la cantidad de personas en esa área;
- otras actividades que se realizan en ese espacio;
- ventilación e iluminación;
- instalaciones y servicios disponibles en la cárcel;
- medidas de supervisión disponibles.

Este enfoque más completo provee un cuadro más certero de la realidad para los reclusos y el personal. Sirve para subrayar el hecho de que todos los aspectos del espacio y el uso que se hace del mismo están interrelacionados y que la variación de un factor impactará sobre los demás factores y sobre la calidad de la experiencia individual del recluso.

Fuente: Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), 'Agua, Saneamiento, Higiene y Hábitat en las Cárceles' 'Guía Suplementaria', 2012.

1.1. *Aumento de la cantidad de reclusos con necesidades especiales*

En paralelo con el crecimiento de la población de las cárceles, la cantidad de reclusos con necesidades especiales también está aumentando en muchos países del mundo. Dichos grupos incluyen a las reclusas, a los reclusos que necesitan atención en salud mental, reclusos dependientes de drogas, reclusos extranjeros, minorías raciales y étnicas, reclusos adultos mayores y reclusos con discapacidades. Los niños son detenidos con frecuencia junto con los adultos, contrariamente a las disposiciones de los instrumentos internacionales.

Actualmente algunos de estos grupos constituyen una gran parte de la población de las prisiones de todo el mundo. Los reclusos extranjeros, por ejemplo, representan más del 20% de la población de las cárceles en los países de la Unión Europea y en unos pocos países de Asia del Sur y el Oriente Medio.¹² De acuerdo a los estudios realizados en algunos países, el 50 a 80% de los detenidos presentan alguna forma de discapacidad mental; en algunas jurisdicciones las minorías raciales y étnicas representan más del 50% de la población de detenidos.¹³ Si bien las mujeres todavía representan una pequeña minoría en las cárceles de todo el mundo, en muchas jurisdicciones su cantidad está aumentando más rápidamente que la de los hombres. Varios estudios realizados indican que el porcentaje de individuos en las cárceles con adicciones a las drogas varía del 40 al 80% y que el consumo de drogas entre los delincuentes que ingresan a la cárcel está aumentando.¹⁴

Solo ocasionalmente se satisfacen los requerimientos de tratamiento especial para estos grupos, especialmente en las instituciones penitenciarias que están hacinadas y carecen de recursos.

12 UNODC *Manual sobre Reclusos con Necesidades Especiales*, 2009, p. 4.

13 *Ibid.*

14 UNODC, *Drug Dependence Treatment: Interventions for Drug Users in Prison*, Treatnet, p. 11. (http://www.unodc.org/docs/treatment/111_PRISON.pdf).

2. El Impacto del Hacinamiento en las Prisiones

La realidad de muchos sistemas penitenciarios es que los reclusos no tienen ni siquiera el espacio antes mencionado y que grandes cantidades de ellos pasan hasta 23 (a veces 24) horas en alojamientos hacinados. En algunos centros de reclusión el nivel de hacinamiento puede ser tan agudo que fuerza a los reclusos a dormir por turnos, o encima uno de otro, compartir camas o atarse a las barras de las ventanas para poder dormir de pie. Paradójicamente, en la mayoría de los países del mundo el nivel de hacinamiento es con frecuencia peor en las instituciones donde se alojan personas en detención preventiva, en donde las condiciones de detención son deplorables, a pesar de que de acuerdo al derecho internacional los detenidos deberían presumirse inocentes durante la etapa prejudicial hasta que un juzgado pruebe lo contrario y que se les debería otorgar privilegios especiales o formas de reclusión diferentes a la de un preso ya condenado.¹⁵

La falta de espacio adecuado es sólo uno de los numerosos problemas que se ocasionan como consecuencia del hacinamiento en las cárceles. El hacinamiento también impacta sobre la calidad de la nutrición, el saneamiento, las actividades de los reclusos, los servicios de salud y la atención a los grupos vulnerables. Afecta el bienestar físico y mental de todos los reclusos, genera tensión y violencia entre ellos, exagera los problemas de salud mental y física existentes, aumenta el riesgo de transmisión de enfermedades contagiosas y presenta inmensos retos para la gestión, tal como se lo resume a continuación.

2.1. *Funcionarios penitenciarios*

El aumento de la cantidad de reclusos requiere una reevaluación de la cantidad de personal y su distribución, lo que con frecuencia requiere un aumento de los niveles de personal que supervise y maneje a los reclusos. Sin embargo, los recursos de personal usualmente no se mantienen al mismo ritmo que la cantidad de reclusos. Como resultado de ello, el ratio de personal penitenciario por recluso declina. En segundo lugar, la calidad y experiencia del personal adicional ingresado es inadecuado debido al reclutamiento apresurado del mismo. Los retos que presenta el hacinamiento pueden tener un impacto negativo en el desempeño y las actitudes del personal. En tales circunstancias el personal con frecuencia adopta un papel más autoritario y menos constructivo.

2.2. *Separación y clasificación*

Se hace difícil clasificar y separar a los prisioneros de acuerdo a su edad, género y el riesgo que representan para los demás. Esto transgrede uno de los principios básicos relacionados con el tratamiento de los reclusos, dispuestos tanto por el SMR como por el *Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos* (PIDCP) (Artículo 10 (2)), y puede dar lugar a una serie de otras violaciones. También puede conducir a una mayor criminalización de los reclusos detenidos por delitos leves, como resultado de estar alojados por períodos largos con delincuentes violentos o por delitos graves.

2.3. *Seguridad*

El hacinamiento impacta seriamente sobre la seguridad de los reclusos y del personal. Cuando aumenta cantidad de reclusos pero no aumenta el personal, existe una probabilidad mayor de

15 Véase PIDCP, Artículo 14 (2) y SMR, Reglas 84 a 93.

conflictos y los reclusos pueden sentir enojo y frustración acerca de las condiciones en las que están detenidos. La experiencia en muchos países ha demostrado que existe un riesgo agudo de violencia, protestas de los reclusos y demás disturbios en las prisiones hacinadas. También debido al hacinamiento, en muchos países ha aumentado la cantidad de suicidios en la prisión.¹⁶

En muchos sistemas penitenciarios la falta de personal para supervisar el creciente número de reclusos ha conducido a seleccionar a algunos de éstos últimos dándoles funciones de supervisión y disciplina para mantener el orden y la seguridad en las cárceles. Esto viola un principio básico contenido en la SMR,¹⁷ y aumenta el riesgo de abuso de los presos vulnerables por parte de aquellos que son más fuertes, y también fomenta prácticas corruptas.

Los grupos vulnerables, tales como los niños, los presos jóvenes, las mujeres, los reclusos con necesidades de atención en salud mental, con discapacidades y los reclusos adultos mayores están particularmente expuestos a abusos cuando existen condiciones de hacinamiento y las diferentes categorías de reclusos no están separadas; en un ambiente en donde se ha debilitado el control por parte de la administración de la prisión.

2.4. *Rehabilitación de los reclusos*

Las actividades tendientes a la resocialización como la educación, el trabajo y otros programas constituyen el núcleo de un ambiente positivo en la cárcel, canalizando la energía de los presos hacia ocupaciones constructivas y ayudando a prepararlos para su liberación y subsecuente reingreso a la sociedad. Tales actividades también son importantes desde la perspectiva de la seguridad, dado que es menos probable que los reclusos que estén ocupados en esta clase de actividades inicien disturbios a diferencia de aquellos que están aburridos o frustrados. Sin embargo, cuando aumenta la cantidad de reclusos: (a) con mucha frecuencia no se dispone de los recursos necesarios para asegurar que todos los reclusos participen en actividades fuera de su lugar de alojamiento; y (b) los reclusos tienen que quedarse en sus dormitorios y celdas por períodos prolongados debido a los retos que se confrontan cuando hay que supervisar los movimientos de grupos grandes. Tales circunstancias reducen o eliminan totalmente las probabilidades de ayudar a la rehabilitación de los presos.

16 Por ejemplo el Inspector Jefe de Prisiones expresó su preocupación en el año 2007 dado que debido al hacinamiento los suicidios en las cárceles habían aumentado mucho, a dos por semana, en Inglaterra y Gales. Junio 13, 2007. (<http://www.theguardian.com/uk/2007/jun/13/prisonsandprobation.ukcrime> consultado el 14 de Junio de 2011). En Francia, que tiene uno de los índices más altos de reclusos de Europa, en el año 2010 se suicidaron más de cien presos. Las ONG dicen que cada tres días un preso trata de suicidarse y que las probabilidades de suicidio son 10 veces mayores dentro de la cárcel que fuera de ella. La Unión Europea ha advertido repetidamente a Francia de que sus cárceles están hacinadas, y que se niega a los presos algunos derechos básicos e higiene por lo que en el futuro aumentarán los casos de suicidio. (Anustup Roy, Press TV, París, Miércoles 16 de Marzo, 2011) (<http://www.presstv.ir/detail/170279.html>). En Italia, se responsabiliza en parte al hacinamiento por los altos índices de suicidio en las cárceles, que es de 15 a 17 veces mayor que fuera de ellas. La población de reclusos estuvo en su punto más alto después de la guerra en el año 2009 con 65.000 reclusos en un sistema diseñado para alojar 43.000. AMAPI, una asociación que representa a los médicos de las prisiones, dijo que el hacinamiento en las cárceles de Italia ha creado una “bomba de tiempo lista para explotar”, mientras que las asociaciones de policía y guardias han advertido que “estamos en los límites del respeto por los derechos humanos”. (ANSA) - Roma, 23 de Diciembre de 2010, (<http://www.lifeinitaly.com> consultado el 14 de Junio de 2011).

2.5. *Contacto con el mundo exterior*

Se ha reconocido que el contacto con el mundo exterior, especialmente con las familias, es uno de los factores clave que contribuyen a las posibilidades de resocialización exitosa de los reclusos. A medida que aumenta la cantidad de presos, se debe proveer infraestructura y oportunidades adicionales, tales como más salas de visita, extensión de los horarios de visita y más teléfonos para que los reclusos se mantengan comunicados con sus familias. Aunque en tiempos de restricciones financieras asociado a cárceles hacinadas, es improbable que se hagan esas inversiones.

2.6. *Nutrición*

El presupuesto para alimentar a los reclusos, en general, no es suficiente para satisfacer los requerimientos nutricionales del creciente número de presos. Ciertamente, y en especial en los países de bajos recursos, no se aumenta el presupuesto asignado para comida y por lo tanto los reclusos deberán contar con los alimentos adicionales que les provean sus familias y/o sufrir las consecuencias de la comida inadecuada y de baja calidad. Esto compromete seriamente la salud de los reclusos. En los peores casos puede conducir a la muerte en la prisión debido a la malnutrición.

2.7. *Agua, saneamiento, residuos, ventilación – calefacción y refrigeración*

A medida que la cantidad de reclusos aumenta más allá de la capacidad para la que han sido diseñados los sistemas de agua, residuos, saneamiento y calefacción, estos sistemas se ven superados y se hace difícil satisfacer las necesidades básicas de los reclusos y proteger su salud y bienestar. En las celdas y dormitorios hacinados, el acceso al aire puro es limitado, especialmente cuando gracias a la sobrepoblación lleva a pasar menos tiempo en los patios o jardines del centro de reclusión. Esto puede tener un impacto negativo sobre la salud de los reclusos.

2.8. *Servicios de salud*

Las cárceles tienen implicaciones muy graves con respecto a la salud de los reclusos. Es probable que los reclusos ya tengan problemas de salud al ingresar a la prisión, dado que provienen predominantemente de sectores de la población que tienen un bajo nivel de educación y social y de bajos recursos económicos, con mínimo acceso a servicios adecuados de salud. Sus condiciones de salud se deterioran aún más en las cárceles que están hacinadas, donde la nutrición es deficiente, el saneamiento inadecuado y no se dispone de acceso al aire fresco y a ejercicio físico – factores que aumentan el riesgo de epidemias y enfermedades contagiosas. La tuberculosis, la hepatitis, las infecciones transmitidas sexualmente y las enfermedades de la sangre, como así también las enfermedades mentales son bastante comunes en las cárceles a nivel global. En los países con alta prevalencia de tuberculosis, su prevalencia puede ser 100 veces mayor dentro de las cárceles. Muchas de las personas que ingresan a las prisiones tienen una historia de abuso de drogas. En la gran mayoría de los países el tratamiento es ineficaz o inexistente, además de que las malas condiciones, el hacinamiento y la falta de actividades pueden inducir al consumo de drogas. En la mayoría de los países la prevalencia de la infección por VIH en la población de las cárceles es mayor que en la población fuera de ellas, especialmente cuando prevalecen la adicción a las drogas y las conductas riesgosas, tales como compartir las agujas. El hacinamiento

puede dañar seriamente la salud mental de todos los reclusos, especialmente la salud de aquellos que son vulnerables a los abusos y aquellos que ya sufren de enfermedades mentales.

Tales riesgos usualmente se ven exacerbados por la escasez de personal médico y el acceso a atención especializada en los hospitales comunitarios. Consecuentemente, se deniega a los reclusos uno de los derechos fundamentales de los seres humanos, “al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”, tal como lo dispone el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Por lo tanto, el hacinamiento es la causa principal de una gama de retos y violaciones de los derechos humanos en los sistemas penitenciarios de todo el mundo, que amenaza en el mejor de los casos la reintegración social de los reclusos y en el peor de los casos su propia vida.

En varias ocasiones el Comité de Derechos Humanos ha declarado que las malas condiciones de encarcelamiento que violan gravemente los requerimientos del SMR, y que han sido claramente agravadas por el nivel de hacinamiento, implican una violación del artículo 10 (1) del PIDCP.¹⁸

3. Consecuencias del uso excesivo del encarcelamiento

El impacto del hacinamiento no permanece dentro de los muros de la cárcel. Puede tener un impacto negativo sobre la salud pública. El costo del uso excesivo del encarcelamiento, que es el motivo fundamental del hacinamiento en las cárceles de todo el mundo (ver el Capítulo 2), puede ser elevado, aumentando los niveles de pobreza y la marginalización social y económica de ciertos grupos de personas y reduciendo los fondos disponibles para otras esferas del gasto público.

3.1. El costo del encarcelamiento

Numerosos estudios demuestran que el encarcelamiento afecta desproporcionadamente a personas que viven en situación de pobreza. Cuando se encarcela a un miembro de la familia que genera ingresos, la pérdida repentina de ingresos puede impactar seriamente sobre la situación económica del resto de la familia – especialmente en los países de bajos recursos en los que el Estado generalmente no provee asistencia financiera a los pobres y donde es común que una persona mantenga económicamente a una red familiar extensa. Al ser puesto en libertad, con frecuencia sin perspectivas de empleo debido a sus antecedentes penales, los ex prisioneros quedan generalmente sujetos a la exclusión social y económica y son vulnerables a un círculo inacabable de pobreza, marginalización, delincuencia y encarcelamiento. Por lo tanto, el encarcelamiento contribuye directamente al empobrecimiento del prisionero y de su familia. Al-

18 Por ejemplo, en el caso *Lantsova vs Federation Rusa*, las autoridades tenían conocimiento que las condiciones eran malas y que los centros de detención alojaban en ese momento el doble de la debida cantidad de presos. El Comité presentó información que indicaba que la población real era de cinco veces la capacidad permitida, con mala ventilación, comida inadecuada y falta de higiene. Llegó a la conclusión de que mantener la cárcel en tales condiciones constituía una violación del artículo 10 (1) del PIDCP. En otro caso, *Mulezi vs República Democrática del Congo*, un prisionero se había quejado de ser objeto de tortura y malos tratos, de que estando malherido se le había confinado en celdas hacinadas (algunas veces por 16 a 20 meses junto con otros 20 reclusos en una celda de 3 metros por cinco metros, infectada de cucarachas), con poco o ningún acceso a la atención médica, comida y saneamiento inadecuados. El Comité sostuvo que las condiciones de su detención constituían una violación al artículo (1) del PIDCP. (Nigel Rodley y Matt Pollard, *The Treatment of Prisoners under International Law [El Tratamiento de los Reclusos según el Derecho Internacional]* (2011), p. 390).

gunas investigaciones también demuestran que es más probable que los hijos de padres que han sido encarcelados entren en conflicto con la ley y que, una vez que han sido detenidos, se vuelvan mejores delincuentes. De este modo se expande el círculo, creando futuras víctimas y reduciendo el potencial de desempeño económico futuro.

Sin saber leer ni escribir, una reclusa de Ecuador dice que consideró dos opciones: “hacerse prostituta o vender drogas.” Fue arrestada en el año 2003 y sentenciada a ocho años de prisión. Dice: “Cuando me condenaron, y pasa lo mismo con cada mujer que condenan, no sólo penalizan a la persona que ha cometido el delito sino a toda su familia, también condenan a sus hijos. [...] [Las autoridades] no se dan cuenta de que quieren acabar con el delito pero son ellas mismas las que lo promueven porque si ellos [los hijos] se quedan solos... ¿qué pueden hacer? Ir a robar... mi hija se hará prostituta, mi hijo será un drogadicto, traficando drogas, vendiendo drogas.”

Fuente: Instituto Transnacional, Leyes de Drogas y Prisión en Ecuador. <http://www.druglawreform.info/en/publications/the-human-face/item/384-drug-laws-and-prison-in-ecuador>

Este es sólo un aspecto del modo en que el encarcelamiento contribuye a la pobreza dentro de las comunidades. El encarcelamiento de grandes segmentos de la sociedad crea una carga pesada sobre los presupuestos del Estado. En los países en desarrollo en los que los presupuestos rara vez satisfacen las necesidades de todos sus ciudadanos, la carga adicional de una gran población en las cárceles reduce aún más los fondos disponibles para salud, servicios sociales, vivienda y educación. Por lo tanto, al considerar el costo del encarcelamiento, se debe tener en cuenta no solamente los fondos que se gastan para mantener a cada recluso, que usualmente es mucho más alto que cuando se sanciona a una persona a penas sin detención, sino también los costos colaterales, tales como el impacto de estos costos en los servicios sociales, económicos y de atención a la salud, que no siempre son fáciles de medir pero que son inmensos y a largo plazo.

Las cifras del siguiente recuadro ilustran que los costos comparados del encarcelamiento han ido mucho más allá de lo que la mayoría de los ciudadanos de los países mencionados estarían dispuestos a aceptar. Pero estos datos comparativos no siempre están inmediatamente disponibles. También demuestran la falta de conexión y colaboración intergubernamental. Por ejemplo, mientras que por un lado existe investigaciones que demuestran que la mejora de los niveles de educación pueden reducir la delincuencia (véase el Capítulo 7), por otra parte el gasto en educación se ve reducido a favor del encarcelamiento.

El costo del encarcelamiento

- Un informe publicado en Enero de 2010 hace notar que California (Estados Unidos) gastó más de 48.000 dólares anualmente para encarcelar a una persona, que representa más de cuatro veces el costo de la enseñanza en la Universidad de California, Los Angeles (UCLA) para un estudiante residente en California. En 1980, California gastó más de su presupuesto estatal en educación superior que en las prisiones, pero esto se revirtió en el año 2010, cuando el presupuesto estatal se volcó más a las prisiones que a la educación superior.^a

- Entre 1987 y 1995 el gasto en el sistema penitenciario en los Estados Unidos se elevó en un 30%, mientras que el gasto en educación primaria y secundaria se redujo en un 1,2% y en educación superior en un 18,2%.^b
- El presupuesto total del Departamento Sudafricano de Servicios Correccionales para el año fiscal 2005-2006 había alcanzado 9.2 mil millones de Rands y se estima que a partir de allí llegó a 10 mil millones por año. Se estimó que 10 mil millones de Rands adicionales permitirían al tesoro sudafricano duplicar su gasto en desarrollo social y provisión de vivienda.^c
- En el Reino Unido el costo anual de mantener a un individuo en prisión era 37.500 Libras Esterlinas en el año 2008. Una investigación del Centre for Crime and Justice Studies, basado en el Reino Unido, informó que si se considera el impacto sobre las familias y la sociedad en general, el costo anual estimado para el encarcelamiento de un individuo aumentó casi un tercio hasta llegar a cerca de 50.000 Libras Esterlinas y que ese alto nivel de gastos de encarcelamiento iba en detrimento de otras oportunidades para invertir en otras áreas del gasto público.^d
- El gasto en detención preventiva de los países europeos en el año 2005 era un poco más que el costo combinado de Programa Mundial de Alimentos para alimentar a 90 millones de personas por un año, los desembolsos del Fondo Global para los años 2002-2006, el presupuesto bienal 2006-2007 de la Organización Mundial de la Salud (OMS), y el presupuesto de la ONU para el año 2006.^e
- Un estudio de los costos de la prisión preventiva en México compara estos totales con otros gastos del gobierno (programas sociales y seguridad) para ilustrar la falta de conexión entre las políticas del gobierno. El total gastado en detención preventiva era de 5 mil millones de pesos más que el presupuesto federal para seguridad pública para el año 2006, e igual a más de una cuarta parte del presupuesto para Oportunidades, el programa de asistencia social de México, que alcanza a 27 millones de personas.^f

a *Mass Incarceration Creates Costly Disaster Across America*, Mon, 04/04/2011, Linn Washington Jr. (<http://www.thiscantbehappening.net/node/545>).

b Stern, V., *A Sin Against the Future: Imprisonment in the World*, 1998.

c Schoenteich, M., "The Scale and Consequences of Pretrial Detention around the World", in *Justice Initiatives, Pretrial Detention*, Open Society Institute, 2008, p. 33.

d Bewley-Taylor, D., Hallam, C., Allen, R., *The Incarceration of Drug Offenders, An Overview*, The Beckley Foundation Drug Policy Programme, March 2009.

e Schoenteich, M., "The Scale and Consequences of Pretrial Detention around the World", in *Justice Initiatives, Pretrial Detention*, Open Society Institute, 2008, p. 34.

f *The Socioeconomic Impact of Pre-trial Detention*, Open Society Justice Initiative, Open Society Foundations, UNDP 2011, p. 37.

3.2. Encarcelamiento y salud pública

Se considera a las prisiones como "incubadoras de enfermedades" dado que el impacto perjudicial que el encarcelamiento tiene sobre la salud no está confinado a los muros de la prisión. Los reclusos llevan las enfermedades a la comunidad a través del personal penitenciario y de sus visitas. Eventualmente, la gran mayoría de los prisioneros son liberados y es probable que lleven a la comunidad las enfermedades contraídas en las prisiones.

Por ejemplo, un estudio longitudinal de tuberculosis aplicado en 26 países de Europa Oriental y Asia Central, determinó que la tasa de crecimiento de las poblaciones de prisioneros era el fac-

tor más importante de las diferencias en las tasas de infección por tuberculosis en estos países.¹⁹ La tasa de SIDA es seis veces mayor en las prisiones estatales y federales que en la población de los Estados Unidos en general. Un 20 a 26% de personas que viven con VIH/SIDA en los Estados Unidos había sido alojada en prisión.²⁰

El uso excesivo de la detención preventiva también representa un alto riesgo de propagación de enfermedades entre los presos y la comunidad, dado que es menos probable que los detenidos con prisión preventiva tengan acceso a servicios adecuados de atención a la salud o que sean parte de los programas de salud que existen en la prisión para los presos condenados. Durante su detención las condiciones de alojamiento son insalubres y sufren de hacinamiento. Los detenidos en prisión preventiva corren un riesgo mayor de contraer enfermedades infecciosas, tales como la Hepatitis C, Tuberculosis y VIH/SIDA, y las llevarán con ellos a las cárceles o a la comunidad.²¹ Estas personas son alojadas en estas condiciones el tiempo suficiente para contraer tuberculosis pero no lo suficiente para detectar y tratar la enfermedad.²² El tratamiento de la tuberculosis es particularmente difícil durante la etapa de detención preventiva, debido al movimiento de detenidos y el traslado de los mismos a otras instituciones dentro del sistema judicial.²³ Si se tiene en cuenta que hay alrededor de 10 millones de personas en detención preventiva durante el curso de un año²⁴, muchos de los cuales son liberados en la comunidad sin tratamiento médico y sin haber sido sentenciados, las implicaciones para la salud pública son evidentes.

PUNTOS CLAVE

La dimensión de la población de las prisiones de todo el mundo está aumentando de modo alarmante, lo que crea una enorme carga financiera para los gobiernos y tiene un costo enorme para la cohesión social de las comunidades.

En concordancia con el aumento de la población en las prisiones, la cantidad de presos vulnerables también está aumentando en todos los países. Tales grupos incluyen a las mujeres, presos con necesidad de atención en salud mental, presos dependientes de drogas, presos extranjeros, minorías raciales y étnicas, presos adultos mayores, presos con discapacidades y niños. Sus necesidades especiales no pueden ser satisfechas en prisiones hacinadas, en donde su situación se deteriora en un ambiente cerrado y dañino.

19 OSI, Global Campaign for Pretrial Justice, Pretrial detention and public health: unintended consequences, deadly results Open Society Institute, con referencia a D. Stuckler, S. Basu, M. McKee, and L. King, "Mass incarceration can explain population increases in TB and multidrug-resistant TB in European and central Asian countries," Proceedings of the National Academy of Sciences 105(36): 13280-285 (<http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/ptd-health-20111103.pdf>).

20 Bewley-Taylor, D., Hallam, C., Allen, R., The Incarceration of Drug Offenders, An Overview, The Beckley Foundation Drug Policy Programme, Marzo 2009, p. 14.

21 OSI, Global Campaign for Pretrial Justice, Pretrial detention and public health: unintended consequences, deadly results, op. cit.

22 Ibid.

23 Ibid.

24 Schoenteich, M., The Scale and Consequences of Pre-trial Detention around the World, in Justice Initiatives, Pre-trial Detention, Open Society Institute, Primavera de 2008, pp. 11-43, p. 11.

La falta de espacio adecuado es sólo uno de los numerosos problemas que se presentan como consecuencia del hacinamiento en las prisiones. El hacinamiento también impacta en la calidad de la nutrición, el saneamiento, las actividades y programas para los reclusos, los servicios de salud y el cuidado de los grupos vulnerables. Afecta el bienestar físico y mental de todos los presos, generando tensión y violencia entre ellos, exacerba los problemas de salud física y mental existentes y representa inmensos retos para la administración.

El impacto del hacinamiento se extiende hacia afuera de los muros del centro de reclusión. Las altas tasas de encarcelamiento tienen un impacto perjudicial sobre la economía, la salud pública y la cohesión social de las comunidades.

Cuando hablamos sobre el costo del encarcelamiento, se debe tener en cuenta no sólo los fondos que se gastan para mantener a cada preso, sino también los costos colaterales, tales como costos en los servicios sociales, económicos y de atención a la salud, que no siempre son fáciles de medir pero que son extensivos y a largo plazo.

CAPÍTULO 2: CAUSAS DEL HACINAMIENTO EN LAS PRISIONES

1. Tasas de encarcelamiento y tendencias delictivas

Contemplando la tendencia mundial, se podría asumir que el aumento de las tasas de encarcelamiento y el hacinamiento en las prisiones son una consecuencia directa de la actividad delictiva en todo el mundo. Pero de hecho no siempre es así. Los estudios demuestran que las tasas de encarcelamiento y delincuencia pueden evolucionar independientemente unas de las otras o que el aumento de la delincuencia puede impactar sobre las tasas de encarcelamiento pero no constituyen el factor principal que alimenta las crecientes tasas de encarcelamiento. El aumento de la delincuencia en sí mismo puede deberse al hecho de que a la lista de actos que se han convertido en delitos se han agregado actos que antes no estaban definidos y que ahora son considerados como tales. También, algunos delitos pueden haber sido reclasificados pasando a ser más serios, habiéndose acordado para ellos un período fijo mínimo de prisión.

Un estudio integral que recientemente revisó las relaciones estadísticas entre las tasas de encarcelamiento y las tasas de delincuencia utilizando los datos de encuesta de la ONU para el total de delitos registrados en 44 países, datos estadísticos de salud, datos de homicidios en 192 países, datos de estudios de victimización por agresión en todo el mundo (68 países) y para 10 delitos en la Unión Europea (29 países) así como el impacto de la delincuencia sobre el encarcelamiento, utilizando las estadísticas de condenados tanto de las encuestas de la ONU como de la Colección Europea de Estadísticas, encontraron que ni los delitos denunciados ni la victimización están sistemáticamente reflejados en los niveles de encarcelamiento.²⁵ También se demostró que las tendencias en el uso del encarcelamiento y las tendencias de la delincuencia pueden diferir sin una causa aparente.²⁶

El estudio demuestra que, por ejemplo, en Finlandia, la delincuencia total registrada aumentó entre 1980 y 2005, mientras que durante los mismos años declinaban las tendencias de encarcelamiento. En Inglaterra y Gales y durante los mismos años ascendían (aunque no simultáneamente) tanto las tendencias de delincuencia como las tasas de encarcelamiento. En los Estados Unidos las tendencias de delincuencia permanecieron estables en un principio y luego declinaron, mientras que el encarcelamiento aumentó durante el mismo período.²⁷ En 1975 los Estados Unidos tenía 21 presos por cada 10.000 “delitos índice”²⁸; treinta años después encarcelaba a 125 presos por cada 10.000 delitos. Esto significa que la tasa de encarcelamiento ha aumentado seis veces.²⁹ La tendencia de la delincuencia en Canadá es similar a la de los Estados Unidos, pero la curva de encarcelamiento es totalmente diferente.³⁰ En Australia han aumentado las tasas de encarcelamiento, mientras que la tasa nacional de la delincuencia realmente ha

25 Tapio Lappi-Seppala, Causas del Hacinamiento en las Prisiones, documento presentado en el Taller sobre Estrategias para Reducir el Hacinamiento en las Instituciones Penitenciarias, XIIº Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal (Salvador, Brasil, 12-19 de Abril 2010).

26 Ibid.

27 Ibid.

28 Los delitos índice o “index crimes” son ocho tipos de delitos que el FBI utiliza para elaborar las estadísticas criminales anuales denominadas “crime index”.

29 Loic Wacquant, *The Punitive Regulation of Poverty in the Neoliberal Age*.

30 Lappi-Seppala, T., Causas del Hacinamiento en las Prisiones, op. cit.

declinado.³¹ Según las estadísticas oficiales, Singapur y Japón son países de ‘baja delincuencia’. Sin embargo Singapur tiene una tasa de encarcelamiento alta mientras que la de Japón es baja.³² Estos y otros estudios similares indican que las tendencias generales de la delincuencia no explican el uso generalizado del encarcelamiento.

Una explicación que se ofrece para justificar estas diferencias es que los distintos sistemas reaccionan de forma diferente frente a las tendencias de la delincuencia. Algunos sistemas han respondido reformando sus políticas penales, en respuesta a realidades cambiantes, mientras que otros sistemas son más rígidos y están menos dispuestos a cambiar.³³ Otra explicación es que el nivel de encarcelamiento se ve afectado por otros factores, relacionados con las estructuras sociales, económicas y políticas, como así también con las historias específicas y circunstancias locales de cada país.³⁴

Por lo tanto, el por qué se priva de la libertad a una creciente proporción de personas en todo el mundo es complejo. Los motivos son múltiples y varían de una región a otra y de país en país. Aquellos que desean embarcarse en un proceso para reducir el hacinamiento en el sistema penitenciario de su país deben comenzar haciendo una cuidadosa evaluación para identificar los motivos precisos del hacinamiento en las prisiones dentro de su jurisdicción en particular, incluyendo una evaluación del sistema judicial completo, para así poder desarrollar políticas y programas que sean relevantes y eficaces.

Al considerar el aumento de la población de las prisiones obviamente se debe tener en cuenta el crecimiento demográfico natural de un país. Sin embargo, el aumento de las tasas de encarcelamiento, más que la cantidad de personas que se hallan en las prisiones en todos los países del mundo, indica que en la mayoría de éstos se deben considerar como causas del hacinamiento muchos otros factores, además del crecimiento demográfico, que probablemente incluirán a algunos de los que se definen a continuación.

2. Causas subyacentes: factores socioeconómicos y políticos

La mayoría de los reclusos de todo el mundo provienen de sectores sociales de clase baja. La mayoría vive en la pobreza, son analfabetos o tienen una educación limitada, cargan con una historia de desocupación y han carecido de vivienda, lo que a su vez contribuyó a separar sus familias, al abuso de drogas y alcohol entre otros comportamientos destructivos que llevan a la marginalización socioeconómica. Estas características mencionadas pueden contribuir a la confrontación del individuo con el sistema judicial, a menos que existan suficientes redes de apoyo. Estos pueden incluir, entre otros, programas asistencialistas, como el apoyo para la primera vivienda, empleo y tratamiento de los problemas de dependencia de sustancias y de salud mental, para ayudar a la gente a superar estas circunstancias en las que viven y así conseguir llevar adelante vidas positivas y autosuficientes.

31 Roberts, J., Stalans, L. J., Indermaur, D & Hough, M. (2a002) *Penal Populism and Public Opinion: Lessons from Five Countries*, Oxford University Press.

32 Neil Morgan, *Overcrowding: Causes, Consequences and Reduction Strategies*, in Resource Material Series No. 80, UNAFEI, March 2010.

33 Tapio Lappi-Seppala, *Causas del Hacinamiento en las Prisiones*, op. cit.

34 *Ibid.*

La investigación indica que la desigualdad en la distribución de los ingresos, medida por el coeficiente Gini,³⁵ tiene un impacto importante sobre el aumento de las tasas de delitos cometidos tanto contra las personas como contra la propiedad.³⁶ La investigación también ha encontrado una correlación entre la desigualdad de los ingresos y el tamaño de la población de las prisiones.³⁷ Otros indicadores que miden las políticas sociales y la justicia social coinciden en un menor uso del encarcelamiento. Se dispone de datos comparativos principalmente de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), que indican que el incremento de la inversión en programas sociales está asociado con menores tasas de encarcelamiento.³⁸ Es claramente evidente que la raíz de muchos delitos se puede encontrar en las desigualdades económicas y sociales y en la situación socioeconómica de los perpetradores.

Algunos expertos también han encontrado fuertes correlaciones entre las tasas de encarcelación y los diversos modelos económicos. Dicen que el aumento de las poblaciones de reclusos está vinculado con el surgimiento del neoliberalismo en algunas sociedades occidentales, y que el sistema penal se usa cada vez más como un instrumento para manejar la inseguridad social y contener los desórdenes sociales creados por las políticas neoliberales y desregulación económica.³⁹ Afirman que en la era neoliberal las prisiones se usan para confinar y controlar a los elementos pobres y “perturbadores” de la sociedad.⁴⁰ Hay quienes dicen que las economías de mercado conservadoras y corporativas tienden a tener niveles medios de encarcelamiento, mientras que las economías de mercado social-demócratas tienen niveles más bajos de encarcelamiento.⁴¹

3. Obstáculos y demoras en el acceso a la justicia

Existen una variedad de instrumentos internacionales que establecen principios y reglas mínimas para la administración de justicia y ofrecen a los Estados guías detalladas para asegurar el acceso equitativo a la justicia para todos aquellos que entran en contacto con la maquinaria

35 El coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad de una distribución, un valor de 0 que expresa la igualdad total y un valor de 1 que expresa la máxima desigualdad. Se lo aplica en el estudio de desigualdades en disciplinas tan diversas como la sociología, economía, ciencias médicas, ecología, química, ingeniería y agricultura. Se usa comúnmente para medir la desigualdad de ingresos y riqueza.

36 Carranza, E., Reforma Penal y Hacinamiento en las Prisiones de Latinoamérica y el Caribe: Qué hacer, qué no hacer – Los Buenos Ejemplos de Costa Rica y la República Dominicana, documento presentado en el Taller sobre Estrategias para Reducir el Hacinamiento en las Instituciones Penitenciarias, XII° Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal (Salvador, Brasil, 12-19 Abril 2010).

37 Lappi-Seppala, T, What social, political and cultural factors characterize countries with a lower use of imprisonment? Background draft 26.4.2009 (unpublished), cited in ICPS “A Review of international trends and explanations in use of prison, and prison populations”, pp. 8-9; O’Donovan, M. and Redpath, J., The Impact of Minimum Sentencing in South Africa, Report 2, Open Society Foundation, 2006, p. 30.

38 Tapio Lappi-Seppala, Causas del Hacinamiento en las Prisiones, documento presentado en el Taller sobre Estrategias para Reducir el Hacinamiento en las Instituciones Penitenciarias, Duodécimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal (Salvador, Brasil, 12-19 Abril 2010).

39 Véase por ejemplo: Loic Wacquant, The Penalisation of Poverty and the Rise of Neo-Liberalism, European Journal on Criminal Policy and Research 9; 401-412, 2001 and David Garland, The Culture of Control, Crime and Social Order in Contemporary Society, 2001.

40 Loic Wacquant, The Punitive Regulation of Poverty in the Neoliberal Age, 2 August 2011.

41 ICPS “A Review of international trends and explanations in use of prison, and prison populations”, p. 8, en referencia a Sutton, J. R. (2004) “The Political Economy of Imprisonment in Affluent Western Democracies 1960-1990” in *American Sociological Review*, Vol. 69, Part 2, pp170-189. Washington: American Sociological Association.

de la justicia penal.⁴² Sin embargo, en muchos países las garantías mínimas establecidas por los tratados y normas internacionales no alcanzan a aquellos que entran en contacto con el sistema judicial, lo que puede conducir a arrestos arbitrarios, detención prolongada antes del juicio y juicios injustos que dan como resultado el encarcelamiento de gente inocente o sentencias excesivamente severas. Los más afectados son los grupos social y económicamente marginados, las poblaciones rurales en países en desarrollo y los grupos particulares que sufren niveles múltiples de discriminación en todas las esferas de la vida, como los grupos minoritarios y las mujeres.

Los problemas relacionados con el acceso a la justicia en países en crisis y en post-conflicto son usualmente más pronunciados y están más generalizados que en los contextos de normalidad política. El sistema judicial puede haber colapsado o estar severamente reducido en su capacidad debido a la destrucción de su infraestructura o el abandono del personal judicial calificado que deja vacantes los puestos clave. La policía y otras instituciones judiciales pueden ser en sí mismas una fuente de inseguridad pública, intimidación o violencia, o puede que se desconfíe de ellas debido a los abusos cometidos por los regímenes anteriores. Es probable que la corrupción sea generalizada. No se respetan las garantías judiciales y las salvaguardas procedimentales. Con frecuencia las actividades de ejecución de la ley no están coordinadas. En situaciones de conflicto armado, estos retos se agudizan y se dispone de pocos recursos.

Es esencial mejorar el acceso de las personas a la justicia para asegurar la equidad y la igualdad ante la ley en cada caso individual, como así también para fortalecer la confianza en el sistema judicial y para que la gente coopere con el mismo. La confianza en el sistema judicial ha sido identificada como un factor que puede ayudar a reducir el delito y el encarcelamiento, ya que si el sistema es percibido como legítimo “puede dictar sanciones menos severas, mientras que un sistema en crisis puede querer mantener su credibilidad aumentando las penalidades. Y la gente cumplirá con un sistema legal cuyas normas y procedimientos son percibidos como justos y legítimos dado que sienten que vale la pena cumplir con el mismo.”⁴³

La mejora del acceso a la justicia por parte de la población de bajos recursos y vulnerable también es un elemento esencial para asegurar que las prisiones no se llenen de gente que, si la policía y los sistemas judiciales funcionaran como debieran, no estaría detenida, ya sea por detenciones preventivas prolongadas o por sanciones o sentencias injustas.

Las demoras y los obstáculos que se encuentran para acceder a la justicia es una causa crítica de los altos niveles de encarcelamiento y es relevante para muchos otros temas que se tratan a continuación y en los capítulos subsiguientes – en particular en la Parte II, Capítulo 4 que se concentra en el acceso a la asistencia jurídica y a los mecanismos de asistencia jurídica y que pueden tener un impacto directo y tangible sobre los niveles de hacinamiento en las prisiones, y el Capítulo 5, que se concentra en la reducción de la detención preventiva.

42 Tales como el *Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos* (PIDCP), que embandera los principios de igualdad ante la ley y la presunción de inocencia e incluye garantías de libertad del arresto y detención arbitrarios y el derecho a un juicio justo y público por parte de un tribunal competente, independiente e imparcial establecido por ley; los *Principios Básicos de la Independencia del Poder Judicial*, que requieren que la independencia del poder judicial esté garantizada por la ley nacional y prohíbe la interferencia inapropiada e indebida en el proceso judicial; las *Directrices sobre el Rol de los Fiscales* que identifican la responsabilidad de los fiscales en la protección de la dignidad humana y el respeto de los derechos humanos y en asegurar el debido proceso; el *Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquiera Forma de Detención o Prisión (Conjunto de Principios)* y los *Principios Básicos sobre el Rol de los Abogados*, entre otros, que garantizan el derecho del detenido a un pronto acceso a la asistencia jurídica al ser arrestado.

43 Tapio Lappi-Seppälä, *Causas del Hacinamiento en las Prisiones*, op. cit., p. 13.

4. Uso excesivo de la prisión preventiva

A pesar de las disposiciones del derecho internacional, que restringe el uso de la detención preventiva a circunstancias estrictamente prescriptas (véase Parte II, Capítulo 5), el uso excesivo y largos períodos de detención preventiva son endémicos en muchos países. Se sabe que en el año 2008 había en el mundo dos millones doscientos cincuenta mil personas en prisión preventiva y otras formas de encarcelamiento de ese tipo. Se estimaba que otro cuarto de millón estaba detenido en prisión preventiva en los países de los que no se disponía información.⁴⁴ Durante el curso de un año promedio, por lo menos 10 millones de personas eran admitidas en detención preventiva.⁴⁵ La alta proporción de detenidos en prisión preventiva es un problema particularmente serio en África, América Latina y Asia del Sur, en donde, en algunos países, la proporción de presos en prisión preventiva alcanza al 70-90%.

La detención preventiva puede tener efectos devastadores en la capacidad de los imputados de prepararse para el juicio. Las condiciones inhumanas de la prisión significan que los imputados se concentran en sobrevivir el tiempo que deben pasar detenidos antes de ser juzgados o consideran declaraciones de culpa, en vez de preparar su defensa.⁴⁶ El acceso a un abogado y la información acerca de su caso están mucho más limitados si el imputado está detenido.⁴⁷ Por lo tanto no sorprende que, como lo ha hecho notar el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Detención arbitraria, quienes están en detención preventiva tienen menores posibilidades de obtener la absolución que aquellos que permanecen en libertad antes del juicio.⁴⁸ Esta afirmación ha quedado confirmada también por muchos otros estudios de investigación.⁴⁹

Si bien el uso excesivo de la detención preventiva es uno de los principales factores que contribuyen al hacinamiento en las prisiones de muchos países en todo el mundo, también es uno de los retos más complejos para tratar, debido a la cantidad de instituciones de justicia penal involucradas, la aguda necesidad de asistencia jurídica, y su escasez, durante esta etapa del proceso judicial en particular, como así también el problema extendido de la corrupción que se encuentra en este punto de entrada al sistema penitenciario.

Los motivos clave de las altas tasas de detención preventiva han sido identificados como se indica a continuación.

44 Walmsley, R., World Pre-trial/Remand Imprisonment List (2008), Centro Internacional de Estudios Penitenciarios.

45 Schoenteich, M., "The Scale and Consequences of Pre-trial Detention around the World", op. cit. p. 11.

46 Detained without trial: Fair Trials International's response to the European Commission's Green Paper on detention, Fair Trials International, Octubre 2011, p. 10.

47 Ibid., p. 10.

48 Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria, Informe del Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria, Comisión de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, E/CN.4/2006/7, 2006), párrafo 66.

49 Véase Schoenteich, M., "The Scale and Consequences of Pre-trial Detention around the World", op. cit. p. 27; con referencia a John Clark, D. Alan Henry The Pre-trial Release Decision Making Process: Goals, Current Practices, and Challenges, November 1996, with references to Anne Rankin, "The Effect of Pre-trial Detention," *Nueva York University Law Review*, Volume 39, 1964; Patricia Wald, "The Right to Bail Revisited: A Decade of Promise Without Fulfilment," en Stuart S. Nagel, ed. *The Rights of the Accused*, (Beverly Hills, California: Sage Publications, 1972); William M. Landes, "Legality and Reality: Some Evidence on Criminal Procedure," *Journal of Legal Studies*, Volumen 3, 1974; Hans Zeisel, "Bail Revisited," *American Bar Foundation Research Journal*, 1979; Stevens H. Clarke and Susan T. Kurtz, "The Importance of Interim Decisions to Felony Trial Court Dispositions," *Journal of Criminal Law and Criminology*, Volume 74, 1983; and Michael R. Gottfredson and Don M. Gottfredson, *Decision Making in Criminal Justice: Toward a Rational Exercise of Discretion*, (Nueva York: Plenum Press, 1988).

4.1. *Demoras en el proceso judicial*

Las demoras que se encuentran en el procesamiento de los casos antes de dictarse la sentencia final tienen un impacto importante en la dimensión de la población en prisión preventiva de muchos países. Si bien en algunos países los detenidos sólo pasan períodos cortos en prisión preventiva, en muchos otros esos períodos pueden extenderse por meses y años. En los casos de pena capital en particular, los prisioneros pueden pasar hasta diez años o más esperando el juicio.

Estas largas demoras pueden deberse a la combinación de muchos factores, que se refuerzan mutuamente e incluyen:

- Demoras en la investigación por parte de la policía o los fiscales, que puede deberse a falta de capacitación y de recursos, conjuntamente con una gran cantidad de arrestos;
- Falta de cooperación entre los organismos judiciales, tales como la policía, los fiscales y los tribunales, que se complica aún más si existen varios niveles de administración y legislación – tales como los niveles federales y estatales, y en donde la cooperación e intercambio de información entre ellos es pobre. En estas situaciones es común que los prontuarios de los detenidos se pierdan en el sistema;
- Procedimientos judiciales engorrosos y burocracia de la administración judicial, que con frecuencia sigue reglas y reglamentos anticuados, combinados con prácticas corruptas;
- La frecuente postergación de los juicios por motivos tales como sobrecarga de casos en los tribunales, escasez de jueces, ausencia de testigos, falta de seguridad para el transporte (particularmente en países en crisis) y la falta de sistemas adecuados de archivo y rastreo en las prisiones para asegurar que los que están detenidos sean llevados ante el tribunal en las fechas fijadas por el sistema judicial. En situaciones de conflicto y posteriores a un conflicto, los registros y archivos de los prisioneros pueden ser inaccesibles o haber sido destruidos;
- Extensión frecuente e indiscriminada de los períodos de detención preventiva, a veces en contravención de la legislación interna;
- Como secuela de una crisis, el gobierno puede tener prioridades más urgentes que tratar con la elevada y alarmante carga de casos, particularmente cuando los recursos generales de los que dispone el gobierno son escasos.

4.2. *El uso abusivo de la detención preventiva*

Hay muchos motivos para el uso excesivo de la detención preventiva que pueden resumirse, en los siguientes puntos:

- *Arrestos arbitrarios*: Con frecuencia la policía arresta primero e investiga después, lo que resulta que los imputados quedan detenidos por períodos prolongados. La policía puede verse obligada a actuar así debido a las presiones para “resolver” casos pendientes y a veces para completar las cuotas de arresto para ciertos delitos (por ej. delitos por drogas). El requerimiento de cumplir con las metas de arresto puede conducir a la detención de personas inocentes.
- *Falta de acceso a la asistencia jurídica por parte de los detenidos*: La falta de acceso a la asistencia jurídica puede deberse a una falta de legislación que garantice el derecho a abogados, fallas en el funcionamiento de un sistema de asistencia jurídica, conjuntamente con la escasez de abogados que existe en muchos países.

- *Corrupción en todo el sistema:* En los sistemas judiciales en los que la corrupción está generalizada, es probable que los imputados sean liberados mientras esperan el juicio sólo porque tienen suficientes recursos para sobornar a la policía, al fiscal o al funcionario judicial que trata con su solicitud de excarcelación.⁵⁰
- *Legislación:*
 - La legislación puede incluir detención preventiva obligatoria para ciertas categorías de delitos, contraria a las normas internacionales que requieren que la detención preventiva sea usada sólo en circunstancias excepcionales y estrictamente definidas.
 - La legislación puede no tener alternativas, o tener alternativas limitadas, para la detención preventiva;
 - Cuando existe una alternativa a la detención preventiva ésta usualmente está limitada a una fianza pecuniaria, que requiere que, para ser liberado, el imputado entregue cierta cantidad de dinero (u otra forma de garantía material, tales como tierras o inmueble) como garantía. En tales casos son personas de bajos recursos los que tienen la mayor dificultad para cumplir con tales condiciones. En Malawi, por ejemplo, la razón clave del hacinamiento en el sistema penitenciario es que “los presos no pueden pagar fianza o proveer ninguna garantía.”⁵¹ En Sudáfrica, aproximadamente un 40% de detenidos antes del juicio son mantenidos en prisión preventiva debido a su imposibilidad de pagar fianzas de tan sólo siete dólares, privación de la libertad que resulta no a causa de la ineficacia de la justicia penal sino más bien como consecuencia de la pobreza.⁵²
- *Opinión pública:* En muchos países el público no entiende el concepto de fianza y siente que los tribunales actúan permisivamente si un imputado es liberado mientras su juicio está pendiente. Los jueces temen ser vistos como muy blandos y se resisten a asumir el riesgo de que un sospechoso cometa un delito o se fugue si se lo libera durante el período previo al juicio. Algunos jueces también temen que la liberación de un imputado bajo fianza se deba al soborno y por lo tanto prefieren la detención, como opción más segura.

Las medidas para reducir la detención preventiva se tratan en la Parte II, Capítulo 5, Reducción de la prisión preventiva.

5. Políticas de justicia penal punitivas

Cuando la pobreza y la falta de apoyo social a las personas de bajos recursos se combinan con retóricas y políticas de “mano dura” con el delito, que llaman a la ejecución de sentencias más estrictas, el resultado es invariablemente un aumento importante de la población de presos. Siendo a veces descripta como depósitos, la mayor población típicamente comprende una gran representación de pobres y marginados, acusados de delitos leves y no violentos. Si bien esta situación no está relacionada con los índices de delitos, se ve exacerbada por los relatos mediáticos que promueven actuar duramente para combatir el delito aún ante la falta de evidencia que demuestre el vínculo entre las tasas de encarcelamiento y las tasas de delincuencia.

50 Schoenteich, M., op. cit., p. 30.

51 Ibid. p. 29.

52 Penal Reform International, Boletín 55, p. 5.

Ciertamente, las políticas de justicia penal punitivas han impactado en el aumento de la población y en el hacinamiento en las prisiones de muchos países, en los que es más probable que en la actualidad los tribunales sentencien a los delincuentes a prisión e impongan sentencias más largas de las que imponían hace una década.⁵³ En muchos países, probablemente se envía cada vez más a prisión a delincuentes no violentos que han cometido delitos menores, en vez de tratar con ellos durante la primera etapa del proceso judicial, a modo de caución, multa, sentencia suspendida, o medidas de justicia restaurativa. Con frecuencia no se contemplan las alternativas sin detención, basadas en la comunidad, y sí las medidas privativas de la libertad.⁵⁴

5.1. *Leyes de sentencia mínima obligatoria*

Habiendo ganado popularidad debido al endurecimiento de las políticas de justicia penal, en muchos países se están usando leyes de sentencia mínima obligatoria en una gama amplia de delitos. Tales leyes no dejan lugar a la discrecionalidad de los jueces o la limitan mucho, por lo que al dictar sentencia éstos no pueden tener en cuenta las circunstancias del delito o la vulnerabilidad del delincuente. Con frecuencia esto puede conducir a que delincuentes por delitos leves sean sentenciados a términos de prisión prolongados y desproporcionados. En particular, las “Three-strikes laws” (Leyes de tercera vez) requieren que los jueces dicten una sentencia de prisión determinada cuando una misma persona ha cometido un delito por tercera vez,⁵⁵ lo cual puede significar una violación al principio de proporcionalidad en la sentencia.

Las sanciones mínimas obligatorias y las “three-strikes laws”, han tenido un impacto negativo sobre el aumento de la población de las prisiones en algunos países o han constituido uno de los obstáculos para reducirlas.⁵⁶ Dos ejemplos a los que frecuentemente se hace referencia son Sudáfrica y los Estados Unidos. En el caso de Sudáfrica, si bien muchos han atribuido el gran aumento de la población de las prisiones y su severo hacinamiento a la aplicación de leyes de

53 Ibid. p. 5.

54 Penal Reform International, Boletín 55, p. 5.

55 “Three Strikes laws” en los Estados Unidos obligan a imponer una pesada sentencia en las personas que han sido declaradas culpables por un tercer delito grave. La sentencia de prisión mínima requerida por dichas leyes es típicamente de 25 años a prisión perpetua. Si bien su intención era que se las use en contra de delincuentes que han cometido delitos graves, las estadísticas en los Estados Unidos demuestran que muchos acusados de delitos third-strike han sido por posesión de drogas o hurto. (Ver Diccionario Legal Gratuito en Línea (<http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Three+Strikes+Laws>)).

56 Por ejemplo en los Estados Unidos, la combinación de las duras leyes por drogas, sentencias obligatorias y “three-strikes laws” han tenido un impacto sin precedentes en la tasa de encarcelamiento. Mientras que hasta la década de 1970 la tasa de encarcelamiento era relativamente estable con un promedio de alrededor de 100 por 100.000, en los años siguientes se elevó rápidamente y hoy alcanza 743 por 100.000. Entre 1973 y 2009, la población de las prisiones a nivel nacional aumentó en un 705%, resultando en más de uno en 100 adultos encarcelados. (Véase The Pew Centre on the States, *State of Recidivism, Revolving Door of America’s Prisons*, Abril 2011). Los expertos han notado que el impacto de las nuevas políticas de sentencias han opacado cualquier cambio en el índice de criminalidad como factor que contribuye a determinar el tamaño de la población encarcelada. (Mauer, M., “The causes and consequences of prison growth in the United States”, en Garland, D (ed) *Mass Imprisonment, Social Causes and Consequences*, 2001). En Sudáfrica, las sentencias mínimas fueron introducidas por ley en 1997. Muchos, incluyendo al juez inspector de prisiones, atribuyeron el empeoramiento del hacinamiento en las prisiones a las sentencias mínimas obligatorias. Véase (Sloth-Nielsen, J & Ehlers, L, *A Pyrrhic Victory? Mandatory and Minimum Sentences in South Africa*, Institute of Security Studies, Occasional Paper 111, Julio 2005). La existencia de períodos mínimos de encarcelamiento para la mayoría de los delitos es una característica común en la legislación penal latinoamericana. Por ejemplo en Brasil, que tiene una tasa muy alta de encarcelamiento de 261 por 100.000 y una tasa de ocupación en las prisiones del 165,7%, 96 % de 1.688 delitos existentes tienen sentencias mínimas. (Prof. M. R. Machado, comentarios para la Reunión del Grupo de Expertos de la UNODC/CICR sobre Hacinamiento en las Prisiones).

sentencia mínima obligatoria, también se ha dicho que su pleno impacto todavía no se ha hecho sentir y se espera que lo será en los años venideros debido al aumento de la duración de las sentencias y los períodos más largos que los presos pasan en la prisión antes de ser liberados condicionalmente.⁵⁷ Esta investigación sugiere que el aumento de la jurisdicción de los tribunales de magistrados desempeñó un papel importante para contribuir al rápido crecimiento de la población de las prisiones desde 1998 en adelante, debido a las largas sentencias que los juzgados de distrito y, en particular los juzgados regionales dictan como resultado de la presión pública y política.⁵⁸ La investigación también menciona que el impacto a corto plazo de las sentencias mínimas obligatorias en Sudáfrica también ha aumentado, exponencialmente, el tiempo que pasa entre la comisión de un delito y la sentencia – por lo tanto los ciclos del caso son más largos y hay menos condenados cada año, lo que resulta en un aumento de los casos atrasados en los tribunales.⁵⁹

Las leyes de sentencia obligatoria se usan frecuentemente en relación a delitos relacionados con drogas, tema tratado en la Sección 6.

5.2. Aumento del uso de sentencias más largas y cadena perpetua

Sentencia a Cadena Perpetua:

Los siguientes son los tres tipos principales de sentencias a cadena perpetua.^a

- ‘Perpetua’ o sentencia a largo plazo por una determinada cantidad de años, después de los cuales el preso es liberado incondicionalmente.
- ‘Perpetua’ o sentencia por una cantidad mínima de años, después de los cuales, en un cierto punto definido, se puede considerar la liberación del preso.
- Encarcelamiento hasta la muerte (natural) sin posibilidad de liberación y/o con la posibilidad (teórica o práctica) de un indulto.

Sentencia a largo plazo: Si bien no hay una definición internacional de la sentencia a largo plazo, de acuerdo al Consejo de Europa el umbral de una sentencia a largo plazo es de cinco años o más.^b

^a As defined in *Penal Reform International, Alternative Sanctions to the Death Penalty Information Pack, April 2011, p. 8* (http://www.penalreform.org/files/PRI_Lifers_Info_Pack.pdf).

^b *Council of Europe, Committee of Ministers Recommendation Rec (2003) 23 on the management by prison administrations of life sentence and other long-term prisoners, (Adopted by the Committee of Ministers on 9 October 2003 at the 855th meeting of the Ministers' Deputies).*

Coherentemente con el endurecimiento de los regímenes de sentencias de muchos países del mundo, ha habido un aumento del uso de las sentencias a largo plazo y a cadena perpetua, in-

57 Giffard, C. and Muntingh, L., *The Effect of Sentencing on the Size of the South African Prison Population*, Report 3, Open Society Foundations para Sudáfrica, 2006, p. v.

58 *Ibid.*

59 Véase O'Donovan, M. and Redpath, J., *The Impact of Minimum Sentencing in South Africa*, Open Society Foundation para Sudáfrica, 2006 para un análisis completo.

cluyendo sentencias a prisión perpetua sin posibilidad de libertad condicional. Además en muchos países se ha introducido la sentencia a cadena perpetua como consecuencia de la abolición de la pena de muerte.

Por ejemplo en los Estados Unidos se ha hecho notar que mientras en las décadas de 1980 y principios de 1990 la cantidad de personas que se enviaban a prisión aumentaba principalmente debido a las políticas de justicia penal más duras que se aplicaban a delitos relacionados con drogas, y desde entonces las nuevas sentencias de encarcelamiento han ocasionado el aumento de la población en las cárceles.⁶⁰ En 2004, se informaba que uno de cada once delincuentes en las prisiones estatales y federales estaba cumpliendo una sentencia a prisión perpetua.⁶¹ Hacia 2009, de los 2.3 millones que estaban en las cárceles Estadounidenses, 140.610 cumplían “cadena perpetua”, entre ellos 6.807 menores.⁶²

El Comité Europeo para la Prevención de la Tortura del Consejo Europeo ha hecho notar que: “[e]n muchos países europeos la cantidad de sentenciados a prisión perpetua y otros presos a largo plazo están en aumento.”⁶³ El CPT también ha criticado las restricciones especiales injustificadas que se aplican a tales presos, que probablemente exacerbarán los efectos dañinos inherentes al encarcelamiento a largo plazo.⁶⁴ Por ejemplo en Inglaterra y Gales, la población de presos cumpliendo sentencias de prisión perpetua aumentó de 3.192 en 1994 a 6.741 en 2008.⁶⁵ El Relator Especial sobre Prisiones y Condiciones de Detención en África observó en 2004 que en Sudáfrica sólo las sentencias de prisión perpetua habían aumentado de 500 en 1995 a 5.000 en 2004, haciendo notar que los períodos de prisión que no permitían liberación alguna, afectaban negativamente todo el proceso de rehabilitación y reintegración.⁶⁶ La población de delincuentes que cumplían más de 15 años (incluyendo las sentencias de prisión perpetua) aumentó en un 32 % en el período de los años 2004/05 a 2010/11.⁶⁷ El creciente uso de sentencias largas en Sudáfrica ha sido identificado como una de las causas clave de la crisis de hacinamiento en las prisiones de este país.⁶⁸ En Uganda, la cantidad de condenados a prisión perpetua ha aumentado de 37 en 2008 a 329 en 2010.⁶⁹ También se indica que existe una tendencia similar en una cantidad de países de Asia del Sur.⁷⁰

60 Marc Mauer and David Cole, (http://www.washingtonpost.com/opinions/five-myths-about-incarceration/2011/06/13/AGfIWvYH_story.html), publicado el 17 de Junio de 2011.

61 Penal Reform International, *Alternative Sanctions to the Death Penalty Information Pack*, Abril 2011, op. cit., p. 12.

62 *Ibid.*, p. 12.

63 CPT Standards 2006, Extracto del 11° Informe General [CPT/Inf (2001) 16], párrafo 33.

64 CPT Standards 2006 *Ibid.*

65 Penal Reform International, *Alternative Sanctions to the Death Penalty Information Pack*, Abril 2011, p. 12.

66 Report of the Special Rapporteur on Prisons and Conditions of Detention in Africa Mission to the Republic of South Africa 14 – 30 Junio 2004, p. 40.

67 Information from the Department of Correctional Services of South Africa, proporcionado a la UNODC (Julio 2011).

68 D. van Zyl Smit “Swimming against the Tide: Controlling the size of the prison population in the new South Africa” en B Dixon and E van der Spuy (eds.) *Justice Gained? Crime and Crime Control in South Africa's Transition*, Juta, Cape Town, 2004, 227-258.

69 Penal Reform International, *Alternative Sanctions to the Death Penalty Information Pack*, Abril 2011, p. 12.

70 Andrew Coyle, *Management of Long-Term and Life-Sentenced Prisoners Internationally in the context of a*

En la mayoría de los países, sólo los delitos más graves acarrearán la sentencia a cadena perpetua. Sin embargo, ésta se está usando cada vez más para delitos menos graves y no violentos.

En los países que han abolido la pena de muerte y la han reemplazado con prisión perpetua, las tendencias indican que los juzgados están imponiendo una creciente cantidad de sentencias a cadena perpetua – mayor a la cantidad de penas de muerte que habrían impuesto en el pasado. En algunos de estos países la variedad de delitos a los que se impone sentencia de prisión perpetua en la legislación han aumentado en relación con la cantidad de delitos a los que se les imputaba la pena de muerte. Además, en algunos países ha aumentado el tiempo que cumplen en la prisión los presos sentenciados a cadena perpetua.⁷¹

Una sentencia a prisión a largo plazo o varias sentencias consecutivas, pueden ser consideradas en la práctica como cadena perpetua, dependiendo de la edad y la salud del recluso. En Sudáfrica, múltiples sentencias pueden representar lo mismo o incluso tiempos más largos en la prisión que la prisión perpetua.⁷² En Uganda, la legislación establece 20 años para prisión perpetua, sin embargo, a partir de la abolición de la pena de muerte obligatoria, se han dictado múltiples sentencias a prisión perpetua que han sobrepasado, en algunos casos, las sentencias por la duración de la vida natural del preso.⁷³ En algunos estados de los Estados Unidos que no aplican las sentencias LWOP se ha logrado, de hecho, el mismo resultado que el uso de sentencias consecutivas de prisión perpetua.⁷⁴

Las recomendaciones de las Naciones Unidas en relación al uso de la cadena perpetua y los regímenes de prisión para los presos sentenciados a ella⁷⁵ incluyen el establecimiento de una política penal que asegure que las sentencias a prisión perpetua sólo se impongan a los delincuentes que han cometido los delitos más graves y sólo cuando sea estrictamente necesario para la protección de la sociedad. Tales sentencias deben proveer a cada preso la posibilidad de liberación, siempre que cumplan con ciertas condiciones encuadradas por la ley. Para mayor referencia acerca de estas recomendaciones ver la Parte II, Capítulo 2.

Human Rights Strategy (https://www.westminster.ac.uk/__data/assets/pdf_file/0015/43422/v.3_4.pdf).

71 En los Estados Unidos, por ejemplo, la duración promedio del tiempo cumplido en la prisión por los sentenciados a prisión perpetua ha aumentado de 21,2 años a 29 años entre 1991 y 1997; en Inglaterra y Gales para aquellos sancionados con sentencia de prisión perpetua obligatoria el promedio de tiempo cumplido en la prisión ha aumentado de 13 años en 1999 a 17,5 años en 2009. Véase Penal Reform International, *Alternative Sanctions to the Death Penalty Information Pack*, Abril 2011, p. 12.

72 *Ibíd.* p. 10.

73 *Ibíd.* p. 10.

74 *Ibíd.* p. 10.

75 Naciones Unidas (1996) *The Life Sentence*, Report of the Criminal Justice Branch of UNOV, Publicación de la ONU en Ginebra.

5.3. Cambios en la selección de candidatos para liberación anticipada

En muchas jurisdicciones el tiempo que un preso debe cumplir para ser candidato para liberación condicional ha sido extendido dentro del marco de políticas de justicia penal más severas. En otros países, los reclusos que han sido condenados por ciertos delitos (contemplados como delitos graves, con frecuencia relativos a drogas) o quienes han sido sentenciados a términos más largos de prisión son candidatos para su liberación después de haber cumplido una mayor proporción de sus sentencias que aquellos que han recibido sentencias más cortas. Por lo tanto, a medida que la duración de las sentencias aumenta en muchos países, también aumenta la cantidad de períodos en prisión que deben cumplirse.

6. Políticas de Control de Drogas

En muchos países, los delincuentes encarcelados por delitos relacionados con drogas constituyen en gran parte (o la mayoría) de la población carcelaria. Las convenciones de control de drogas ilícitas de las Naciones Unidas,⁷⁶ en particular la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas y Sustancias Psicotrópicas, 1988, apuntan a los delitos más serios, incluyendo la organización, manejo y financiación del tráfico de drogas como así también el lavado de sus ganancias. A pesar de ello, los delincuentes por drogas que se encuentran presos tienden a ser aquellos que son más fáciles de arrestar – consumidores, vendedores callejeros, “mulitas”⁷⁷, incluyendo personas que posteriormente se declaran inocentes,⁷⁸ situación que a veces se ve exacerbada por la adopción de cuotas de arresto.

Con frecuencia las leyes de drogas no disponen, o disponen muy limitadamente, de medidas sustitutivas del encarcelamiento aún para casos leves. En algunos casos, la detención preventiva es obligatoria para delitos de drogas, independientemente de si los delitos en cuestión son graves o leves. Tal detención puede extenderse por años sin que se resuelva el estatus del detenido.⁷⁹ Comúnmente, las sentencias son obligatorias y se comparan, o son aún más largas que aquellas que se aplican para crímenes graves y violentos como asesinatos o violaciones sexuales.

En ciertas regiones, un alto porcentaje de delincuentes por drogas están en prisión por posesión, compra o cultivo de drogas para consumo personal.⁸⁰ Sin embargo la investigación apunta al hecho de que el castigo ha tenido un efecto sumamente limitado para evitar todo tipo de consumo de drogas ilícitas, especialmente respecto a consumidores que dependen de ellas.⁸¹ De

76 The Single Convention on Narcotic Drugs (1961) con las enmiendas de su Protocolo de 1972; la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas (1971), y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas y Sustancias Psicotrópicas (1988).

77 El término “mulitas” o “mulas de drogas” se refiere a la gente, generalmente mujeres, que acuerdan transportar drogas dentro de las fronteras de un país o de un país a otro por pequeñas sumas de dinero.

78 Véase, por ejemplo, Systems Overload, Drug Laws and Prisons in Latin America, Transnational Institute, Washington Office on Latin America, Marzo 2011 (http://www.wola.org/publications/systems_overload_drug_laws_and_prisons_in_latina_america_0)

79 Véase por ejemplo, Systems Overload, Drug Laws and Prisons in Latin America, Transnational Institute, Washington Office on Latin America, Marzo 2011.

80 *Ibid.*

81 Bewley-Taylor, et al, op. cit, pp. 11-12.

hecho, el enfoque de los países que han impuesto penas más severas para la posesión y consumo personal de drogas no ha tenido éxito en cuanto a reducir el consumo de drogas en la comunidad en comparación con los países que imponen sanciones menos severas.⁸² Hay una creciente evidencia de que el enfoque orientado hacia la salud es el más eficaz para reducir el consumo de drogas ilícitas y el daño social que causa.⁸³

A pesar de que en muchos países hay un alto porcentaje de reclusos que consumen drogas, el sistema penitenciario carece de tratamientos y programas de rehabilitación adecuados, incluyendo el tratamiento de enfermedades psiquiátricas recurrentes que afectan a una alta proporción de reclusos dependientes de drogas. La evidencia demuestra que hay un alto grado de recaídas al consumo de drogas, sobredosis de drogas y reincidencia entre los individuos con problemas de adicción a las drogas luego de ser liberados de la prisión, especialmente si no están vinculados con los servicios comunitarios y no reciben atención continua.⁸⁴

El Reportero Especial para la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes hizo notar que las políticas de drogas contemporáneas han desviado la atención, y muchos recursos necesarios, de la esfera de la salud pública.⁸⁵ El Relator Especial, durante las visitas a varios países, llamó la atención sobre los desafíos que enfrentan los sistemas judiciales gracias a las políticas punitivas contra las drogas, no solo por la cantidad sino también por las necesidades especiales de los presos adictos a las drogas. Además se refirió a otros mecanismos de los derechos humanos de las Naciones Unidas que han expresado preocupación en cuanto a la severidad de las penas en delitos relacionados al tráfico de drogas.⁸⁶

Los daños y costos asociados con el uso generalizado del encarcelamiento para los delitos relacionados con las drogas están bien documentados y alientan la aplicación de políticas basadas en la evidencia que presentan estos documentos para alcanzar mayor efectividad en el uso de los recursos. De este mismo modo lo sugiere la Convención sobre Control de drogas de las Naciones Unidas, con respecto a los principios de los derechos humanos, en el tratamiento de los adictos a las drogas como una cuestión de salud pública y reduciendo así el uso del encarcelamiento para estos casos.

También están surgiendo ejemplos de políticas basadas en la evidencia, que responden a la delincuencia relacionada a las drogas. Estas serán tratadas en la Parte II, Capítulo 2, Sección 8.

82 UNODC, *De la Coerción a la Cohesión: Tratamiento de la drogodependencia mediante atención sanitaria en lugar de sanciones*. Documento de discusión, Nueva York, 2010, p. 5.

83 UNODC, *De la Coerción a la Cohesión: Tratamiento de la drogodependencia mediante atención sanitaria en lugar de sanciones*. Documento de discusión, Nueva York, 2010.
(http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/noticias/2013/09/Coersion_SPANISH.pdf), p.2.

84 *Ibid.*, p. 3.

85 Informe del Relator Especial contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Manfred Nowak, A/CDH/10/44, 14 de Enero de 2009, párrafo 50.

86 Informe del Relator Especial contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Manfred Nowak, A/CDH/10/44, 14 de Enero de 2009, párrafo 55 (refiriéndose a A/CDH/4/40/Add.3, párrafos 85-88; E/CN.4/1999/68/Add.2, párrafos 817, 18 y 83; CCPR/CO/83/MUS, párrafos 15 y 85-88; A/55/40, párrafos 422-451; CCPR/CO/70/PER, párrafo 13.)

7. El uso inadecuado del encarcelamiento

En una gran cantidad de jurisdicciones, grupos de personas vulnerables son encarcelados junto con prisioneros imputados de, o condenados por, cometer crímenes graves y otros cuyo encarcelamiento no es la respuesta más adecuada al delito cometido. Mientras que el impacto de los niveles globales de hacinamiento pueden ser relativamente bajos, en algunas jurisdicciones y en algunas cárceles tales prácticas influyen de manera negativa los niveles de hacinamiento.

Por ejemplo, en algunos países, se aloja en las cárceles a personas con enfermedades mentales que no han cometido ningún delito, debido a la falta de centros de salud mental.⁸⁷ En otros, las personas absueltas de delitos sobre la base de su discapacidad mental en el momento de la comisión del crimen continúan estando detenidas en las prisiones.⁸⁸ Es probable que así sea en países en donde falta personal y estructuras adecuadas. Ambas prácticas contravienen las disposiciones del derecho internacional.⁸⁹ Además, numerosas estadísticas y estudios demuestran que una cantidad desproporcionada de presos, en muchos países de todo el mundo, necesita atención en salud mental. Muchos de estos individuos, que han cometido delitos leves y no violentos, serían mejor tratados en la comunidad, evitando así el impacto dañino de las prisiones hacinadas, en donde constituyen una categoría vulnerable, con riesgo de abuso y un mayor daño a su salud mental. Para tratar con las posibles estrategias, véase la Parte II, Capítulo 2, Sección 9 y Capítulo 6, Sección 6.

En algunos países se encarcela automáticamente a quienes no pagan las multas, sin haberse considerado sus circunstancias individuales u otras opciones sin detención. También, estos delincuentes que rara vez representan un peligro para la sociedad y que por lo tanto no se les ha sentenciado a prisión por el delito cometido, contribuyen mucho al hacinamiento.⁹⁰ En algunas jurisdicciones puede darse que también se encarcele a personas que no han pagado sus deudas, lo que contribuye a aumentar la cantidad de reclusos.

Otras contravenciones que pueden caer dentro de esta categoría incluyen, entre otras, los disturbios en la vía pública y las infracciones de tráfico vehicular. Véase Parte II, Capítulo 2, Sección 1 que contiene una reseña de las posibles respuestas.

87 A quienes a veces se llama “lunáticos”, por ejemplo en varios países de África.

88 Véase por ejemplo, Boyd-Caine, T., and Chappell, D, *The Forensic Patient Population in New South Wales*, *Current Issues in Criminal Justice*, Volumen 17 (1), Julio 2005, pp. 5-29.

89 Por ejemplo, PIDCP, Artículo 9 (1), SMR, Regla 82 (1).

90 Por ejemplo en Irlanda, de acuerdo a las cifras del servicio de prisiones, quienes no pagan sus multas constituyen hasta un 39% de todos los confinamientos del año 2010. Esto ocurre a pesar de la introducción de leyes que datan de 18 meses atrás y que se suponía detendrían el encarcelamiento por multas. Pero una parte clave de esa ley – que permite el pago de las multas en cuotas – no ha sido introducida debido a que no se suministraron los fondos necesarios para actualizar el sistema de computación de los Tribunales. (<http://www.irishexaminer.com/ireland/almost-7000-people-jailed-for-failing-to-pay-fines-177775.html>); en Sri Lanka, en donde se mantienen cerca de 31.000 presos en prisiones con una capacidad total para 11.000, lo que resulta en serios niveles de hacinamiento, la UNODC ha informado que alrededor del 50 % de los presos se encontraban allí por no haber pagado las multas. (<http://english.aljazeera.net/indepth/features/2011/07/2011725142452794174.html>).

8. El Uso inadecuado de las medidas sustitutivas del encarcelamiento

Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la Libertad (Las Reglas de Tokio)⁹¹ en su Regla 2 (3) dispone que “A fin de asegurar una mayor flexibilidad, compatible con el tipo y la gravedad del delito, la personalidad y los antecedentes del delincuente y la protección de la sociedad, y evitar la aplicación innecesaria de la pena de prisión, el sistema judicial establecerá una serie de medidas no privativas de la libertad, desde la fase anterior al juicio hasta la fase posterior a la sentencia. El número y el tipo de medidas no privativas de la libertad disponibles deben estar determinados de manera tal que sea posible fijar de manera coherente las penas. La Regla 2 (4) declara que “Se alentará y supervisará atentamente el establecimiento de nuevas medidas no privativas de la libertad y su aplicación se evaluará sistemáticamente.”

En muchos países la legislación incluye una gama limitada de alternativas. Como resultado de ello los tribunales no tienen muchas opciones a su disposición, que sean adecuadas a la gravedad y naturaleza del delito. Con mucha frecuencia faltan alternativas que tengan en cuenta el nivel socioeconómico del delincuente y sus requerimientos de rehabilitación.

Sin embargo, es frecuente que el problema no sea la falta de legislación sino la renuencia a aplicar las medidas no privativas de la libertad existentes. Es posible que las alternativas no se usen debido a: (1) la falta de confianza en su eficacia; (2) la falta de infraestructura necesaria y mecanismos organizativos para la cooperación entre los organismos judiciales que permitan su uso; (3) el requerimiento de supervisión del delincuente por parte de un organismo administrativo especial, tal como el sistema de libertad condicional, la falta de financiación, personal y formación; y (4) la falta de apoyo por parte del público como así también del temor de las autoridades judiciales y los políticos a ser percibidos como muy blandos frente a la delincuencia.

También es importante resaltar los resultados adversos que ocurren cuando las “medidas sustitutivas del encarcelamiento” se usan no como alternativas a la prisión, sino como alternativas de otras sanciones no privativas de la libertad. Incluso pueden ser impuestas como alternativa a la libertad, por ejemplo, cuando sólo se debería haber expedido una advertencia a un delincuente que haya cometido un delito menor sin más acción, si la alternativa no hubiese existido.

Cuando se las aplica adecuadamente, basándose en un análisis cuidadoso de la composición de la población de las prisiones, cuando se invierte adecuadamente en estructuras y servicios necesarios para la implementación eficaz de las sanciones y medidas no privativas de la libertad, cuando se aprovecha el apoyo y la contribución de la comunidad y se toman medidas legislativas eficaces para evitar el aumento del volumen de las sanciones impuestas, las medidas sustitutivas del encarcelamiento pueden ser eficaces para contribuir a la reducción de la población de las prisiones, tal como se lo discutirá en la Parte II, Capítulo 6.

9. Medidas Ineficaces para Promover la Reintegración Social

Las normas internacionales indican que el principio de ayudar a la reintegración social del recluso para evitar la reincidencia debería ser la base sobre la que se suspenden las estrategias y políticas de la gestión penitenciaria.⁹² Una variedad de reglas incluidas en los instrumentos internacionales están basadas en este entendimiento.

91 Resolución de la Asamblea General 45/110 del 14 de Diciembre de 1990.

92 PIDCP, Artículo 10 (3), SMR, Reglas 58, 59.

Cuando las autoridades se concentran en el castigo y el freno de la delincuencia como objetivos del encarcelamiento, más que en la rehabilitación de los individuos, hay menos probabilidades de que se provean los servicios e instalaciones necesarias para apoyar una reintegración social eficaz. En la práctica, una gran proporción del presupuesto de los sistemas de prisión se usa para proveer seguridad y orden y se invierte un monto pequeño e insuficiente para talleres, formación e instalaciones educativas, deportivas y de recreación. Esto surge de la creencia errónea de que la seguridad se logra con más restricciones y medidas disciplinarias, en vez de mejorar el ambiente de la prisión proveyendo formación y ocupaciones constructivas para los reclusos, el tratamiento para las adicciones y/o problemas de salud mental, educación, recreación y un régimen penitenciario que aumente el potencial de los prisioneros para vivir de acuerdo a la ley al ser liberados. Estas deficiencias son aún más agudas cuando las prisiones están hacinadas.

La atención posterior a la liberación frecuentemente tiene poca prioridad dentro del suministro de servicios públicos. En algunos países los ex-reclusos se ven confrontados con restricciones para trabajar y el ingreso al sistema educativo debido a sus antecedentes penales, que obstaculizan el proceso de reintegración y contribuyen potencialmente a la reincidencia. Un problema relacionado con ello que se encuentra con frecuencia es la falta de coordinación entre los programas de preparación previos a la liberación y los servicios que se prestan en la comunidad. Estos problemas se hacen más evidentes ante la ausencia de adopción de una estrategia de reintegración general por parte de las autoridades (por ej. los Ministerios de Justicia, Salud, Trabajo y Servicios Sociales).

Las diversas combinaciones de estos factores dan como resultado altas tasas de reincidencia que varían entre un 40% y un 70% en el caso de reclusos adultos en países en donde se dispone de datos. Se han registrado tasas más altas de reincidencia en los casos de menores. Esto contribuye a un aumento de las tasas de encarcelamiento y hacinamiento en las prisiones.

El promover una reintegración social eficaz de todos los presos liberados es una estrategia a largo plazo para reducir el hacinamiento y mitigar las consecuencias negativas del mismo sobre la rehabilitación de los presos que se trata en la Parte II, Capítulo 7.

10. Incumplimiento de las órdenes de liberación anticipada

Un factor clave que debe ser considerado para entender las altas tasas de encarcelamiento y hacinamiento en algunos lugares es la forma en que el sistema responde a los incumplimientos de las órdenes de liberación anticipada como libertad condicional, libertad bajo palabra y demás sentencias basadas en trabajos comunitarios. En algunos países las revocaciones de la libertad condicional contribuyen de manera negativa al hacinamiento en las prisiones.

A veces los incumplimientos ocurren debido a reincidencia pero con más frecuencia se deben a que la persona ha dejado de cumplir con las condiciones de la orden en sí misma, tales como la obligación de presentarse periódicamente.⁹³

93 Por ejemplo en los Estados Unidos, en el año 2001, un 37% de todos los ingresos a prisión, en toda la nación, fueron el resultado de revocaciones de la libertad condicional – no el resultado de nuevas condenas. Eso significaba un 17% más que en 1990 y probablemente reflejaba una tasa menor que la real existente en ese momento. (Burke, P. and Tonry, M., *Successful Transition and Re-entry for Safer Communities: A Call to Action for Parole*, 2006, p. 14); La cantidad de delincuentes que regresaban a la prisión en Inglaterra y Gales fue más del triple entre los años 2000 y 2005, y se cree

El aumento de la cantidad de delincuentes que reinciden por no haber completado su período de libertad condicional no sólo impacta sobre la dimensión de la población carcelaria, sino también sobre la credibilidad del sistema de libertad condicional. Dado que la liberación anticipada puede favorecer tanto a la reducción de la población de las prisiones como a la reintegración social de los delincuentes, es muy importante concentrar la investigación y los recursos para determinar los motivos que conducen a la falta de cumplimiento, los aumentos de estos casos y qué puede hacerse para revertir esta tendencia, tal como se expone en la Parte II, Capítulo 6.

11. Hacinaamiento por crisis o conflicto social

Mientras que todas las causas antes mencionadas están relacionadas con las causas estructurales del hacinaamiento, que resultan en el crecimiento constante de la población de las prisiones, a veces se puede dar un aumento súbito y rápido de los niveles de hacinaamiento debido a una situación de crisis. Este crecimiento puede ser causado por: la introducción de una política de la aplicación de la ley basada en una mayor represión con el correspondiente aumento de arrestos que pueden estar directa o indirectamente vinculados a una crisis o conflicto. También puede estar causado por legislación de emergencia que típicamente extiende las facultades y la discrecionalidad de la policía o de las facultades policiales de otros organismos de gobierno, amplía los criterios que normalmente se requieren para el arresto y la detención preventiva, prolonga ciertas etapas de los procesos legales (dando a los tribunales un período más largo para actuar) o autoriza la detención sobre bases administrativas.

Estos cambios de las prácticas y de la legislación usualmente exacerban los retos estructurales existentes y por lo tanto aumentan el atraso de los casos y prolongan aún más la duración de la detención preventiva. Dado que el hacinaamiento por crisis que resulta de dichas causas refleja una decisión política, las estrategias para confrontar tal hacinaamiento también se pueden encontrar en el ámbito político.

Las autoridades penitenciarias tienen opciones limitadas dentro de sus prisiones para aliviar el impacto del hacinaamiento, punto tratado en la Parte II, Capítulos 7 y 8.

12. Infraestructura y capacidad inadecuada de las prisiones

El hacinaamiento en las prisiones se produce debido al aumento de la cantidad de prisioneros y no se incrementa o modifica la infraestructura para su alojamiento. Aunque parezca una solución eficaz, se ha comprobado que el construir alojamiento e instalaciones adicionales generalmente no es una estrategia acertada para solucionar el hacinaamiento. La evidencia muestra que mientras las deficiencias del sistema de justicia penal y de la política criminal no sean abordadas para racionalizar el flujo de entrada de los reclusos, y mientras ciertas medidas de prevención del delito no sean aplicadas, las nuevas cárceles se llenarán rápidamente y no proporcionarán una solución sostenible al problema del hacinaamiento en las prisiones. Por lo tanto, la falta de infraestructura carcelaria no debe ser contemplada como la “causa” principal del hacinaamiento sino que con frecuencia es un síntoma de disfunción dentro del sistema judicial.

que en muchos casos se debió a incumplimientos de las condiciones de liberación. (Dandurand, Y., Christian J., Murdoch, D., Brown, R.E., Chin, V., The International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy, Conditional Release Violations, Suspensions and Revocations, A Comparative Analysis, Noviembre de 2008).

Puede ser necesario construir instalaciones para crear mayor capacidad y reemplazar infraestructura anticuada, crear espacio y condiciones de vida adecuadas, alineadas a la legislación nacional e internacional. Muchas prisiones que se usan en la actualidad son antiguas, con instalaciones y servicios inadecuados. Como lo ha hecho notar el CICR,⁹⁴ algunas prisiones tienen bloques de alojamiento con pocos edificios aparte de la cocina y el área de entrada sin, o con pocas, instalaciones para visitas, clínicas, talleres, aulas y otros servicios necesarios. A medida que la población carcelaria continúa aumentando es común encontrar que las aulas, talleres y demás edificios y espacio exterior se convierten para proporcionar alojamiento adicional. Las instalaciones construidas como estructuras temporarias con frecuencia continúan siendo utilizadas muchos años después. Algunas instalaciones que se usan como prisiones fueron construidas para fines muy diferentes o para categorías muy diferentes de reclusos de los que se están alojando actualmente. En algunas, no se han hecho modificaciones e incluso cuando se han alterado las construcciones, muchas instalaciones continúan presentando grandes retos para la gestión penitenciaria.

Durante situaciones de conflicto o posteriores a un conflicto, o debido a catástrofes naturales, los sistemas penitenciarios pueden haberse derrumbado totalmente y se necesita su restablecimiento. Como resultado de ello los presos pueden estar hacinados en espacios pequeños en tiempos en los que los arrestos se hacen en masa y el sistema judicial no está funcionando con normalidad. Durante la etapa de reconstrucción, mientras el sistema judicial está en proceso de ser restaurado, es común que haya arrestos arbitrarios y detenciones prolongadas. Es improbable que los programas de construcción de prisiones, obstaculizados por muchos retos, incluyendo dificultades de seguridad y logísticas, sean continuados, lo que conlleva a un hacinamiento agudo y preocupaciones respecto al respeto de los derechos humanos.⁹⁵

Con frecuencia el impacto del hacinamiento se siente no sólo debido a la falta de espacio sino también debido al manejo ineficiente del espacio disponible, o a los regímenes que conceden horas mínimas en las áreas de esparcimiento.

La planificación para la renovación o construcción de las prisiones, factores clave a tener en cuenta cuando se considera la ampliación de la capacidad de las prisiones y la mitigación del impacto del hacinamiento, se tratan en la Parte II, Capítulo 8, Administración de la Capacidad de la Prisión.

94 CICR, Agua, Sanidad, Higiene y Hábitat en las Cárceles 'Guía Suplementaria' 2012. p. 15.

95 Esto es lo que sucedió en Afganistán, por ejemplo, en donde la cantidad de prisioneros en junio de 2011 era de más de 20.000, incluyendo a casi 600 mujeres y más de 290 niños dependientes (cifras oficiales del Departamento Central de Prisiones de Afganistán, obtenidas de la UNODC en Kabul), comparada con un total de 600 en 2001 (UNODC, Afghanistan: Female Prisoners and their Social Reintegration, Atabay, T., Marzo de 2007, p. 5), lo que significa que se ha triplicado en diez años. Un análisis de la UNODC sobre la tendencia al encarcelamiento indica que con el crecimiento actual, la población de las prisiones alcanzará aproximadamente a 30.000 personas en los próximos cinco años. El sistema penitenciario tiene capacidad para 10.000 personas y si bien se está desarrollando un programa de construcción de prisiones, no puede mantener el ritmo de la creciente población de las prisiones. Ya en Diciembre de 2007 se había informado que el hacinamiento en las prisiones era de 1.000 % en algunos casos y que en Noviembre de 2006 las autoridades penitenciarias informaron que no podían proporcionar alojamiento para dormir a cerca de 1.000 prisioneros en once de sus instalaciones. (UNODC, Afghanistan, Implementing Alternatives to Imprisonment, in line with International Standards and National Legislation, Atabay, T and English, P. (2008) p. 54).

PUNTOS CLAVE

Los estudios han demostrado que las tendencias de la delincuencia en sí mismas tienen sólo un impacto marginal en las tasas de encarcelamiento. Las tasas de encarcelamiento y las tasas de delincuencia pueden evolucionar independientemente unas de las otras. El aumento de la delincuencia puede impactar sobre las tasas de encarcelamiento pero no es en sí mismo el factor principal que alimenta las crecientes tasas de encarcelamiento. La manera en que los gobiernos responden ante la delincuencia es la clave para entender el dramático crecimiento de las tasas de encarcelamiento en muchos países.

Factores socioeconómicos y políticos

Las causas principales de muchos delitos pueden encontrarse en las desigualdades económicas y sociales y en la marginalización socioeconómica de los delincuentes, descubriendo que el uso del encarcelamiento es menor cuando se encuentran niveles más altos de seguridad y justicia social.

Acceso a la justicia

En muchos países hay una gran cantidad de personas que, en la práctica, no gozan de los derechos que garantizan su acceso a la justicia y están sujetos a arrestos arbitrarios, prisión preventiva prolongada y juicios injustos, todo esto contribuye a la creciente cantidad de presos, muchos de los cuales han sido encarcelados debido a su pobreza u otra vulnerabilidad.

El uso excesivo de la prisión preventiva

El uso excesivo y los largos períodos de la detención preventiva son endémicos en muchos países, a pesar de las disposiciones del derecho internacional que limitan el uso de la detención preventiva. Esto ha tenido un impacto dramático en el tamaño y la composición de la población de las prisiones en muchos países.

Políticas de justicia penal punitivas

En muchos países las políticas de justicia penal punitivas han impactado sobre el crecimiento de la población de las prisiones y en su hacinamiento. En la actualidad es más probable que los tribunales sentencien a los delincuentes a prisión y que impongan sentencias más largas que hace una década. Cada vez es más probable que los delincuentes no violentos que han cometido delitos leves sean encarcelados, en vez de tratarlos por medio de una advertencia, multa, sentencia suspendida o alguna medida de justicia restaurativa. Con frecuencia no se contemplan las alternativas sin privación de la libertad y se favorece la detención.

Leyes antidrogas y delitos relacionados con drogas

Las leyes antidrogas y las políticas de ejecución de la ley que se centran en el encarcelamiento, aún para delitos de naturaleza leve, han tenido un impacto sin precedentes en el tamaño de las poblaciones de las prisiones en todo el mundo.

En muchos países, a pesar del hecho de que los consumidores de drogas constituyen una gran parte de la población de las prisiones, faltan programas adecuados de tratamiento y rehabilitación para ellos.

Uso inadecuado del encarcelamiento

En algunos países, las personas con enfermedades mentales son alojados en las cárceles, debido a que la comunidad carece de centros de salud mental. En otros, las cárceles se usan frecuentemente como respuesta a delitos cometidos por personas que necesitan atención en salud mental.

En algunos países se encarcela automáticamente a personas que no han pagado sus multas o sus deudas, contribuyendo así al hacinamiento en las prisiones.

Medidas sustitutivas del encarcelamiento

En muchos países la legislación contiene una gama muy limitada de alternativas. Como resultado de ello los jueces tienen a su disposición pocas opciones adecuadas a la gravedad y naturaleza del delito.

Con más frecuencia el problema no es la legislación sino la reticencia a aplicar la legislación existente. Puede darse que las alternativas no se usen debido a: (1) la falta de confianza en su eficacia; (2) la falta de infraestructura y mecanismos logísticos necesarios para la cooperación entre los organismos judiciales; (3) la falta de fondos, personal y formación de un organismo supervisor; y (4) la falta de apoyo del público.

Rehabilitación de los presos y prevención de la reincidencia

Una gran proporción de los presupuestos de los sistemas penitenciarios se usa típicamente para mejorar la seguridad y el orden, mientras que no se dispone de fondos suficientes para ser invertidos en la rehabilitación de los presos. Los retos son aún más agudos cuando las cárceles están hacinadas.

Las altas tasas de reincidencia por parte de los ex-reclusos es un reto importante en todo el mundo, dado que contribuye a un aumento de las tasas de encarcelamiento y al hacinamiento en las prisiones.

Hacinamiento por crisis o conflicto social

A veces se puede dar un aumento súbito de los niveles de hacinamiento debido a una situación de crisis, cuando los arrestos se hacen en masa y el sistema judicial está incapacitado. Esto puede deberse a la introducción de una política de ejecución de la ley basada en la represión, legislación de emergencia, que extiende las facultades y la discrecionalidad de la policía y el poder de policía de otros organismos gubernamentales, amplía la discrecionalidad que normalmente se requiere para el arresto y la detención preventiva, prolonga ciertas etapas de los procesos legales o autoriza la detención sobre bases administrativas.

Incumplimiento de las condiciones de libertad anticipada

En algunos países las revocaciones de la libertad condicional han contribuido de manera importante al hacinamiento en las prisiones. La mayoría de éstas se deben a incumplimientos más que a la comisión de nuevos delitos.

Capacidad de las prisiones

Si bien puede ser necesario construir para crear mayor capacidad en las prisiones y así proveer espacio y estándares de vida adecuados, esta medida no debe ser contemplada como una solución a largo plazo del problema del hacinamiento en las prisiones.

PARTE II: ESTRATEGIAS PARA REDUCIR EL HACINAMIENTO EN LAS PRISIONES

CAPÍTULO 1: CREACIÓN DE ESTRATEGIAS INTEGRALES, BASADAS EN LA EVIDENCIA, Y CÓMO OBTENER EL APOYO DEL PÚBLICO

1. Las políticas sociales y la prevención de la delincuencia

Las causas principales de las altas tasas de encarcelamiento y hacinamiento en las prisiones sólo pueden ser tratadas sosteniblemente si se las analiza y entiende integralmente y si las políticas públicas concernientes al delito y la justicia penal son verdaderamente integrales, tratando con todos los aspectos relevantes, en vez de tratar sólo con los factores del problema relacionados con la “justicia penal”. El análisis integral de las causas específicas del hacinamiento en todo contexto y el tratamiento de las causas subyacentes del delito y el encarcelamiento es fundamental para el éxito a largo plazo de las estrategias que tienen por objeto reducir las tasas de hacinamiento y encarcelamiento. Este factor fue reconocido en el Taller sobre Estrategias para Reducir el Hacinamiento en las Instituciones Penitenciarias, Duodécimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal llevado a cabo en Salvador, Brasil en Abril de 2010, que concluyó en que: “La delincuencia era un problema social al que los sistemas de justicia penal solo podían dar una respuesta parcial. Las medidas contra la pobreza y la marginación social también eran fundamentales para prevenir la delincuencia y la violencia y, a su vez, reducir el hacinamiento en las cárceles;”⁹⁶

Se alienta a los gobiernos a desarrollar estrategias nacionales integrales que estén basadas en la evidencia, que respondan a las circunstancias y necesidades locales y que anticipen una respuesta alternativa ante el delito, considerando al encarcelamiento como una medida de último recurso alineada con las disposiciones de las normas internacionales. El acceso a la educación, las políticas sociales justas y favorables, las estrategias para aumentar el empleo, las medidas de prevención del delito y el apoyo a los grupos vulnerables en la comunidad son reconocidos como elementos relevantes de tales estrategias. Las buenas prácticas incluyen colaboración y co-

96 A/CONF.213/L.3/Add.4, 17 de Abril de 2010

operación entre los ministerios y departamentos correspondientes, otros organismos estatales clave y grupos de la sociedad civil. El éxito de tales estrategias requiere voluntad política para implementar y sostener las reformas, respaldadas por inversión en los servicios necesarios. Paralelamente, las buenas prácticas también alientan la información pública basada en la evidencia y actividades educativas que promuevan el reconocimiento de que las medidas punitivas probablemente no tendrán éxito para reducir el delito y que apoyen el uso de medidas sustitutivas del encarcelamiento.

Si bien el alcance de este *manual* no se extiende hasta la discusión de políticas socioeconómicas y medidas de prevención de la delincuencia que podrían ser consideradas para reducir las tasas de encarcelamiento, es importante reconocer a estos factores y la importancia de los políticos y demás encargados de la toma de decisiones en cuanto a la evaluación de la situación en sus países desde una perspectiva multidimensional e integral.

2. Voluntad política y estrategias integrales para la reforma judicial

Tal como lo han hecho notar muchos expertos, la primera prerrogativa para lograr el éxito en la reducción del hacinamiento en las prisiones es la existencia de voluntad política. Sin la voluntad y el coraje necesarios para introducir políticas y programas que puedan desafiar los enfoques punitivos o que inicialmente puedan necesitar inversiones importantes, como así también la voluntad de sostener tales políticas durante un período suficiente como para establecer una base sólida para la reducción duradera del hacinamiento, será sumamente problemático, si no imposible, lograr un cambio real.

El segundo principio importante de toda estrategia que tenga por objeto reducir el hacinamiento en las prisiones de manera sostenible es la necesidad de adoptar políticas y programas de reforma de la justicia penal que sean integrales, que respondan a las causas y necesidades de manera coherente y multidimensional. Como ya hemos visto, las causas del hacinamiento en las prisiones son complejas y reformar sólo parte del sistema judicial o aplicar medidas de emergencia sin considerar los demás factores, es improbable que conduzca a una reducción sostenible y a largo plazo de la población de las prisiones.

Sin embargo, este argumento no significa que las iniciativas de pequeña escala y los proyectos piloto creativos no tengan valor para tratar con el hacinamiento. Por el contrario, tales iniciativas pueden demostrar el modo en que las medidas simples – tales como mejorar la coordinación entre los organismos judiciales a nivel local – pueden impactar de manera importante sobre la tasa de hacinamiento y el tamaño de la población en una prisión o en una localidad, o ayudar a determinar las causas del hacinamiento en una prisión, colaborando a informar el desarrollo de la política y estrategia a nivel nacional. Las nuevas ideas creativas a veces se comprueban mejor aplicándolas primero en pequeña escala para permitir la evaluación de su relevancia e impacto antes de ser implementadas a escala más amplia.

Honduras - Una combinación de medidas para reducir el tamaño de la población de las prisiones

En Honduras la tasa de encarcelamiento se redujo de 183 por 100.000 en 2002 a 154 por 100.000 en 2010. La proporción de reclusos en detención preventiva se redujo de un 79% en el período 2000-2002 a 50% en 2010. Se estima que estos exitosos resultados están directamente relacionados con la entrada en vigencia del nuevo Código de Procedimientos Penales en febrero de 2002, que introdujo procesos orales y públicos, y con la introducción de una función de juez de ejecución de las penas y la designación de trece jueces de ejecución de las penas en junio de 2003. Además de ello, en el año 2005 se expidió un decreto enmendando dos artículos del código penal, para permitir la conmutación de las sentencias de menos de 5 años a trabajo comunitario o el pago de 10 lempiras por día, y se introdujo una ley que dispone la liberación de personas con enfermedades terminales o con ciertos diagnósticos médicos.

Fuentes: ILANUD, Delito, Justicia Penal y Prisión en América Latina y el Caribe, Elías Carranza (coordinador), 2010, con cifras recientes por país del World Prison Brief, International Centre for Prison Studies.

3. Políticas basadas en evidencia que respondan a las necesidades particulares de cada país

En tercer lugar, para ser relevantes y eficaces, las políticas de reforma de la justicia penal deben responder ante las realidades y circunstancias específicas de la sociedad en la que van a ser implementadas y al mismo tiempo extraer ejemplos de la experiencia internacional y las buenas prácticas de otros países. Las políticas deben estar basadas en un análisis cuidadoso de los motivos concretos que causan el hacinamiento en esa jurisdicción en particular. Es necesaria una evaluación del sistema judicial que incluya las perspectivas legislativas y prácticas, el perfil de los reclusos y las tendencias de la detención preventiva y las sentencias desde el principio del proceso y con una perspectiva integral. Según las causas del hacinamiento y las necesidades evaluadas, la reforma del sistema judicial puede incluir reformas legislativas, la revisión de las políticas de sentencias, la mejora de la coordinación práctica y organizativa y los sistemas de apoyo, la inversión en la capacitación de los funcionarios que intervienen en la justicia penal, en educación, formación profesional y otros programas en las prisiones para así aumentar las probabilidades de reintegración social de los reclusos y medidas para aumentar el apoyo a los ex reclusos de manera que puedan vivir apartados del delito.

Desafortunadamente, precisamente en la esfera de la justicia penal, que puede tener un impacto dramático sobre las vidas de millones de personas de todo el mundo, las políticas no siempre están basadas en investigación e información confiable. Estas políticas suelen crearse en respuesta a la percepción de la opinión pública, promovida por políticos que se enfocan principalmente en su popularidad y apoyo electoral y no en información precisa y confiable. El resultado de esto son políticas de justicia penal más severas y de uso excesivo del encarcelamiento, sin que se considere adecuadamente los resultados y costos a largo plazo.

Es importante que, al tomar decisiones políticas, los gobiernos tengan acceso a información integral y actualizada acerca de todos los aspectos de un asunto, incluyendo los posibles resultados de las diferentes alternativas para responder ante la delincuencia. Esta información debe provenir

de una amplia gama de fuentes confiables para asegurar un buen entendimiento de lo que se espera que logren el encarcelamiento y otras alternativas y cuánto costarán las diversas opciones. Los gobiernos deben estar preparados para explicar al público cuál es la razón de sus decisiones políticas y cuáles serán los resultados de tales decisiones respecto a la reducción de la delincuencia, promoción de la reintegración social, mejora de la seguridad y sus implicaciones económicas.

Para asegurar el desarrollo de la planificación y de las políticas basadas en evidencia, se deben crear mecanismos dentro del sistema judicial para la recolección y análisis de datos y estadísticas relacionados, entre otros, con el uso de la detención preventiva, las prácticas de sentencias, el impacto de las medidas y sanciones sin privación de la libertad, los programas de rehabilitación de reclusos y sus resultados, los esquemas de liberación anticipada, las revocaciones de la libertad condicional, las tasas de reincidencia, de modo tal que la información se produzca y analice periódicamente, suministrando información para los planes estratégicos y la toma de decisiones.

Se debe monitorear y realizar evaluaciones periódicas con miras a medir y analizar el impacto de las políticas de justicia penal y promover políticas que tengan por objeto reducir el hacinamiento en las prisiones.

4. ¿Cómo obtener el apoyo del público?

La opinión pública tiene un papel muy importante que desempeñar en la manera en la que los políticos deciden el modo de responder ante la delincuencia. Para justificar las políticas de justicia penal punitiva más duras, los políticos con frecuencia hacen referencia a la necesidad de responder a las exigencias del público. Sin embargo, el público no es una entidad uniforme con un punto de vista singular y estático. Está integrado por muchas opiniones diferentes y cambiantes. Muchos comentaristas han señalado que, si bien la mayoría de la gente piensa que los jueces son en general muy blandos, también tienden a reconocer que la cárcel es costosa y dañina.⁹⁷ Si se les da la oportunidad en las encuestas, la gente tiende a apoyar respuestas alternativas, no punitivas, particularmente cuando las preguntas proveen suficientes detalles acerca de los casos individuales, en vez de ser de naturaleza general.⁹⁸ La investigación también demuestra que mientras mayor sea el nivel de ignorancia respecto al delito y su control, mayores son los temores y las exigencias para que se impongan castigos severos.⁹⁹

Cuando se da al público suficiente información acerca de a quién se encarcela, de las consecuencias del encarcelamiento y cuáles son las alternativas, conjuntamente con datos estadísticos y resultados de investigaciones que demuestran que las respuestas no punitivas ante el delito son con frecuencia la mejor manera de lograr la reintegración social del delincuente y la seguridad pública, como así también los costos del encarcelamiento en relación al costo de las alternativas, de la educación y del bienestar social, es probable que comprenda mejor y apoye más las iniciativas para reducir el uso del encarcelamiento. De modo similar, el público necesita acceder a información correcta acerca de las tendencias de las sentencias y así entender que su percepción

97 Tapio Lappi-Seppala *Enhancing the Community Alternatives – Getting the Measures Accepted and Implemented*, pp. 94, 95.

98 *Ibid.* p. 94.

99 Tapio Lappi-Seppala, *Enhancing the Community Alternatives – Getting the Measures Accepted and Implemented*, p. 95.

de que los jueces son demasiado blandos con el delito no es justificada. Este *manual* cubre, entre otros aspectos, la disponibilidad de datos e investigación confiables como base esencial de los argumentos para tratar con el hacinamiento, incluyendo la demostración de los vínculos entre la injusticia social y el encarcelamiento, el encarcelamiento y las altas tasas de reincidencia, las medidas no privativas de la libertad y las mayores oportunidades de reintegración social.

Los medios de prensa tienen un papel clave a desempeñar en cuanto a informar al público y formar la opinión pública. Por lo tanto, las estrategias para desarrollar un público mejor informado deben incluir la cooperación de los medios. Tal colaboración puede establecerse a través de representantes seleccionados de la prensa que puedan proporcionar periódicamente información y resultados de las investigaciones relacionadas con temas de reforma de la justicia penal. Los reportajes sensacionalistas y poco exactos de la prensa acerca de la delincuencia y el encarcelamiento sólo pueden ser refutados si se dispone de información confiable que respalde los argumentos en contra.

Los organismos de investigación gubernamentales desempeñan un papel clave en lo que respecta a hacer llegar información correcta a los medios de prensa. En algunos países los organismos nacionales publican estadísticas anuales detalladas sobre la delincuencia y las sentencias, que también están disponibles en el internet.¹⁰⁰ Otros medios útiles incluyen la designación de oficiales de prensa, la mejora del acceso a los medios por parte de los actuarios y académicos y el uso de nueva tecnología para comunicar información estadística a la prensa.¹⁰¹

La concientización del público debe ser una actividad continua. Requiere energía y persistencia. Puede ser que los resultados inmediatos no sean siempre medibles pero se harán sentir en la reducción de la oposición del público cuando se introducen nuevas medidas para reducir la población de las prisiones.

RECOMENDACIONES CLAVE

LAS POLÍTICAS SOCIALES JUSTAS Y LA PREVENCIÓN DE LA DELINCUENCIA

Para los políticos y los legisladores

Desarrollar estrategias nacionales integrales que estén basadas en la evidencia, que respondan a las circunstancias y necesidades locales y que puedan anticipar una respuesta alternativa a la delincuencia, con las que el encarcelamiento sea visto como una medida de último recurso, de acuerdo a las normas internacionales. El acceso a la educación y a las políticas sociales justas y favorables, las estrategias para aumentar el empleo, las medidas de prevención del delito y el apoyo a los grupos vulnerables de la comunidad son elementos típicos de tales estrategias, desarrolladas conjuntamente por todos los ministerios correspondientes, otros organismos estatales clave y agrupaciones de la sociedad civil.

ESTRATEGIAS INTEGRALES DE REFORMA A LA JUSTICIA PENAL

Para los políticos, legisladores e instituciones que administran la justicia penal

100 Ibid. p. 96.

101 Ibid. p. 96.

Adoptar políticas y programas integrales de reforma de la justicia penal, respondiendo a las necesidades de una manera coherente y multidimensional, mientras se alienta a la vez el desarrollo de iniciativas piloto y proyectos creativos de pequeña escala para respaldar el desarrollo de dichas políticas.

POLÍTICAS BASADAS EN EVIDENCIA QUE RESPONDAN A LAS NECESIDADES INDIVIDUALES DE CADA PAÍS

Para los políticos, legisladores e instituciones que administran la justicia penal

Asegurar que las políticas estén basadas en un análisis cuidadoso de los motivos precisos que yacen detrás del hacinamiento en una jurisdicción en particular.

LOGRO DEL APOYO DEL PÚBLICO

Para los políticos e instituciones que administran la justicia penal

Poner en práctica medidas que aseguren que el público recibe suficiente información acerca de quiénes son encarcelados, las consecuencias del encarcelamiento, su costo y cuáles son las alternativas, conjuntamente con datos estadísticos y resultados de investigación que demuestre que las respuestas al delito no privativas de la libertad son con frecuencia la mejor manera de lograr la reintegración social del delincuente y la seguridad pública.

Considerar el desarrollo de estrategias de cooperación con los medios de prensa para asegurar que el público esté mejor informado acerca de temas relevantes de justicia penal.

INVESTIGACIÓN Y RECOLECCIÓN DE DATOS

Para los políticos, las instituciones que administran la justicia penal y los organismos de investigación correspondientes

Crear mecanismos dentro del sistema judicial para la recolección y análisis de datos y estadísticas relacionados, entre otros, con el uso de la detención preventiva, prácticas de sentencia, medidas y sanciones no privativas de la libertad, acceso a la asistencia jurídica y su calidad y eficacia, el perfil de la población de reclusos, programas de rehabilitación de reclusos y sus resultados, esquemas de liberación anticipada, revocaciones de la libertad condicional, y tasas de reincidencia, de modo que los datos sean producidos y analizados periódicamente y por lo tanto informen correctamente los planes estratégicos y la toma de decisiones.

Generar también información relevante sobre políticas de prevención del delito, bienestar social, atención médica, empleo, educación, vivienda y el resultado de las mismas, y analizar las conexiones existentes entre estos diferentes sectores y las tasas de delincuencia y encarcelamiento, para que quienes toman las decisiones comprendan en qué basar las nuevas políticas.

CAPÍTULO 2: REDUCCIÓN DEL ALCANCE DEL ENCARCELAMIENTO Y DESARROLLO DE POLÍTICAS DE SENTENCIAS JUSTAS

Con frecuencia el punto de partida para la reforma es una revisión legislativa para asegurar que la legislación interna cumple con las normas internacionales y en particular con los principios contenidos en esos estándares y normas que alientan el uso limitado del encarcelamiento y recomiendan el uso de medidas y sanciones no privativas de la libertad cuando sea posible.

Las Reglas de Tokio recomiendan que los Estados racionalicen las políticas de justicia penal, teniendo en cuenta el respeto de los derechos humanos, las exigencias de la justicia social y las necesidades de rehabilitación del delincuente.¹⁰² Disponen que “La utilización de medidas no privativas de la libertad será parte de un movimiento en pro de la despenalización y destipificación de delitos, y no estarán encaminadas a obstaculizar ni a diferir las iniciativas en ese sentido.”¹⁰³

En el caso de menores, los instrumentos internacionales recomiendan que la privación de la libertad sea una disposición de último recurso y por el mínimo de tiempo necesario y que deba estar limitada a casos excepcionales.¹⁰⁴ Se alientan las alternativas a la prisión en los casos de mujeres, especialmente si éstas tienen responsabilidades de cuidado de otras personas, teniendo en cuenta sus antecedentes y las circunstancias atenuantes del delito.¹⁰⁵

La Regla 1.4 dispone que, al aplicar las Reglas, los Estados Miembros se esforzarán por alcanzar un equilibrio adecuado entre los derechos de los delincuentes, los derechos de las víctimas y el interés de la sociedad en la seguridad pública y la prevención del delito. La Regla 2.3 subraya que “A fin de asegurar una mayor flexibilidad, compatible con el tipo y la gravedad del delito, la personalidad y los antecedentes del delincuente y la protección de la sociedad, y evitar la aplicación innecesaria de la pena de prisión, el sistema judicial establecerá una amplia serie de medidas no privativas de la libertad, desde la fase anterior al juicio hasta la fase posterior a la sentencia. El número y el tipo de las medidas no privativas de la libertad disponibles deben estar determinados de manera tal que sea posible fijar de manera coherente las penas.”

Aunque los instrumentos internacionales de derechos humanos no contienen disposiciones detalladas que reglamenten directamente las sentencias y las sanciones, la implementación de los *principios expresados en las Reglas de Tokio*, la *Convención sobre los Derechos del Niño*, las *Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para Mujeres Delincuentes (las Reglas de Bangkok)*¹⁰⁶ y las *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (las Reglas de Beijing)*¹⁰⁷ alientan el desarrollo de políticas de sentencia que:

102 Reglas de Tokio, Regla 1.5.

103 Reglas de Tokio, Regla 2.7.

104 Convención sobre los Derechos del Niño, Artículo 37 (b); Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de Menores Privados de su Libertad, Reglas 1, 2; Reglas de Beijing, 13.1, 17.1 (b) y (c) y 19.1.

105 Reglas de Bangkok, Reglas 58 y 61.

106 Resolución de la Asamblea General 65/229 del 21 de Diciembre de 2010.

107 Resolución de la Asamblea General 40/33, anexa.

- tiendan hacia la despenalización y destipificación en los casos apropiados;
- individualicen las sentencias, teniendo en cuenta los antecedentes del delincuente y las circunstancias del delito;
- balanceen la necesidad de penalizar al delincuente y proteger al público con la necesidad de facilitar la rehabilitación y por lo tanto prevenir la reincidencia;
- disponer una gama de sentencias en la legislación para que los jueces puedan ser flexibles al dictar sentencia;
- tener en cuenta las circunstancias específicas de las mujeres que han cometido delitos, incluyendo los factores atenuantes y sus responsabilidades de atención a otras personas, y dar preferencia a las medidas y sanciones sin privación de la libertad en vez del encarcelamiento; y
- disponer un marco separado para sentenciar a los niños, dentro de un sistema de justicia de menores, que evite la institucionalización de los menores en la mayor medida posible, dando preferencia a las alternativas que ayuden al desarrollo y rehabilitación de los menores en conflicto con la ley.

Entre los organismos regionales, la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa Concerniente a la Coherencia en el Pronunciamiento de las Penas¹⁰⁸ dispone directrices útiles para los estados que deseen reformar sus políticas de sentencias para asegurar coherencia, como así también para evitar el uso innecesario y excesivo del encarcelamiento. Las recomendaciones son coherentes con los principios antes expresados. Se consideran como un punto medio entre dos enfoques que son característicos de los diferentes sistemas legales – máxima discrecionalidad para los jueces o ninguna o poca discrecionalidad con un sistema rígido para determinar las sentencias.¹⁰⁹ El enfoque recomendado por el Consejo de Europa ha sido denominado “discrecionalidad estructurada”, que mezcla coherencia y flexibilidad, rechazando el enfoque rígido que puede crear incoherencia al tratar diferentes casos como si fueran iguales.¹¹⁰

Basándose en las disposiciones de los estándares y normas de la ONU respecto a prevención de la delincuencia y justicia penal, como así también en las recomendaciones antes mencionadas, los componentes de las reformas al pronunciamiento de sentencias que tienden a reducir la población de las prisiones asegurando al mismo tiempo que las sentencias sean justas y la rehabilitación de los delincuentes, pueden incluir las medidas que se mencionan a continuación.

1. Despenalización y descriminalización

Descriminalización: El retiro de una conducta o actividad de la esfera del derecho penal. Puede incluir la imposición de sanciones de otro tipo (administrativo) o la supresión de todas las sanciones. Otras leyes (no penales) pueden entonces reglamentar la conducta o actividad que ha sido destipificada.

Despenalización: La flexibilización de la sanción penal establecida por la ley para un delito o delitos específicos.

108 Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation No. R (92) 17, Concerning Consistency in Sentencing, (Adoptada por el Comité de Ministros el 19 de Octubre de 1992 durante la 482ª reunión de Delegados Ministeriales).

109 MCC, Sección 12: Penas, Comentario General, p. 99.

110 *Ibid*, p. 99.

Conducta socialmente indeseable e infracciones leves

Al considerar el uso del encarcelamiento, uno de los puntos clave es considerar en qué medida el Derecho Penal se está utilizando como medio de control social. No todas las acciones socialmente indeseables deben estar sujetas a la ley penal. La respuesta a muchas acciones indeseables yace más dentro del alcance de las políticas de bienestar social y salud pública que en el ámbito de la justicia penal.¹¹¹

Por ejemplo, en diversas sociedades el vagabundeo ha sido destipificado totalmente o en parte, con un impacto positivo en las tasas de encarcelamiento.¹¹² Además, muchos delitos leves han sido destipificados y convertidos en infracciones penalizadas con el pago de una multa. Estas incluyen las infracciones de tráfico vehicular y las alteraciones del orden público.

Falta de pago de multas o deudas

El encarcelamiento de quienes no pagan las multas aumenta el hacinamiento y demás consecuencias negativas. Las mejores prácticas indican que esas personas no deben ser encarceladas automáticamente.¹¹³ Para tratar con ellas, se deben considerar otras opciones sin el uso de la privación de la libertad, teniendo en cuenta sus circunstancias particulares. Tales opciones pueden incluir el darles trabajo remunerado por el estado, de modo que el producto de su trabajo se aplique al pago de las multas.¹¹⁴

En algunos países se encarcela a personas que no han podido pagar sus deudas. El PIDCP prohíbe explícitamente el encarcelamiento de individuos por el sólo hecho de no poder cumplir una obligación contractual.¹¹⁵ Como en el caso de quienes no pueden pagar las multas, la respuesta proporcional en tales circunstancias sería la imposición de medidas no privativas de la libertad, que tengan en cuenta las circunstancias económicas del individuo, y considerando que el encarcelamiento no contribuye constructivamente al pago de las deudas. Por el contrario, es probable que el encarcelamiento signifique que las personas encarceladas pierdan su trabajo y sus oportunidades de obtener empleo después de su liberación se vean reducidas, lo que contribuirá aún más al empobrecimiento de ese individuo y de su familia.

Finlandia despenalizó la embriaguez en público y redujo el encarcelamiento por falta de pago de las multas

Durante las décadas de 1950 y 1960 en Finlandia se penalizaba la embriaguez en público con la aplicación de multas y como estas personas con frecuencia no podían pagar sus multas, éstas se convertían en encarcelamiento. En 1969 se destipificó (se eliminó de la ley penal) esta conducta y también

111 UNODC *Manual de principios básicos y prácticas prometedoras sobre alternativas al encarcelamiento*, p.13.

112 *Ibid.*, p.13.

113 *Ibid.* p. 30.

114 *Ibid.* p. 30.

115 PIDCP, Artículo 11.

se redujo el encarcelamiento por falta de pago de deudas. Estas reformas redujeron la población de las prisiones en casi un tercio.

Fuente: Tapio Lappi-Seppala, Causas del Hacinamiento en las Prisiones, Taller sobre Estrategias para Reducir el Hacinamiento en las Instituciones Penitenciarias, Duodécimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal (Salvador, Brasil, 12-19 de Abril de 2010).

Revisión y re-categorización de los delitos

Uno de los principios fundamentales de las sentencias es que las penas sean proporcionales a la gravedad del delito. Sin embargo, este principio puede menoscabarse cuando la legislación no es re-evaluada a la luz de realidades sociales y económicas cambiantes y de la percepción de la “gravedad” de un delito. Tal re-evaluación y re-categorización deben incluir, entre otros, los casos de hurto leve, las alteraciones del orden público (si no se las despenaliza), el fraude en pequeña escala y otros delitos económicos leves. La re-categorización daría a los jueces la posibilidad de imponer sanciones y medidas sin privación de la libertad o tiempos más cortos de prisión para una mayor cantidad de delitos.

La re-categorización y despenalización de ciertos delitos puede tener un efecto secundario, pero importante, al permitir que tales casos se traten en los juzgados inferiores y por lo tanto acelerar el proceso judicial o permitir que la fianza se use con más frecuencia.¹¹⁶ Esto, por supuesto, no debe confundirse con un aumento de jurisdicción de los tribunales inferiores para dictar sentencias más largas, a las que se refiere la Parte I, Capítulo 2, Sección 5.1, que puede tener un efecto totalmente diferente en los pronunciamientos judiciales, como ha pasado en algunos países.¹¹⁷

2. El Encarcelamiento de menores como medida de último recurso

La Convención sobre los Derechos del Niño define al niño como una persona menor de 18 años de edad. Otros instrumentos de las Naciones Unidas utilizan el término “menor”. Este *manual* utiliza ambos términos indistintamente.

La Convención sobre los Derechos del Niño, Artículo 37 (b) dispone que “Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de úl-

¹¹⁶ Por ejemplo en Uganda, la ley de profanación fue reformada en el año 2007, lo que significó que la mayoría de los casos de profanación ya no eran punibles con pena de muerte y que por lo tanto ahora pueden ser juzgados en los Juzgados Comunes en vez de serlo en la Corte Suprema. Esta reforma tiene potencial para permitir una gran descongestión en las cárceles, dado que los detenidos que esperan ser juzgados en los Juzgados Comunes tienen el derecho constitucional a ser liberados bajo fianza después de haber estado bajo custodia por 60 días (mientras que los detenidos a ser juzgados por la Corte Suprema no tienen derecho a fianza obligatoria). Hasta Junio de 2009, un 23% de los detenidos que se mantuvieron bajo custodia fueron acusados de profanación. (Evaluación: Uganda Paralegal Advisory Services (Servicios Parajurídicos de Uganda) 2007-2010, The Law and Development Partnership (Asociación de Derecho y Desarrollo), 24 de marzo de 2011).

¹¹⁷ Giffard, C. and Muntingh, L., The Effect of Sentencing on the Size of the South African Prison Population, Report 3, Open Society Foundations para Sudáfrica, 2006, p. v. (El Efecto de las Sentencias sobre el Tamaño de la Población de las Prisiones Sudafricanas, Informe 3, Open Society Foundations para Sudáfrica, 2006)

timo recurso y durante el período más breve que proceda”. Las Reglas de Beijing incluyen reglas detalladas acerca del modo de tratar con niños en conflicto con la ley. Disponen que la edad de responsabilidad penal no se deba fijar a una edad demasiado temprana y que se deba tener en cuenta los factores emocionales, mentales y la madurez intelectual.¹¹⁸ Alientan la derivación de los menores en conflicto con la ley fuera del sistema judicial¹¹⁹ y evitar la institucionalización en la mayor medida posible.¹²⁰

La edad mínima de responsabilidad penal varía mucho según los países. El organismo de monitoreo para la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) considera que la edad mínima de responsabilidad penal para menores de 10 años es muy baja y periódicamente ha requerido que los países consideren elevarla a 12 años o más.¹²¹ La investigación indica que mientras más tiempo los menores se mantienen fuera del sistema de justicia formal, menos son las probabilidades de que continúen delinquirando y, en particular, se encuentran tasas más altas de reincidencia entre los menores que han estado encarcelados.¹²²

En los lugares en que no existen sistemas de inscripción de nacimiento, la determinación de la edad de las personas jóvenes imputadas de haber cometido un delito puede verse obstaculizada y llevar a que se trate a los menores de 18 años como adultos y al enjuiciamiento penal de personas que están por debajo de la edad de responsabilidad penal.¹²³

Se pueden considerar las siguientes medidas para reducir el encarcelamiento de menores en conflicto con la ley:

- Revisar la edad de responsabilidad penal en la legislación y aumentarla cuando corresponda.
- Mejorar los programas de registro de nacimientos y asegurar que un organismo independiente y calificado tome medidas eficaces para determinar la edad de los delinquentes jóvenes.
- Despenalizar los delitos tales como el ausentismo escolar, huir de la casa o “conducta antisocial”, que podrían quedar sujetas a medidas fuera de la ley penal y al mismo tiempo tratar con las causas subyacentes de tal conducta dentro de un marco de rehabilitación.
- Nunca penalizar a las víctimas menores de edad.
- Destipificar otros tipos de conducta, considerados como delitos leves, de modo que los niños que incurran en tales actos no queden sujetos al proceso judicial sino a un proceso administrativo o su derivación a un programa adecuado.
- Desarrollar sistemas de justicia de menores y políticas de sentencias que tengan por objeto responder constructivamente ante los delitos cometidos por menores, tratando las causas del delito cometido y las necesidades de rehabilitación, con pleno respeto al principio de promoción del interés superior del niño.

118 Reglas de Beijing, Regla 4.1.

119 Reglas de Beijing, Regla 11.

120 Reglas de Beijing, Regla 18.1.

121 Penal Reform International, *Making Law and Policy Work*, op. cit. p. 60.

122 ICPS, op. cit., p. 6; Tapio Lappi-Seppala, op. cit.

123 *Guidelines for Action on Children in the Criminal Justice System*, Recomendadas por Resolución del Consejo Económico y Social 1997/30 del 21 de Julio de 1997, Directriz 12.

El tema de la derivación y las medidas sustitutivas del encarcelamiento para niños en conflicto con la ley se tratan más extensamente en el Capítulo 6, Medidas Sustitutivas del Encarcelamiento.

3. Eliminación de disposiciones de sentencia mínima obligatoria

La Regla 3.3 de las Reglas de Tokio declaran que: “La autoridad judicial u otra autoridad independiente competente ejercerá sus facultades discrecionales en todas las fases del procedimiento, actuando con plena responsabilidad y exclusivamente de conformidad con la ley.” El Comité de Derechos Humanos de la ONU ha expresado su preocupación acerca de que las sentencias mínimas obligatorias puedan conducir a la imposición de sanciones que no son proporcionales a la gravedad de los delitos cometidos, surgiendo cuestiones de cumplimiento de varios artículos del PIDCP.¹²⁴ Los estudios realizados confirman que las sentencias mínimas obligatorias no son un instrumento de sanción eficaz; por lo contrario, restringen la discrecionalidad judicial sin presentar mayores beneficios para la prevención del delito.¹²⁵

Para traer a los autores de delitos ante la justicia basándose en principios de equidad y proporcionalidad, los jueces pueden aplicar discrecionalidad para individualizar las sanciones, teniendo en cuenta los antecedentes y vulnerabilidades del delincuente y las circunstancias del delito, y al mismo tiempo atender a las necesidades de rehabilitación del delincuente. Se debe asegurar que dicha discrecionalidad permita a los jueces decidir no sólo acerca de la duración del tiempo de prisión, sino también seleccionar el tipo apropiado de sentencia, tal como una sanción no privativa de la libertad, cuando considere que es más adecuada al caso.

Se alienta a los legisladores y políticos a considerar la eliminación de las disposiciones de sentencia mínima obligatoria que no dejan lugar a la discrecionalidad de los jueces en sus fallos.

Rusia - Sentencias mínimas obligatorias eliminadas para 68 delitos

En Rusia se aprobó una ley en Marzo de 2011 prohibiendo las sentencias de prisión mínima para 68 delitos, incluyendo vandalismo, fraude y robo. La ley no cancela las sentencias máximas de prisión, lo que deja a criterio del juez privar al delincuente de su libertad. Anteriormente el encarcelamiento en estos casos era obligatorio. La ley también permite a los jueces más libertad para elegir los tipos de sanciones para ciertos delitos, aprobando las multas y el trabajo de servicio comunitario en vez de la privación de la libertad. Se espera que la ley reduzca en un tercio la población de las prisiones.

Fuente: The Moscow Times, 9 de Marzo de 2011

<http://www.themoscowtimes.com/news/article/no-jail-possible-for-thieves-managers/432203.html>

¹²⁴ Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Australia 24/07/2000. A/55/40, párrafos.498-528. (Observaciones finales/Comentarios).

¹²⁵ UNODC *Manual sobre Reclusos con Necesidades Especiales*, p. 66; O'Donovan, M. and Redpath, J, *The Impact of Minimum Sentencing in South Africa*, Report 2, Open Society Foundations para Sudáfrica, 2006, p. 1 y pp. 22-33.

4. Restricciones al uso de sentencias a prisión perpetua

Los organismos internacionales y regionales alientan la restricción de las sanciones a prisión perpetua. Un informe de la Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal (UNOV) sobre Prisión Perpetua¹²⁶ recomienda que los Estados establezcan una política penal que, entre otras cosas:

- Asegure que las sentencias a prisión perpetua sólo sean impuesta a los delincuentes que han cometido los delitos más graves y sólo cuando sea estrictamente necesario para la protección de la sociedad;
- Obligue a no imponer la prisión perpetua a los menores de 18 años; y
- Garantice que todo individuo sentenciado a prisión perpetua tenga derecho a apelar ante un tribunal superior y tratar de lograr la conmutación de la pena.

La legislación internacional no prohíbe explícitamente el uso de sentencias a prisión perpetua sin posibilidad de libertad condicional en el caso de los adultos, pero el PIDCP subraya que el objetivo esencial del sistema penitenciario es la reforma y rehabilitación social del recluso, lo que implicaría que la eliminación de la posibilidad de liberación contravendría este principio. Más aún, las medidas contenidas en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional aseguran que el encarcelamiento de por vida sin posibilidad de libertad condicional no esté disponible como castigo aún para los delitos más graves y dispone que las sentencias a prisión perpetua sean revisadas después de 25 años.¹²⁷ La Convención sobre los Derechos del Niño prohíbe específicamente el uso de prisión perpetua sin posibilidad de libertad anticipada para niños menores de 18 años.¹²⁸

La Corte Europea de Derechos Humanos ha reconocido que la sentencia a prisión perpetua sin esperanzas de liberación podría en principio constituir un trato inhumano o degradante en violación al artículo 3 de la Convención Europea.¹²⁹ Las jurisdicciones nacionales, tales como la Corte Suprema de México y las cortes constitucionales de Francia, Alemania, Italia y Sudáfrica han fallado a favor de que la sentencia sin posibilidad de libertad anticipada es una violación a la dignidad humana y ha reconocido que aquellos sujetos condenados a prisión perpetua tienen el derecho fundamental a ser liberados.¹³⁰

Al revisar su legislación para alinearla con los estándares internacionales, se alienta a los Estados a considerar las siguientes medidas:

- Limitar el uso de la prisión perpetua a los delitos más graves y asegurar que todos los sentenciados a dicha pena tengan la posibilidad de ser liberados;
- Desarrollar regímenes para los reclusos con prisión perpetua que tomen en cuenta la duración de la pena de cárcel, y sean similares en cuanto a la variedad y disponibilidad que todos los demás reclusos, asumiendo la posibilidad de una liberación even-

126 Naciones Unidas (1996), *The Life Sentence*, Report of the Criminal Justice Branch of UNOV (La Sentencia a Prisión Perpetua, Informe de la Oficina de Justicia Penal de la UNOV, Publicación de la ONU, Ginebra.

127 Artículo 110(3) del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

128 CDN, Artículo 37(a).

129 . Nigel Rodley, et al., *Treatment of Prisoners under International Law*, op. cit., p. 382, footnote 10.

130 Penal Reform International, *Alternative Sanctions to the Death Penalty Information Pack*, Abril 2010, p. 19.

tual y reconociendo la necesidad de mantener su salud física y mental, sin importar si serían liberados en la comunidad en el futuro;

- Asegurar que todos los reclusos con prisión perpetua tengan posibilidad de liberación después de haber cumplido un término fijo específico. La decisión de liberarlos condicionalmente debe estar basada en evaluaciones objetivas del riesgo realizadas por un organismo calificado, tales como una junta de libertad condicional, más que en la naturaleza del delito cometido o las presiones políticas o públicas que los llevan a ser duros con la delincuencia;
- Crear las disposiciones legales necesarias y establecer medidas para asegurar que la abolición de la pena de muerte no dé como resultado la conmutación automática de todas las sentencias de muerte a prisión perpetua. Se debe dar a los jueces la autoridad necesaria para revisar todos los casos, incluyendo la equidad de los procesos judiciales, y discrecionalidad para imponer otros períodos de prisión proporcionales al delito.

5. Racionalización de otras sentencias

5.1. Reducción de la duración de las condenas

La costumbre de imponer una duración de las sentencias prolongada, dan como resultado términos de prisión totalmente desproporcionales al delito cometido, es otra preocupación que podría ser analizada en muchos países de todo el mundo. Con frecuencia, tales condenas son el resultado de leyes de sentencias mínimas obligatorias y, en general, son el resultado de la creencia errónea que los periodos de prisión prolongados son una política eficaz de control de la delincuencia.

Si bien los períodos de prisión prolongados sirven naturalmente para incapacitar al delincuente, no hay pruebas contundentes que sirvan de freno para la delincuencia.¹³¹ Como se ha hecho notar, “Para dar un ejemplo extremo, encerrar de por vida a todos aquellos que cometen hurto reduciría su reincidencia, pero obviamente representaría el uso ineficiente de los recursos públicos.”¹³² Usar el encarcelamiento innecesariamente representa un mal uso de los recursos que podrían ser utilizados de otras maneras, por ejemplo para prevenir el delito y proveer mejores programas de rehabilitación en las prisiones y así evitar la reincidencia. Acortar las condenas de prisión en los casos apropiados es una de las maneras más simples de reducir el tamaño de la población de las prisiones, permitiendo al mismo tiempo ahorros financieros sustanciales.

5.2. Reducción de la Influencia de las condenas previas sobre las sentencias

El tener en cuenta automáticamente las condenas previas como un factor agravante de la sentencia, puede conducir a que las sentencias sean desproporcionadas al delito cometido, lo que viola el principio de proporcionalidad de la sentencia.¹³³ Si bien es justificable tener en cuenta

131 Wright, V., “Deterrence in Criminal Justice”, The Sentencing Project, Noviembre de 2010.

132 Mauer, M., Ryan S. K., Young, M. C., The Meaning of “Life”: Long Prison Sentences in Context, Mayo de 2004, The Sentencing Project, p. 26.

133 Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation No. R (92) 17, Concerning Consistency in Sentencing, (Adoptada por el Comité de Ministros el 19 de Octubre de 1992 durante la 482ª reunión de Delegados Ministeriales) Parte D, párrafo 2.

los antecedentes penales del delincuente dentro de los razonamientos declarados para sentenciar, el efecto de las condenas previas debería depender de las características particulares de los antecedentes penales del delincuente. Los factores a tener en cuenta incluyen el período transcurrido entre la condena previa y el presente delito, la naturaleza de los delitos (por ejemplo, si los delitos anteriores fueron leves o si el presente delito es leve), la edad del delincuente y las circunstancias de los delitos.¹³⁴

En Finlandia, por ejemplo, hasta mediados de la década de 1970 existían reglas de reincidencia que conducían casi automáticamente a la agravación de las sentencias después de una cierta cantidad de condenas previas. Al permitir que los jueces tengan más discrecionalidad y al restringir el rol de la reincidencia en las sentencias, se redujeron las condenas de prisión por delitos contra la propiedad (en los que la reincidencia es más común).¹³⁵

6. Introducción de medidas sustitutivas al encarcelamiento

Coherentemente con las disposiciones de los estándares internacionales antes mencionados, las autoridades pueden considerar la revisión de su legislación para asegurar que incluya una cantidad y variedad suficiente de medidas y sanciones no privativas de la libertad a disposición de los jueces. Tales medidas pueden incluir el asegurar que la policía y los fiscales tengan suficiente discrecionalidad para derivar los casos adecuados fuera del sistema judicial, diversificando la cantidad de alternativas disponibles durante la etapa previa al juicio y restringiendo por ley el uso de la detención preventiva, la provisión de sanciones no privativas de la libertad en vez de términos cortos de prisión para delitos leves y no violentos, y la provisión de medidas sustitutivas del encarcelamiento como opción de sentencia en otros casos adecuados. La legislación debe tener en cuenta el objetivo rehabilitador de la pena y proveer medidas y sanciones sin privación de la libertad que respondan a los requerimientos de tratamiento de algunos delincuentes, tales como aquéllos que son drogodependientes y necesitan atención en salud mental.

Véase los Capítulos 5 y 6 que tratan más detalladamente las medidas y sanciones no privativas de la libertad.

7. Tener en cuenta la capacidad de la prisión durante la prisión preventiva o las sentencias de prisión

El SMR no cubre el problema del hacinamiento en las prisiones, aunque si establece las condiciones mínimas aceptables del encarcelamiento, lo que implicaría que un individuo no puede estar detenido en condiciones que no cumplen con estos estándares. La legislación internacional obliga a los Estados a proteger los derechos humanos de los reclusos que tengan a su cargo, incluyendo el asegurar que sean tratados con humanidad y respeto por la dignidad inherente al ser humano.¹³⁶ Los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas son muy claros respecto a la necesidad de mantener los niveles

¹³⁴ *Ibid.* Parte D, párrafo 3.

¹³⁵ Tapio Lappi-Seppala, Causas del Hacinamiento en las Prisiones, Documento presentado en el Taller sobre Estrategias para Reducir el Hacinamiento en las Instalaciones Penitenciarias, XII° Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal (Salvador, Brasil, 12-19 Abril 2010), p. 17.

¹³⁶ PIDCP, Artículo 10 (1).

de ocupación de las cárceles dentro de parámetros que aseguren el cumplimiento de las normas internacionales.¹³⁷ La Declaración y Plan de Acción de Uagadugú sobre Aceleración de las Reformas de las Prisiones y Penales en África recomienda que se considere la capacidad de la prisión al decidir el encarcelamiento y la duración y términos del mismo.¹³⁸

El derecho del recluso a ser mantenido en condiciones que cumplan con la dignidad humana está incluido en la legislación interna de muchos países, que incluye el derecho a espacio adecuado. Por lo tanto el Estado debe garantizar que los niveles de alojamiento en la prisión estén sujetos a la capacidad real de sus instalaciones. Tanto el Comité de Derechos Humanos como la Corte Europea de Derechos Humanos han fallado, en varios casos, a favor de los solicitantes que han sido detenidos en prisiones, cuando el requerimiento de ser mantenido en condiciones que cumplan con la dignidad humana ha sido violado como consecuencia del hacinamiento.¹³⁹ Cuando estas obligaciones internacionales, regionales y con frecuencia constitucionales no se pueden cumplir, resulta una clara justificación legal para prohibir el encarcelamiento de personas imputadas o sentenciadas hasta que estos derechos puedan estar garantizados.

Se pueden considerar las siguientes medidas:

- La prohibición legal y práctica de encarcelar a personas (en prisión preventiva o sentenciados) en prisiones en las que no se les puede proporcionar los estándares internacionales y nacionales de alojamiento y cuidado debido al hacinamiento;

La Corte Europea de Derechos Humanos ordena a Rusia establecer la capacidad máxima de las instalaciones para prisión preventiva^a

En Enero de 2012 la Corte Europea de Derechos Humanos ordenó que Rusia establezca la capacidad máxima para cada una de las instalaciones de detención preventiva, para que respondan como mínimo a los estándares penitenciarios nacionales y que esto se revise periódicamente para que refleje la evolución de las normas. Se recomendó que se permita a los administradores de las instalaciones de detención preventiva a negarse a aceptar detenidos más allá de la capacidad de la prisión.

137 Principio XVII.

138 The Ouagadougou Declaration and Plan of Action on Accelerating Prisons and Penal Reforms in Africa, Plan of Action, 2, Strategies for reducing the numbers of sentenced prisoners.

139 Por ejemplo, en el caso *Lantsova vs Federación Rusa*, en el que las autoridades aceptaron que las condiciones carcelarias inadecuadas y que los centros de detención en ese entonces alojaban el doble de la cantidad de reclusos que debían tener, el Comité demostró a través de información que indicaba que la población real era cinco veces mayor que la capacidad permitida, que la ventilación era mala y la comida e higiene inadecuadas. Concluyó en que el mantener la prisión en tales condiciones constituía una violación del artículo 10 (1) del PIDCP. En otro caso, *Mulezi vs Democratic Republic of Congo*, el recluso se había quejado, de que estando malherido fue confinado en celdas hacinadas (en un momento dado por 16 a 20 meses con otros 20 reclusos en una celda de 3 por 5 metros infectada de cucarachas), tuvo poco o ningún acceso a la atención médica, comida y sanidad inadecuadas, además de tortura y malos tratos. El Comité sostuvo que estas condiciones de detención constituían una violación al artículo 10 (1) del PIDCP. (Nigel Rodley and Matt Pollard, *The Treatment of Prisoners under International Law* (2011), p. 390). La Corte Europea de Derechos Humanos falló, por ejemplo, en dos casos en Octubre de 2009: *Orchowski v Poland* y *Norbert Sikorski v Poland*; y previamente en 2001 y 2002: *Dougoz v Greece* (Marzo de 2001), *Peers v Greece* (Abril de 2001) y *Kalashnikov v Russia* (Julio de 2002). Dirk van Zyl Smit and Sonja Snacken, *Principles of European Prison Law and Policy*, 2009, p. 88.

La Corte también ordenó que se introduzcan correcciones preventivas y compensatorias para que a los detenidos les sea posible obtener una evaluación rápida y efectiva de sus quejas acerca de condiciones inadecuadas de detención.

a Case of Ananyev and Others v. Russia, 42525/07; 60800/08, Pilot judgment, Violation of Article 3 & Article 13, 10/01/2012.

Las decisiones de prisión preventiva o las sentencias de prisión pueden ser reemplazadas con una medida alternativa, en los casos apropiados, o con sentencias diferidas hasta el momento en que se disponga de espacio en la prisión. En algunos países, se han creado listas de espera para centros de reclusión, similares a cualquier otro servicio estatal, y sólo se admite a los reclusos cuando se dispone de espacio;¹⁴⁰

Los jueces pueden estar obligados a asegurar que el derecho internacional y, en la mayoría de los países, constitucional de los reclusos a un alojamiento que cumpla con los requerimientos en cuanto a la dignidad humana sea respetado en todas las etapas del proceso judicial.¹⁴¹ Como defensores de la constitución, los tribunales estarían por lo tanto obligados a ajustarse a la realidad de las condiciones de la prisión y asegurar que el alojamiento en que se mantiene a los detenidos cumpla con los requerimientos de los estándares internacionales y nacionales;¹⁴²

La Corte Suprema de los Estados Unidos ordena la liberación de reclusos para reducir el hacinamiento

En Mayo de 2011 la Corte Suprema de los Estados Unidos emitió un fallo para que California liberase a miles de reclusos debido al hacinamiento. Los jueces federales habían ordenado que se liberara a 40.000 reclusos en el transcurso de dos años. El Estado tenía 148.000 reclusos en prisiones diseñadas para 80.000 personas.

California apeló a la Corte Suprema, diciendo que los reclusos representaban un riesgo para la seguridad pública, pero la Corte falló que era necesario “remediar la violación de los derechos constitucionales de los reclusos”.

Fuente: <http://www.bbc.co.uk/news/world-us-canada-13508182>

Se pueden desarrollar políticas que obliguen a los organismos judiciales, aparte del servicio penitenciario, a asumir la responsabilidad por el costo del encarcelamiento de encausados, por ejemplo compartiendo el costo de la detención preventiva.¹⁴³ Tal medida crearía un fuerte in-

140 Van Zyl Smit, D., in *Swimming against the Tide: Controlling the size of the prison population in the new South Africa* in B Dixon and E van der Spuy (eds.) *Justice Gained? Crime and Crime Control in South Africa's Transition*, Juta, Cape Town, 2004, 227-258., p. 250.

141 Tal como lo sugiere Van Zyl Smit, D. en *ibíd.*, p. 250.

142 *Ibíd.*, p. 250.

143 *Ibíd.*, p. 251.

centivo financiero para aquellas instituciones que son mayormente responsables de procesar los casos a través de los tribunales para asegurar que los juicios no se demoren indebidamente.¹⁴⁴

Sudáfrica - Disposiciones legislativas para reducir la detención preventiva

De acuerdo a la Sección 63A de la Ley de Procedimientos Penales, N°. 51 de 1977, el Jefe de un Centro Penitenciario puede solicitar a un juez que libere a ciertos detenidos en prisión preventiva si las condiciones de la prisión resultasen ser una amenaza a la dignidad humana, la salud física o la seguridad del imputado, cuando el imputado lo es por un delito por el que un oficial de policía puede otorgar fianza y cuando un juez ha otorgado fianza al imputado y éste no puede pagarla.

Argentina – Control de adhesión a la capacidad legal de las prisiones

Dentro del contexto de las reformas iniciadas por la Corte Suprema de Justicia Argentina, un grupo de expertos,^a preparó un proyecto de ley con el objeto de mantener controlada la tasa de ocupación de las prisiones por medio de un habeas corpus colectivo. El proyecto propuso la designación de una comisión para determinar la capacidad de cada institución penitenciaria, concentrándose especialmente en el “área mínima para cada recluso” ajustados a los requerimientos de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos.

El proyecto responsabiliza por la implementación de esta legislación no sólo al poder ejecutivo sino también a las autoridades judiciales que son quienes están a cargo de asegurar el cumplimiento de las garantías constitucionales, asignando a las personas privadas de su libertad sólo a aquellas instituciones que tengan suficiente capacidad en sus instalaciones.

La comisión propuesta estará compuesta por representantes de los Ministerios de Justicia, Salud Pública, Infraestructura y la Secretaría para los Derechos Humanos. Sus funciones serán la determinación de la cantidad total de espacios disponibles en cada institución del servicio penitenciario de Buenos Aires, como así también determinar la cantidad de reclusos que exceden la capacidad.

Se propone que el Ministerio de Justicia elabore cada cuatro meses, siguiendo reglas preestablecidas (tiempo pasado en detención preventiva, edad de la persona, estado de salud, conducta y personalidad, capacidad de reintegración) una lista de las personas que pueden ser candidatas a algún tipo de mitigación legal de sus sentencias o alternativas, indicando las respectivas medidas propuestas para cada caso. El Poder Judicial decidirá acerca de la aplicación de las medidas propuestas.

Fuente: María Noel Rodríguez, ILANUD, Estrategias y buenas prácticas para reducir el hacinamiento en las instituciones penitenciarias, Documento presentado en el Taller sobre Estrategias para Reducir el Hacinamiento en Instituciones Penitenciarias, Duodécimo Congreso sobre Prevención del Delito y Justicia Penal (Salvador, Brasil, 12-19 de Abril de 2010).

a Led by Dr. Mario Coriolano cassation legal counsel in the Province of Buenos Aires, Argentina and member of the Subcommittee for the Prevention of Torture.

8. Reforma de la legislación y las políticas relacionadas a delitos por drogas

Dado el impacto de los delitos relacionados con drogas sobre el crecimiento de la población de las prisiones en todo el mundo, tal como se lo ha subrayado en la Parte I, Capítulo 2, y teniendo en cuenta que las políticas que se basan primordialmente en el encarcelamiento no han sido eficaces para reducir la tasa de reincidencia entre los delincuentes que usan drogas, se debería considerar el desarrollo de maneras más integrales de responder ante este tipo de delito como un elemento clave de políticas que tengan como objetivo mejorar la salud y la seguridad pública y al mismo tiempo reduzcan el encarcelamiento.

Tales reformas deben estar basadas en el principio de considerar la dependencia de drogas como un problema de salud, reconociendo la diversidad de las personas involucradas en el tráfico de drogas, teniendo en cuenta la vulnerabilidad y las circunstancias sociales de la gran mayoría y promoviendo la educación, prevención y tratamiento. Muchos delincuentes detenidos en las prisiones por delitos relacionados con drogas no son actores importantes en el tráfico de drogas y con frecuencia dependen de estas drogas ellos mismos. Las alternativas a las sanciones penales, tales como las intervenciones educativas y el tratamiento que tienen como público objetivo a los delincuentes drogodependientes,¹⁴⁵ podrían tratar más eficazmente sus necesidades de reintegración social. Esto está reconocido en los principales instrumentos internacionales, incluyendo la *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988*¹⁴⁶ y en la *Declaración sobre los Principios Rectores de la Reducción de la Demanda de Drogas de la Asamblea General de las Naciones Unidas*.¹⁴⁷ El enfoque de estos instrumentos es proteger a la gente de las consecuencias sanitarias y sociales del uso incontrolado de sustancias psicoactivas y hacen un llamado a los gobiernos para que tomen iniciativas multidisciplinarias, incluyendo el uso de medidas sustitutivas del encarcelamiento “en casos apropiados de naturaleza leve”.¹⁴⁸

En el Documento de Discusión de la UNODC titulado, “De la Coerción a la Cohesión: Tratamiento de la drogodependencia mediante atención sanitaria en lugar de sanciones”,¹⁴⁹ la UNODC subraya que pasar de un enfoque orientado hacia las sanciones a otro orientado hacia la salud es coherente con las convenciones internacionales de control de drogas. También agregan que éstas se basan en evidencias arrojadas por pruebas científicas.¹⁵⁰

145 UNODC, De la Coerción a la Cohesión, p. 2.

146 Naciones Unidas Doc. E/CONF.82.15.

147 A/RES/S-20/3 del 8 de Septiembre de 1998.

148 La Convención de 1988, Artículo 3 titulado “Delitos y Sanciones” párrafo 4, subpárrafo (c) dispone: “No obstante lo dispuesto en los incisos anteriores, en los casos apropiados de infracciones de carácter leve, las Partes podrán sustituir la declaración de culpabilidad o la condena por la aplicación de otras medidas tales como las de educación, rehabilitación o inserción social, así como, cuando el delincuente sea un toxicómano, de tratamiento y pos-tratamiento.” La Convención también propone alternativas al encarcelamiento para los delincuentes condenados por posesión, compra o cultivo de drogas narcóticas o sustancias sicotrópicas para consumo personal. (Véase el Artículo 3, párrafo 4 (d) y el Artículo 3, párrafo 2, al que se refiere el anterior). Las sanciones no privativas de la libertad que se sugieren incluyen a la educación, rehabilitación y reintegración social de aquellos que no son adictos, al tratamiento, rehabilitación y reintegración social de aquellos drogodependientes. Véase también Neil Boister, *Penal Aspects of the United Nations Drug Conventions*, Kluwer, La Haya 2001.

149 UNODC, De la Coerción a la Cohesión: Tratamiento de la drogodependencia mediante atención sanitaria en lugar de sanciones. Documento de discusión, Nueva York, 2010 (http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/noticias/2013/09/Coersion_SPANISH.pdf).

150 *Ibíd.*

La Comisión de Estupefacientes (CND) en su resolución 55/12 del 16 de Marzo de 2012, titulada “Alternativas al encarcelamiento, en el caso de ciertos delitos, como estrategias de reducción de la demanda favorables a la salud y la seguridad públicas”¹⁵¹, resaltó, entre otras cosas, que: “algunos Estados Miembros han adoptado medidas tales como alternativas al enjuiciamiento y encarcelamiento de los delincuentes drogadictos, y que esas medidas comprenden, entre otras cosas, procedimientos legales específicos, servicios a la comunidad y vigilancia del consumo de drogas con consecuencias en caso de incumplimiento”, además que “dichas medidas han demostrado que sirven para reducir los índices de reincidencia, facilitar la rehabilitación y, al mismo tiempo, preservar recursos humanos y financieros, restablecer familias y facilitar la reconstitución del tejido social.”

Esta resolución alienta a los Estados Miembros, entre otras cosas a que “...consideren la posibilidad de permitir aplicar cabalmente las opciones de tratamiento y de atención a los delincuentes drogodependientes y, en particular, cuando proceda, ofrecerles tratamiento como alternativa al encarcelamiento con el fin de contribuir al fortalecimiento de las políticas de reducción de la demanda promoviendo al mismo tiempo la salud y la seguridad públicas”.

Alineado con las recomendaciones del CND, como así también el enfoque de los principales tratados internacionales de control de drogas, se debe considerar el desarrollo de una estrategia nacional que, a la vez que reserve las sanciones penales para los delitos graves relacionados con drogas, introduzca reformas legislativas que proporcionen un marco legal más humano y justo en relación a los delincuentes consumidores de drogas y otros delincuentes por delitos leves relacionados con drogas, conjuntamente con el aumento de políticas y recursos en las áreas de prevención, reducción del daño, tratamiento y cuidados, incluyendo medidas de rehabilitación y reintegración social.

En este marco:

- Se debe considerar la despenalización de ciertos delitos por drogas, tales como la posesión, adquisición o cultivo para consumo personal;¹⁵²
- Se puede introducir en la ley y en la práctica la derivación de ciertos delincuentes por drogas del sistema judicial a servicios y tratamiento en la comunidad;
- Se puede revisar la legislación para distinguir claramente entre los distintos actores en el mercado de drogas, incluyendo aquellos involucrados en el tráfico de drogas en gran escala, venta en las esquinas y diferentes niveles de participación en la producción y el tráfico de drogas, y en este contexto se debe considerar la reducción de la severidad de las sanciones por delitos de drogas leves que no están insertos en un caso de derivación. En ciertos casos se pueden introducir alternativas constructivas, de modo que el encarcelamiento se use poco;
- Debería aumentarse la inversión en la provisión de tratamiento por dependencia de drogas en la comunidad, basándose en evidencias y accesible e incluido dentro de los servicios nacionales de atención a la salud, para asegurar que aquellos derivados del

151 E/2012/28, E/CN.7/2012.18.

152 Recomendado también dentro del contexto de las estrategias de control del VIH/SIDA en las prisiones. Véase UNODC, OMS, UNAIDS, VIH/SIDA Prevención, Cuidado, Tratamiento y Apoyo en Lugares de Prisión, Un Marco para una Respuesta Nacional Eficaz, Lines, R. and Stöver, H., 2006, p. 16.

sistema judicial reciban tratamiento y atención eficaces. El aumento de la cantidad y accesibilidad de tales opciones de tratamiento también podría prevenir el contacto de muchos individuos con el sistema judicial y por lo tanto evitar la estigmatización y las consecuencias dañinas de tal contacto;¹⁵³

- Se pueden desarrollar otras alternativas en la comunidad para traficantes callejeros de pequeña escala y otros actores leves del mercado de drogas, tales como la orientación vocacional y la educación, mejorando así sus probabilidades de vivir libres de drogas y apartados de la delincuencia;
- Para asegurar que las personas con dependencia de drogas sean conscientes de los riesgos asociados al uso de las mismas y busquen tratamiento, tal inversión debe ser acompañada por información y actividades de concientización en las comunidades, incluyendo información acerca de dónde acceder a la asistencia.

La discusión de las medidas sustitutivas del encarcelamiento por delitos relacionados con drogas se incluye en el Capítulo 6, Medidas Sustitutivas del Encarcelamiento.

9. Reducción del encarcelamiento para personas con necesidades de atención en salud mental

Tal como se lo aborda en la Parte I, Capítulo 2, Sección 7, las prisiones se usan frecuentemente, y en algunos países crecientemente, para alojar a personas con necesidades de atención en salud mental. Los reclusos con discapacidades mentales no están preparados para sobrevivir en las prisiones y su condición con frecuencia se deteriora debido a la ausencia de atención médica y apoyo sicosocial adecuados. *Principios para la protección de los enfermos mentales y el mejoramiento de la atención de la salud mental (Principios de Salud Mental)* dejan en claro que las personas con necesidades de atención en salud mental tienen derecho a ser tratadas y cuidadas, siempre que sea posible, dentro de la comunidad en la que viven.¹⁵⁴ La OMS recomienda que los servicios de salud mental estén dentro de la comunidad e integrados, en la medida que sea posible, en los servicios de salud en general, de acuerdo al principio vital del ambiente que sea menos restrictivo.¹⁵⁵

En el caso de los delincuentes con discapacidades mentales, y especialmente aquellos que han cometido delitos no violentos, los objetivos de reintegración social y prevención de la reincidencia se pueden lograr mejor con tratamientos y atención en salud mental, en vez de medidas punitivas.

153 La UNODC lanzó una nueva estrategia sobre el tratamiento de la dependencia de drogas para promover y apoyar las políticas de tratamiento éticas en todo el mundo basadas en evidencias. Treatnet, que comenzó en el año 2005, promueve servicios y tratamientos por dependencia de drogas diversificados, eficaces y servicios de rehabilitación, incluyendo la prevención y atención de VIH/SIDA. Actualmente Treatnet actúa alrededor del mundo con proyectos de mejora del servicio de tratamiento por dependencia de drogas en 27 países de África, Asia Central, el Oriente Medio, Sudamérica y el Sudeste de Asia.

154 Principios para la protección de los enfermos mentales y el mejoramiento de la atención de la salud mental, Principio 7.1.

155 Referido en el Doc. ONU. E/CN.4/2005/51, párrafo 14.

Medidas sugeridas:

- Impulsar medidas a favor de mejorar los servicios de salud en la población en general y adecuar y mejorar el acceso a servicios de salud para personas con discapacidades mentales, es un primer paso para reducir el encarcelamiento de personas con necesidades de atención en salud mental, lo cual es dañino e innecesario, y de esta forma aliviar la presión que se ejerce sobre los escasos recursos de los servicios de salud en las cárceles.
- Se deben reevaluar las políticas de sentencias que conducen al creciente encarcelamiento de grupos vulnerables, tales como los delincuentes con discapacidades mentales, por delitos no violentos, para revertir el gran aumento de delincuentes con discapacidades mentales en instituciones que no han sido diseñadas para cubrir las necesidades de reintegración social de este grupo vulnerable;
- La falta de servicios de salud mental adecuados, nunca se debería utilizar para justificar el encarcelamiento de las personas con problemas de salud mental, y debería estar estrictamente prohibido por ley.¹⁵⁶

Véase también la Parte II, Capítulo 6, Sección 6.2 en donde se tratan las medidas y sanciones sin privación de la libertad para los delincuentes con necesidades de atención en salud mental.

10. Libertad por razones humanitarias y mecanismos nacionales de indulto

Libertad por razones humanitarias: Las cárceles generalmente no son adecuadas para el alojamiento y atención de reclusos que tienen graves problemas de salud o que están discapacitados, que son ancianos y por lo tanto tienen necesidades especiales, o que han sido diagnosticados con una enfermedad terminal. Además, alojar a tales personas en la cárcel y proveerles servicios adecuados es sumamente costoso para el Estado. La libertad por razones humanitarias debe ser considerada para aquellos que no representan una amenaza para la sociedad y cuya edad, discapacidad o estado de salud les lleva a tener serios retos para confrontar las condiciones de la prisión, y por ende aumenta la severidad de la sentencia.

Muchos sistemas legales disponen medidas sustitutivas del encarcelamiento o libertad por razones humanitarias para los reclusos con enfermedades terminales en general y SIDA avanzado en particular, adoptándose una variedad de modalidades y procesos.¹⁵⁷ Los criterios de selección para la libertad por razones humanitarias basada en una enfermedad terminal no debe ser injustamente restrictiva y los procedimientos deben ser accesibles para evitar la prolongación innecesaria del período de espera, que puede dar como resultado la muerte de los pacientes en la prisión mientras se está considerando tomar una decisión acerca de su libertad.

156 OMS y CICR, Hoja de Información, Salud Mental y Prisiones. (www.euro.who.int/)

157 Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Comisión sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, Décimo Quinta Sesión, Viena, 24-28 de Abril de 2006, Punto 8 (c) de la orden del día provisional. Uso y aplicación de los estándares y normas de prevención del delito y justicia penal: combate contra la diseminación del VIH/SIDA en los establecimientos penitenciarios del sistema de justicia penal, Informe del Secretario General, E/CN.15/2006/15, 10 de Febrero de 2006.

La cooperación eficaz entre los servicios médicos de la prisión y los de la comunidad deben asegurar que los pacientes liberados de la prisión reciban toda la atención médica necesaria, incluyendo el cuidado paliativo en las instituciones médicas de la comunidad. La cooperación debe extenderse para establecer vínculos con los hospicios adecuados, cuando se disponga de ellos, que proveen atención especializada a los pacientes con enfermedades terminales.

Indultos presidenciales o nacionales: En muchos países existen mecanismos de indulto para individuos presos. Además, en algunos países se puede indultar y liberar a algunos grupos de presos sobre la base de una ley específica que apunta a categorías selectas de presos o de delitos.¹⁵⁸ Con frecuencia, los indultos son actos individuales de gracias otorgados por un presidente o un monarca que actúa según la recomendación de un comité o de una comisión, ministerio u otro organismo responsable de revisar las solicitudes de indulto. Los indultos pueden resultar en la liberación del preso después de que gran proporción de la sentencia ha sido cumplida (asignados para los casos de delitos leves) o en la conmutación de la sentencia, que con frecuencia se aplica en las sentencias de pena de muerte. Para que sean eficaces, las reglas y procedimientos relacionados con las solicitudes de indulto deben ser claros y para permitirles completar sus solicitudes, los presos deben tener acceso a la asistencia jurídica cuando corresponda.

11. Amnistías

La amnistía es un acto por el cual el poder legislativo elimina las implicancias penales de ciertos delitos, retira la acusación y elimina las sanciones. Las amnistías pueden ser otorgadas como parte de un proceso de reconciliación o transición en los países que emergen de un conflicto armado o de regímenes políticos opresivos. Sin embargo, estas amnistías deben distinguirse de la liberación de todas las personas detenidas con motivo de un conflicto armado, tales como los prisioneros de guerra y civiles, que deben hacerse sin demora una vez que han terminado las hostilidades, a menos que estén cumpliendo una sentencia por un delito penal.¹⁵⁹

Existen disposiciones específicas en el derecho internacional humanitario respecto a los conflictos armados no internacionales (CANI) pero estas amnistías no se extienden a los crímenes de guerra o a los crímenes de lesa humanidad cometidos durante el conflicto. El Artículo 6(5) del Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de Agosto de 1949, relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados sin carácter internacional (Protocolo II), 8 de Junio de 1977, declara: “A la cesación de las hostilidades, las autoridades en el poder procurarán conceder la amnistía más amplia posible a las personas que hayan tomado parte en el conflicto armado o que se encuentren privadas de libertad, internadas o detenidas por motivos relacio-

158 Por ejemplo en Ecuador, basándose en una ley aprobada en Julio de 2008, se introdujo un indulto nacional para todas las personas que habían sido sentenciadas por tráfico, transporte, adquisición o posesión de sustancias ilegales y cumplieran con los siguientes criterios: que el preso ya hubiese sido sentenciado, que la sentencia fuera por su primer delito, que el monto de la sustancia ilegal involucrada en el delito fuera de dos kilos o menos, y que el preso hubiese completado por lo menos un 10% (o un año como mínimo) de su sentencia. De acuerdo a la Oficina del Defensor Público, fueron finalmente indultadas 2.300 personas encarceladas según la Ley 108, que fuera implementada en 1989 como una nueva política orientada a combatir las drogas. Sandra G. Edwards and Coletta A. Youngers, “Drug Law Reform in Ecuador: Building Momentum for a More Effective, Balanced and Realistic Approach”, May 2010, Transnational Institute. (<http://www.druglawreform.info/en/publications/legislative-reform-series-/item/368-drug-law-reform-in-ecuador>).

159 Véase el artículo 118, Tercera Convención de Ginebra relativa al Tratamiento de Prisioneros de Guerra (12 de Agosto de 1949); Artículo 133, Cuarta Convención de Ginebra relativa a la Protección de Civiles en Tiempos de Guerra (12 de Agosto de 1949).

nados con el conflicto armado.” Esta amnistía no se extiende a los crímenes de guerra o a los crímenes contra la humanidad cometidos durante el conflicto.

Los indultos y las amnistías están diseñadas principalmente para facilitar la reconciliación pero pueden usarse para mejorar las condiciones en las prisiones al reducir el hacinamiento a corto plazo, mientras se desarrolla una estrategia a más largo plazo para lograr una reducción sostenible de la población de las prisiones.

Si bien los indultos y amnistías tienen valor a corto plazo, también presentan varios retos:

- La confianza del público en el sistema de justicia puede quedar menoscabada debido a la percepción de que personas percibidas como “delincuentes” sean liberadas periódicamente de las prisiones a pesar de haber sido condenadas;¹⁶⁰
- Esta percepción negativa por parte de la sociedad complica la reintegración social de los presos liberados;
- Puede darse que los presos sean liberados sin preparación o apoyo social, por lo que son susceptibles de retornar rápidamente a la prisión;¹⁶¹
- La liberación de presos que sufren de enfermedades infecciosas, tales como tuberculosis o VIH/SIDA sin un debido seguimiento representan un riesgo para la salud pública;¹⁶²
- Con frecuencia se libera a los presos porque entran dentro de cierta categoría, sin hacerse una evaluación individual del riesgo;¹⁶³
- El uso de indultos generales periódicos como medio para responder al hacinamiento en las prisiones puede demorar bastante el progreso de discusión, adopción e implementación de medidas a largo plazo tales como el desarrollo de medidas sustitutivas del encarcelamiento en la legislación y en la práctica y la reforma de las políticas de sentencias.

Estas preocupaciones deben ser tenidas en cuenta cuando se consideran los indultos. Se deben evaluar las siguientes medidas:

- La selección de los presos habilitados debe hacerse cuidadosamente, basándose en evaluaciones individuales;
- El público debe estar plenamente informado acerca de las categorías/características de los presos que están siendo liberados y el modo en que se ha hecho la selección;
- Se deben tomar medidas para asegurar que aquellos que necesitan tratamiento médico permanente sean referidos a los servicios que se prestan en la comunidad y que éstos estén bien informados acerca de los nombres y direcciones de tales personas para hacer un seguimiento; y
- Los indultos nunca deben demorar el desarrollo e implementación de estrategias a largo plazo para tratar con el problema del hacinamiento en las prisiones.

¹⁶⁰ ICPS, Guidance Note 4, Dealing with Prison Overcrowding. (http://www.prisonstudies.org/sites/prisonstudies.org/files/resources/downloads/gn4_9_0.pdf)

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² *Ibid.*

¹⁶³ *Ibid.*

RECOMENDACIONES CLAVE

SENTENCIAS: GENERAL

Para los legisladores, responsables de diseñar políticas y autoridades judiciales

- Individualizar las sentencias, teniendo en cuenta los antecedentes del delincuente y las circunstancias del delito.
- Equilibrar la necesidad de penalizar al delincuente y proteger al público facilitando la rehabilitación, previniendo así la reincidencia.
- Disponer de una variedad de sentencias en la legislación para permitir que los tribunales sean flexibles al dictar sentencia.

DESPENALIZACIÓN Y DESCRIMINALIZACIÓN

Para los legisladores y responsables de diseñar políticas

- Considerar la descriminalización de actos que deberían estar dentro del alcance de las políticas de bienestar social o de salud pública más que dentro del Derecho Penal y considerar la reclasificación de los delitos leves como infracciones administrativas.
- Considerar opciones no privativas de la libertad como respuesta a la falta de pago de multas o deudas, en vez de usar automáticamente el encarcelamiento.
- Revisar las categorías de los delitos con miras a reevaluar su gravedad.

EL ENCARCELAMIENTO DE MENORES COMO ÚLTIMO RECURSO

Para los legisladores y responsables de diseñar políticas

- Considerar la revisión de la edad de responsabilidad penal en la legislación y cuando corresponda aumentarla para asegurar que no sea por debajo de los 12 años, como mínimo. Asegurar que se tomen medidas eficaces para que un organismo independiente y calificado determine la edad de los delincuentes jóvenes cuando sea necesario, para evitar que se trate a los menores de 18 años como adultos y evitar el procesamiento penal de aquéllos que estén por debajo de la edad de responsabilidad penal.
- Despenalizar los delitos relativos a la “conducta antisocial” de un joven, entre otros y nunca penalizar a las víctimas menores. Desarrollar un sistema de justicia y políticas de sentencias de menores que tengan por objeto evitar la institucionalización de los niños y que respondan constructivamente ante niños que cometen delitos, tratando con las causas del delito cometido y las necesidades de rehabilitación, con pleno respeto al principio de promover el interés superior del niño.

RESTRICCIONES AL USO DE SENTENCIAS A PRISIÓN PERPETUA

Para los legisladores y responsables de diseñar políticas

- Asegurar que las sentencias a prisión perpetua sólo se impongan a los delincuentes que han cometido los delitos más graves y sólo cuando sea estrictamente necesario para la protección de la sociedad.

- No imponer sentencias a prisión perpetua a los menores de 18 años.
- Asegurar que todos los presos sentenciados a prisión perpetua tengan la posibilidad de ser liberados en algún momento, después de haber cumplido un plazo fijo de la condena y establecer medidas que permitan decidir que tal liberación esté basada en evaluaciones objetivas del riesgo realizadas por un organismo calificado, tal como una junta de libertad condicional.
- Establecer las disposiciones legales y medidas necesarias para asegurar que, con posterioridad a la abolición de la pena de muerte, se dé a los tribunales la autoridad necesaria para revisar todos los casos, incluyendo la equidad de los procedimientos judiciales, y que tengan discrecionalidad para imponer términos de prisión proporcionales al delito.

RACIONALIZACIÓN DE OTRAS SENTENCIAS

Para los legisladores, responsables de diseñar políticas y autoridades judiciales

- Seguir una política penal por la que las sentencias a largo plazo sean impuestas sólo si se justifican y son necesarias para la protección de la sociedad.
- No usar automáticamente las condenas previas como un factor agravante de las sentencias.

INTRODUCCIÓN DE MEDIDAS SUSTITUTIVAS DEL ENCARCELAMIENTO

Para los legisladores y responsables de diseñar políticas

- Revisar la legislación para asegurar que incluye una cantidad y variedad suficiente de medidas y sanciones no privativas de la libertad a disposición de los tribunales, para así reducir el uso de la detención preventiva y el encarcelamiento.

Véase recomendaciones más detalladas en el Capítulo 6.

TENER EN CUENTA LA CAPACIDAD DE LA PRISIÓN AL APLICAR MEDIDAS PRIVATIVAS DE LA LIBERTAD

Para los legisladores y responsables de diseñar políticas

- Prohibir el encarcelamiento de personas en prisiones en las que, debido al hacinamiento, no se puede cumplir con los estándares nacionales e internacionales aceptables para su alojamiento y cuidado. Dentro de este contexto, considerar el reemplazo de las decisiones de detención preventiva o de las sentencias de prisión por una medida alternativa o diferir las sentencias hasta el momento en que se disponga de espacio en la prisión.
- Considerar facilitar a los jueces la responsabilidad de asegurar que el derecho internacional y, en muchos países, constitucional de los reclusos a un alojamiento que cumpla con los requerimientos mínimos para la dignidad humana sea respetado en todas las etapas del proceso judicial.

REFORMA DE LA LEGISLACIÓN Y LAS POLÍTICAS RELACIONADAS A DELITOS POR DROGAS

Para los legisladores y responsables de diseñar políticas

- Desarrollar una estrategia nacional, incluyendo reformas legislativas que provean un marco legal humano y justo en relación a los delitos por drogas, y el aumento de las políticas y de los

recursos hacia las áreas de prevención, reducción del daño, tratamiento y reintegración social.

- Considerar reducir la penalización de ciertos delitos por drogas, tales como el uso y posesión para consumo personal.
- Introducir, en la legislación y en la práctica, la derivación de ciertos delincuentes por drogas desde el sistema judicial a servicios y tratamiento en la comunidad.
- Revisar la legislación para hacer una clara distinción entre los diferentes actores del mercado de drogas y en este contexto considerar reducir la severidad de las sanciones para delitos relacionados con drogas leves. En estos casos, introducir alternativas constructivas, tales como la orientación vocacional y la educación, de modo que el encarcelamiento se utilice en menor medida.
- Invertir en la provisión de tratamiento accesible y adecuado dentro de la comunidad para la dependencia de drogas, suministrado por los servicios de atención a la salud, y así asegurar que aquéllos que son derivados del sistema judicial reciban el tratamiento y el cuidado al que tienen derecho.
- Invertir en programas de prevención de drogas basados en evidencias, tales como actividades amplias de concientización sobre el abuso de drogas y los riesgos asociados con el uso de las mismas, incluyendo información acerca de dónde acceder a asistencia.

DELINCUENTES CON NECESIDADES DE ATENCIÓN EN SALUD MENTAL

Para los legisladores, responsables de diseñar políticas y funcionarios judiciales

- Tratar los problemas relacionados con la atención adecuada de la salud en la población en general y mejorar el acceso a los servicios de atención a la salud por parte de las personas de escasos recursos, sin hogar, desempleados y personas con discapacidad mental, como un primer paso para reducir el encarcelamiento innecesario y dañino de delincuentes con necesidades de atención en salud mental.
- Nunca usar la falta de servicios públicos de salud mental para justificar el encarcelamiento de las personas con discapacidades mentales y prohibir estrictamente por ley dicho encarcelamiento.
- Reevaluar las políticas de sentencias punitivas que conducen a aumentar el encarcelamiento de grupos vulnerables, tales como los delincuentes con discapacidades mentales, por delitos no violentos, en instituciones que no hayan sido diseñadas para satisfacer las necesidades de reintegración social de este grupo vulnerable.

LIBERTAD POR RAZONES HUMANITARIAS Y MECANISMOS DE INDULTO PRESIDENCIAL/NACIONAL

Para los legisladores y responsables de diseñar políticas

- Considerar un mayor uso de la liberación por razones humanitarias sobre la base de edad, salud, discapacidad o enfermedad terminal y, cuando sea necesario, simplificar los procedimientos para solicitarla
- Revisar las reglas de otros mecanismos de indulto para asegurar que sean accesibles y que se apliquen de una manera coherente y justa.

AMNISTÍAS

Para los legisladores y responsables de diseñar políticas

- Considerar el uso de amnistías para reducir el hacinamiento a corto plazo.
- Asegurar que la selección de aquellos que estén habilitados sea realizada rigurosamente, por un organismo debidamente calificado, basándose en evaluaciones individuales del riesgo.
- Establecer reglas y mecanismos para asegurar el seguimiento de aquellos que necesitan tratamiento médico permanente en la comunidad.
- Asegurar que los indultos no demoren el desarrollo e implementación de estrategias a largo plazo para tratar con el problema del hacinamiento en las prisiones.

CAPÍTULO 3: MEJORA DE LA EFICIENCIA DEL SISTEMA JUDICIAL

Si bien las reformas legislativas son importantes para asegurar que los funcionarios de la justicia penal tengan la base legislativa necesaria para tomar decisiones e implementar medidas que puedan reducir el uso del encarcelamiento, la legislación sólo puede ser útil si las instituciones del sistema judicial funcionan adecuadamente. Un sistema judicial ineficiente puede dar lugar a importantes demoras en la administración de justicia, dando como resultado que se mantenga en detención a personas – incluyendo aquellos que eventualmente serán declarados inocentes – durante meses o años antes de ser presentados a juicio, y el proceso en sí mismo puede ser prolongado excesivamente antes de que se dicte el veredicto final.

Tal como se lo trata en la Parte I, Capítulo 2 las ineficiencias pueden deberse a motivos que se refuerzan entre sí.

Los factores clave subyacentes pueden incluir:

- Cantidad y capacitación inadecuadas de personal judicial, tales como la policía, fiscales y personal penitenciario;
- Falta de recursos y capacidad técnica de las instituciones y funcionarios judiciales;
- Falta de cooperación entre las instituciones judiciales, tales como la policía, las fiscalías, los tribunales y la administración de las prisiones;
- Procesos judiciales engorrosos y complicados, con demasiada burocracia, que causan demoras sistémicas;
- Falta de información confiable acerca de las personas detenidas en prisión preventiva y en prisión;
- Falta de transparencia y responsabilidad.

Cuando estos factores subyacentes no se tratan de manera integral, los tribunales se ven sobrecargados y esto causa hacinamiento en las prisiones.

1. Capacitación de los funcionarios que intervienen en la justicia penal

La eficiencia y la eficacia del sistema para llevar a cabo juicios de acuerdo a los estándares internacionales y regionales establecidos dependerán en gran medida de quienes actúan principalmente en el sistema. Estos son los jueces, fiscales, abogados defensores, policías y personal penitenciario. Todos estos funcionarios de la justicia penal están involucrados y son responsables por las decisiones que se toman a través de todo el sistema e impactan sobre el tamaño de la población de las prisiones. Al tomar decisiones que promueven la justicia aplicando el encarcelamiento al mínimo, ellos pueden contribuir a reducir el tamaño de las poblaciones de las prisiones. Si cumplen justa y eficientemente con sus responsabilidades, pueden reducir demoras innecesarias, sentencias injustas y mejorar las perspectivas de reintegración social de los reclusos. Sus calificaciones y su conducta ética en el cumplimiento de sus funciones con integridad y libres de corrupción son esenciales para que el sistema funcione bien. Se han desarrollado estándares internacionales y regionales para guiar el reclutamiento y capacitación del personal judicial.¹⁶⁴

164 Por ejemplo, Principios Básicos de la ONU relativos a la Independencia de la Judicatura; Principios Básicos sobre la Función de los Abogados; Directrices sobre la Función de los Fiscales; Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley; Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial.

1.1. *Procedimientos de reclutamiento y capacitación*

Uno de los requerimientos clave es establecer mecanismos que atraigan a individuos del más alto calibre para prestar servicios en el sistema judicial, por medio de procedimientos de reclutamiento transparentes y basados en el mérito. Las áreas de capacitación y entrenamiento deben incluir: los derechos humanos de los presos, incluyendo su derecho a la asistencia jurídica al ser arrestados; discrecionalidad para la toma de decisiones al momento del arresto y del proceso judicial; orientación sobre derivación fuera del sistema judicial; técnicas de investigación que cumplan con los requerimientos de los estándares internacionales; juicios y sentencias justos; reintegración social de los presos y decisiones en cuanto a liberación anticipada. El entrenamiento debe enfatizar la conducta ética y la prohibición de todo tipo de corrupción.

1.2. *Evaluación del desempeño*

La evaluación del desempeño de los funcionarios que actúan en la justicia penal debe revisarse, de modo que no esté basada en la cantidad de arrestos y condenas, sino en criterios que midan la eficiencia de las actividades judiciales, en cuanto a su cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos que, entre otras cosas, disponen que el encarcelamiento se use con moderación, y acerca de lo apropiado de las respuesta de la justicia penal ante el delito cometido, como así también las características de los sospechosos o delincuentes involucrados.

Para que sea eficaz, se debe considerar que tal revisión sea acompañada por otras medidas, tales como la eliminación de las “metas de arresto” (véase Capítulo 5, Sección 1), y aumentar la discrecionalidad de la policía y los fiscales para derivar los casos adecuados hacia afuera de los procesos formales del sistema judicial, por ejemplo por medio de mecanismos de resolución alternativa de las disputas (véase Capítulo 5, Sección 3).

1.3. *Recursos e inversión adecuados*

Es necesario asegurar que los funcionarios que actúan en la justicia penal puedan ejercer sus funciones eficazmente y de acuerdo con los estándares internacionales. Esto requiere asignaciones adecuadas del presupuesto para que la administración del sistema judicial sea eficaz y funcione eficientemente. Al invertir en el aparato judicial, se puede lograr ahorrar a largo plazo al reducir las demoras en el proceso judicial, el uso del encarcelamiento y los costos colaterales del mismo, mejorando a la vez la confianza en el sistema.

2. Mejora de los mecanismos de cooperación entre los organismos que administran la justicia penal

Una de las causas clave de la acumulación de casos en los tribunales y del hacinamiento en las prisiones es la falta de intercambio de información entre los funcionarios de la justicia penal y aquellos que toman decisiones (o dejan de tomarlas) sin suficiente conocimiento de los casos individuales ni tampoco de la situación en general. Se deben tratar las causas de las demoras en el proceso judicial de modo que los atrasos puedan ser enfocados de manera sistemática y se alivie la presión en las prisiones por medio de la acción conjunta de la policía, la fiscalía y los tribunales. En particular, el establecer mecanismos de cooperación entre los organismos judiciales puede ayudar a reducir en gran medida la población en detención preventiva al acelerar

el proceso de los casos, asegurando así que los imputados sean llevados ante el juez a tiempo y que se libere a aquellos que han excedido los límites del tiempo de espera.

Han surgido algunos ejemplos de buenas prácticas. Por ejemplo, dentro del marco de la Chain Linked Initiative (Iniciativa de Vínculo en Cadena), se estableció/mejóro la cooperación de los tribunales, la fiscalía y las prisiones, como así también con los servicios sociales, líderes de la comunidad local y ONG en Kenia, Malawi, Tanzania y Uganda, realizando reuniones periódicas, visitas conjuntas a la prisión, desarrollo y distribución de los estándares de desempeño adecuados que tuvieron éxito en acelerar el procesamiento de los casos y la liberación de detenidos que fueran encarcelados ilegalmente.¹⁶⁵ Otros ejemplos, tales como los Comités de Coordinación de Casos y los Comités de Juzgados en el África Meridional también han demostrado que la coordinación entre quienes actúan en la justicia a nivel local pueden resolver los problemas del hacinamiento a un costo muy bajo o nulo.

Camboya – Diálogo entre los diferentes actores con el apoyo del CICR como forma para encontrar soluciones al hacinamiento en las prisiones

El CICR tiene una larga historia de presencia en Camboya y ha estado visitando sus prisiones por más de 20 años. A principios de la década del año 2000 la institución comenzó a trabajar con las autoridades de Camboya para intentar mitigar los efectos sobre las vidas de los presos debido a la falta de inversión a largo plazo en instalaciones y el creciente y constante aumento de la cantidad de reclusos. Se mejoró el acceso al agua potable, ventilación, sistemas de alcantarillado y cocinas. Sin embargo, para que los esfuerzos del CICR y de las autoridades de Camboya continuaran beneficiando a los reclusos, quedaba claro que había que identificar y responder ante la raíz del hacinamiento en las prisiones.

En el año 2010, en colaboración con las autoridades de Camboya, el CICR evaluó las causas del crecimiento constante de la población de reclusos con el objetivo de proponer medios para contener o revertir esta tendencia. Se establecieron sistemas provisionales en las prisiones para recoger y analizar los datos de sus poblaciones.

Con posterioridad a la entrega del informe final, durante 2011 y 2012 el CICR apoyó una serie de discusiones de alto nivel, entre ministerios y otras instituciones. Los Ministerios del Interior, Justicia, Economía y Finanzas y las autoridades judiciales, penitenciarias, policiales y de gendarmería discutieron los retos que enfrentaban y las posibles soluciones, alcanzando consenso en muchas áreas.

Este mecanismo de coordinación entre ministerios e instituciones ha facilitado el desarrollo de un entendimiento común de los problemas, ha desarrollado un sentido de responsabilidad conjunta y ha allanado el terreno para tomar medidas más integrales y coordinadas.

Fuente: Basado en el material de la delegación del CICR en Bangkok

¹⁶⁵ Index of good practices in reducing pre-trial detention, Penal Reform International (www.penalreform.org) (Índice de buenas prácticas en Reducción de la Detención Preventiva) y Handbook on improving access to Legal Aid in Africa (*Manual sobre mejoras al acceso de asistencia jurídica en África*), p. 66.

Filipinas – Representantes de los organismos judiciales se reúnen como parte de la iniciativa “Llamado a la Acción” para afrontar el hacinamiento

El CICR ha estado visitando las cárceles y prisiones de las Filipinas por más de medio siglo para asegurar que las condiciones de detención fueran decentes y humanas. En el año 2007, el CICR apoyó una iniciativa de “Llamado a la Acción” con el objeto de afrontar el problema del hacinamiento.

Las autoridades y organismos gubernamentales clave a nivel central y local realizaron esfuerzos para mejorar las instalaciones penitenciarias y los servicios de atención a la salud y resolver el problema del hacinamiento por medio de la asignación de mayores recursos, movilizados dentro del marco de este proceso de “Llamado a la Acción”. Tres grupos de trabajo continuaron tratando con los defectos del sistema judicial, en particular con las demoras de procedimiento (una de las mayores causas de hacinamiento), la tuberculosis en los lugares de detención y los problemas de infraestructura de las prisiones.

Dos grupos de trabajo piloto trataron acerca de las preocupaciones emergentes de las demoras en los procedimientos judiciales en las Cárceles de las ciudades de Manila y Taclobán y acerca de las maneras de mejorar la cooperación entre las instituciones judiciales. Sus resultados y recomendaciones, combinados con los de la evaluación del CICR sobre los logros de la iniciativa “Llamado a la Acción”, se incluyeron en los debates con la Corte Suprema, jueces, el ministerio público, la oficina del fiscal principal y la Mesa de Administración penitenciaria y Criminología (BJMP) sobre medidas concretas para mitigar la congestión de las cárceles.

Como resultado de ello y con el apoyo del CICR, la Corte Suprema encargó a un grupo de trabajo para que expeditara los casos de reclusos en la Cárcel de la Ciudad de Manila y se suministraron recursos humanos y materiales extra para mejorar la administración de sus registros. El Senado recibió un documento acerca de la posición del CICR sobre proyectos de ley relacionados con la detención enfocándose en el tiempo cumplido con buena conducta y la prisión preventiva.

Fuente: Informe Anual del CICR 2011

Los programas de visitas a la prisión cumplen un papel importante al activar la coordinación interinstitucional y alentar el debate público sobre las reformas para reducir la población de la prisión, tal como lo demuestra el ejemplo de India. (Véase el recuadro)

India – Establecimiento de la cooperación entre los diversos actores de la justicia penal

En India, un proyecto integral que se inició con visitas a la prisión organizado por la Iniciativa del Commonwealth sobre Derechos Humanos (CHRI), una ONG internacional, impactó sobre el tamaño de la población en detención preventiva. La CHRI, que realizó visitas en Madhya Pradesh, Chatisgar, y Rajastán, entendió que era necesario que los funcionarios de los organismos judiciales dispusieran de una plataforma para encontrar modos de mejorar la coordinación interdisciplinaria. Como resultado de ello, se organizaron talleres regionales de orientación para visitantes no oficiales a la prisión y se invitó a altos funcionarios de la judicatura, policía, prisiones, fiscales y servicios de libertad condicional para que presidieran las distintas sesiones. También se solicitó la cooperación de organismos tales como las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y las Comisiones para Mujeres, como parte de una estrategia para involucrar a una amplia gama de funcionarios judiciales.

CHRI organizó 11 talleres regionales en tres estados. El énfasis repetido en la coordinación a nivel local, como así también a nivel de la creación de políticas, dio como resultado la restricción de la detención, mayor uso de las medidas alternativas y procedimientos judiciales más rápidos. El programa ha tenido impacto en la población en detención preventiva en los tres estados en los que se realizó. Por ejemplo en Madhya Pradesh, el tamaño de la población en prisión preventiva declinó durante los años 2001 a 2003, de 16.837 a 13.993. De modo similar, en Chatisgar también la tendencia fue descendente, de 4.921 a 4.128. En Rajastán, la población en detención preventiva disminuyó de 8.737 en 2001 a 6.584 en 2003.

Fuente: Saxena, R. K., "Catalyst for Change: The Effect of Prison Visits on Pre-trial Detention in India", en Justice Initiatives, Open Society Institute, Pre-trial Detention (2008), p. 57-69

La cooperación interinstitucional puede ser formalizada por medio del establecimiento de una junta asesora compuesta por representantes de las instituciones clave de justicia penal. Tal organismo puede incluir también a expertos independientes y a representantes de la sociedad civil, expandiendo y diversificando así la experiencia del organismo e involucrando activamente a la sociedad civil en el proceso de reforma. Véase el ejemplo de Panamá en el recuadro.

Panamá - Consejo de Política Penitenciaria

El "Consejo de Política Penitenciaria" en Panamá, reúne al Ministerio de Gobierno, La Corte de Justicia, al Fiscal General, al Defensor del Pueblo, a la administración de las prisiones, al Congreso, las iglesias, abogados, Universidad, policía y ONG de derechos humanos, entre otros, con el objeto de definir la política penitenciaria, presentando recomendaciones acerca de infraestructura, programas de orientación y capacitación, como así también analiza la situación en las prisiones tratando de encontrar soluciones coordinadas a los retos que confrontan.

Fuente: Oficina Regional de la UNODC para América Central y el Caribe en Panamá (ROPAN)

Véase el Capítulo 4 en donde se trata el modo en que los proveedores de asistencia jurídica no estatales han tenido éxito para alentar y facilitar los mecanismos de cooperación periódica entre quienes actúan en la justicia penal.

3. Simplificación y aceleramiento de los procesos judiciales

En muchos países los procesos judiciales y de administración judicial son engorrosos y complicados, con frecuencia debido a reglas y procedimientos anticuados. Esto puede incluir documentación excesiva o la multiplicidad de organismos/funcionarios que deben estar involucrados para iniciar una acción simple, complicándose por la falta de formularios, la falta de intercambio de información entre los organismos y el registro incorrecto de los datos. Además, los retos que confrontan muchos imputados y sus familias al navegar a través de este mundo burocrático complicado y ajeno puede ser terreno fértil para que la policía, los fiscales y el personal judicial soliciten sobornos para suministrar los servicios y avanzar el caso. Una revisión cuidadosa de la operación del proceso judicial, incluyendo los procedimientos administrativos de los tribunales, puede ayudar a identificar el modo de simplificarlos.

Por ejemplo:

- Se pueden simplificar las leyes de procedimientos permitiendo que los tribunales dediquen menos tiempo al procesamiento de casos leves y dejen tiempo libre para procesar los casos graves y complicados. Por ejemplo, se debe revisar y reducir la cantidad de organismos y funcionarios involucrados en la toma de decisiones simples y los formularios y documentos (por ej. procedimientos que son un legado de gobiernos coloniales con sus niveles jerárquicos que ya no son aplicables al contexto actual) si ya no se justifican;
- Cuando lo permitan los recursos, se puede ahorrar tiempo y esfuerzo y mejorar la eficiencia mediante el uso de tecnología moderna (por ej. sistemas computarizados de rastreo de casos);
- Se pueden tomar medidas para asegurar que los casos sean filtrados durante las primeras etapas para asegurar que aquellos que no pudieran ser probados en juicio sean descartados; que se considere a tiempo la derivación fuera del sistema judicial de casos determinados; y que los casos de aquellos que están detenidos sean tratados como prioritarios;
- El proceso puede acelerarse asegurando que los organismos involucrados, tales como los miembros de organismos de administración de casos o consejos de policía penitenciaria, se reúnan periódicamente y compartan información, tal como se lo trata en la Sección 2 que antecede.

Con frecuencia se sugiere los acuerdos con la parte acusadora (plea-bargaining) que puede concluir un caso penal como resultado de un acuerdo con el fiscal, como una solución práctica y eficaz para reducir la sobrecarga de casos en los tribunales y puede ser considerada como una opción. Sin embargo, en la práctica los acuerdos con la parte acusadora ha dado lugar a una cantidad de preocupaciones entre los expertos en justicia penal, incluyendo que puede ser considerada como una práctica coercitiva, en donde el “acuerdo” es realizado en secreto, especialmente en países en donde el maltrato y las confesiones forzadas son bastante comunes, dado que pueden infringir el derecho a la presunción de inocencia y que pueden conducir a expandir la red, tales como las confesiones de culpabilidad, que son la esencia de estos acuerdos y que siempre conducen a la condena y sentencia.¹⁶⁶ El riesgo de un período excesivo de detención preventiva también puede conducir a que los imputados confiesen su culpabilidad para acelerar el proceso judicial y sean eventualmente liberados, lo que puede verse exacerbado por la falta de asistencia jurídica eficaz.¹⁶⁷

Es una práctica que debe ser considerada cautelosamente, con las salvaguardas necesarias para reducir las posibilidades de abuso de sistema y dar lugar a prácticas corruptas, tales como el

¹⁶⁶ Véase por ejemplo: MCCoy, Candice, “Plea Bargaining as Coercion: The Trial Penalty and Plea Bargaining Reform”, in *Criminal Law Quarterly*, Volume 50, issue 1-2, pp. 128-147; Langbein, J. “Torture and Plea Bargaining”.

The University of Chicago Law Review, Vol. 46, No. 1 (Autumn, 1978), pp. 3-22 and Schulhofer, S., “Plea Bargaining as Disaster” (1992), 101 *Yale Law Journal* 1979 and Expert Forum on Criminal Justice for Central Asia, OSCE/ODIHR, 17-18 de Junio de 2010, Dushanbe, Tajikistan, p. 5, que recomienda, entre otras cosas, que: “Los procedimientos expeditos, especialmente los acuerdos con la parte acusadora, no deben usarse en los sistemas judiciales que estén plagados por malos tratos y confesiones forzadas, y en donde la asistencia jurídica profesional sea limitada.”

¹⁶⁷ Detained without trial: Fair Trials International’s response to the European Commission’s Green Paper on detention, Fair Trials International, Octubre 2011, p. 10.

intercambio de sobornos como parte del proceso de negociación. Tales medidas deben incluir lo siguiente:¹⁶⁸

- Asegurar que antes de efectuar un acuerdo con la parte acusadora, los hechos a ser juzgados se prueben más allá de la duda razonable;
- Realizar en todos los casos una audiencia pública para eliminar las deficiencias de responsabilidad pública que pueda tener el sistema de acuerdos con la parte acusadora – aunque esta audiencia no debe ser un juicio en pleno (por ej. conferencia anterior al juicio);
- Asegurar la participación obligatoria de los abogados defensores en todos los procedimientos de los acuerdos con la parte acusadora y proveer asistencia jurídica cuando sea necesaria;
- Considerar el uso de esta clase de acuerdos sólo en los casos en los que el término de prisión potencial sea corto (por ej. un año).

En muchos países los servicios paralegales han probado ser un instrumento de ayuda para acelerar el proceso judicial al asumir la responsabilidad de realizar algunas de las tareas de la lista que antecede, tal como se lo trata en el Capítulo 4.

4. Mejora de los Sistemas de Gestión de Datos de los Reclusos

El registro correcto de la información personal de todos los presos es un requerimiento exigido por el derecho internacional.¹⁶⁹ Además, crear y mantener registros de los presos es un componente esencial de la administración eficaz de las prisiones y desempeña un papel importante en la mejora de la transparencia y la responsabilidad de las administraciones penitenciarias. La cantidad total de personas mantenidas bajo custodia, su clasificación, junto con sus necesidades de salud y rehabilitación proporciona información importante para que identifiquen los requerimientos de recursos, establezcan los presupuestos, controlen la salud y la seguridad y desarrollen programas adecuados de rehabilitación y tratamiento. El contar con información personal precisa y confiable también es esencial para mejorar su protección y su acceso a la justicia – incluyendo la prevención de desapariciones, tortura y maltrato, monitoreo de sus casos, fechas de juicio, sentencias, candidatos para la liberación anticipada y fechas de liberación.

En la práctica, en muchos sistemas penitenciarios falta información correcta de los presos. Esto menoscaba en gran medida la posibilidad de hacer el seguimiento de los casos de los individuos presos sobre una base sistemática y la identificación integral de los principales factores que contribuyen al aumento de la cantidad de presos y la subsiguiente identificación de las medidas relevantes y adecuadas a ser acordadas y coordinadas a través de los organismos correspondientes.

Para asegurar que se dispone de una base de información correcta para sostener las estrategias para reducir el hacinamiento en las cárceles:

- Las administraciones de las prisiones deben desarrollar sistemas de gestión de la in-

¹⁶⁸ MCCoy, C. op. cit., p. 40 y Expert Forum on Criminal Justice for Central Asia, OSCE/ODIHR, 17-18 de Junio de 2010, Dushanbe, Tajikistan, p. 5.

¹⁶⁹ Principios Relativos a una Eficaz Prevención e Investigación de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias, Artículo 6; Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, Artículo 10; SMR, Regla 7; Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, Principio 12.

formación y mantener los archivos actualizados de acuerdo con las buenas prácticas y los estándares internacionales;

- Se aconseja a las administraciones de prisiones y a los tribunales que establezcan canales eficaces de intercambio de información, especialmente para los casos de prisión preventiva; y
- Las administraciones de las prisiones deben asegurar que se establezca un mecanismo para el monitoreo periódico de dichos archivos para facilitar el traslado oportuno de los detenidos a los tribunales o para alertar a los tribunales de su sobrestadía en las prisiones, así como también para asegurar que los presos sean liberados cuando hayan cumplido sus sentencias.

Líbano - Desarrollo de un sistema de gestión de la información sobre los presos y cooperación interinstitucional

Dentro del marco del programa de asistencia técnica de la UNODC al Ministerio de Justicia del Líbano, se ha implementado un proyecto piloto sobre sistemas de gestión de la información de las prisiones en la prisión Roumieh de Beirut por medio del diseño de software especializado para presos alineado con los estándares y normas internacionales. La estructura del software está basada en archivos de presos individuales recientemente adoptada que los trabajadores sociales completan cuando ingresa el preso, además de la información recogida durante la detención, tal como la cantidad de visitas, programas de rehabilitación, conducta del prisionero y demás.

Se considera que el sistema de gestión de datos es un instrumento de monitoreo importante de los archivos individuales de los presos. También permite generar informes de detención-rastreo que se consideran instrumentos vitales para la Comisión responsable de tomar decisiones acerca de libertad anticipada en la prisión Roumieh.

Para preparar el terreno y facilitar la transferencia de la gestión de las prisiones desde el Ministerio del Interior al Ministerio de Justicia, este sistema de gestión de datos ha sido directamente enlazado con la administración central de prisiones del Ministerio de Justicia. Este enlace permite que el Ministerio de Justicia siga el rastro de cada caso individual y trate eficientemente con las demoras en el proceso judicial. El software también permite que se tenga acceso a información detallada concerniente a casos individuales, incluyendo al tribunal y al juez que estén a cargo, tipo de delito, duración de la detención preventiva, etc. Por lo tanto el Ministerio de Justicia puede hacer el seguimiento de caso por caso, identificar los casos en los que no se aplica debidamente la legislación correspondiente y expedir reglamentos/notas administrativas para evitar tales violaciones, por ejemplo en relación a la falta de cumplimiento de los períodos máximos de detención preventiva permitidos por la ley.

Los informes presentados en Julio de 2011 señalaban una clara disminución de la cantidad total de reclusos en la prisión Roumieh, de 3.757 reclusos en enero a 2.633 en julio de 2011. Estos informes también reflejan un impacto pequeño pero alentador del sistema de gestión de datos sobre la extensión del procedimiento judicial: en enero de 2011 43,77 % de los presos fueron sentenciados y 56,23% estaban en detención preventiva; en julio, 57,54 % de los presos fueron sentenciados y 42,38% estaban en detención preventiva.

Este análisis subraya la importancia de:

- Un sistema de registro de presos actualizado y funcional;
- El enlace de la información de las diversas prisiones con un enlace central dentro del ministerio responsable de las mismas; y
- La participación directa de las autoridades judiciales en el monitoreo de la detención y el encarcelamiento.

Fuente: Oficina del Programa de la UNODC, Líbano, 2011

Véase: *UNODC Handbook on Prisoner File Management* para mayor información.

5. Mejora de la transparencia y la responsabilidad

5.1. Supervisión de las prisiones

La existencia de mecanismos de supervisión eficaz es importante para asegurar, entre otras cosas, que la jerarquía de alto nivel de las administraciones penitenciarias y de las autoridades estatales sea concientizada periódicamente acerca de los retos que se confrontan en las cárceles, incluyendo la escala y el impacto del hacinamiento.

Inspecciones internas de la prisión

Las inspecciones internas de las prisiones son las que realiza el personal designado por las administraciones penitenciarias centrales en cada prisión. Estas inspecciones son comunes en todos los sistemas penitenciarios y pueden cubrir una amplia gama de aspectos, tales como la seguridad, finanzas, rehabilitación de los reclusos y capacitación del personal. En muchas administraciones estos procedimientos se miden comparándolos con los estándares que han sido desarrollados a nivel central para asegurar que haya coherencia entre las prisiones.¹⁷⁰ Tales inspecciones presentan una excelente oportunidad para evaluar los niveles de hacinamiento, su impacto sobre la administración y el régimen de las prisiones, incluyendo diferencias en las instalaciones penitencias y para considerar las diversas opciones para reducir los niveles de hacinamiento a nivel nacional y en cada prisión individualmente. Los resultados de las inspecciones también pueden servir de base para las recomendaciones a los legisladores y responsables del diseño de políticas y para tomar medidas legislativas para reducir el uso de la detención preventiva o el encarcelamiento.

La supervisión externa de las prisiones

Los tipos de sistemas de monitoreo externo de las prisiones varían considerablemente de un país a otro. En muchos de ellos, los jueces tienen una función de supervisión de las prisiones, mientras que en otros es la fiscalía pública la que debe asegurar la legalidad y las condiciones de la detención. En algunas jurisdicciones hay inspectores en jefe que visitan las prisiones, mientras que en otras son las comisiones de derechos humanos, el defensor del pueblo, las juntas de

¹⁷⁰ Coyle, A., *A Human Rights Approach to Prison Management*, p. 122.

visitantes u otros organismos nacionales de monitoreo los que tienen la facultad de investigar e informar acerca de las condiciones de las prisiones. Con frecuencia se permite que las organizaciones no gubernamentales visiten las prisiones con fines de monitoreo.

Los países que han ratificado el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (OPCAT) deben establecer un Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) – organismo especial de monitoreo – que tenga acceso a todos los lugares de detención. A nivel internacional, el Subcomité de la ONU Contra la Tortura tiene autoridad para visitar todos los lugares de detención en los países miembro.

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) visita lugares de detención en más de 90 países. El CICR procura asegurar tratamiento y condiciones de detención humanos para todas las personas privadas de su libertad, sin importar los motivos de su arresto y detención. En el año 2011, los delegados del CICR visitaron 1.869 centros de detención, permitiéndoles llegar a más de 540.000 personas privadas de su libertad, muchos de los cuales estaban viviendo en condiciones de hacinamiento.

Además del apoyo directo a los reclusos y a sus familias, centros de detención y su administración las actividades, del CICR pueden incluir:

- Apoyar a las autoridades para crear sistemas de gestión de archivos de los presos, revisando los períodos excesivos de detención preventiva y asegurando que los reclusos sean liberados al haber cumplido sus sentencias;
- Facilitar los mecanismos de intercambio de información y cooperación entre las diversas autoridades y organismos judiciales correspondientes;
- Apoyar a las autoridades para establecer mecanismos de queja, alentando el establecimiento de los mecanismos nacionales de prevención de acuerdo a OPCAT.

A nivel regional, el Relator Especial sobre Condiciones de las Prisiones en África trabaja para la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT) es un organismo del Consejo de Europa. Ambos tienen derecho a visitar los lugares de detención e informar al gobierno del país acerca de los resultados. La Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos puede investigar abusos en países individuales y recibir peticiones de los individuos.

Los informes y recomendaciones de estos organismos nacionales e internacionales pueden visibilizar, desde una perspectiva independiente, la situación en las prisiones, incluyendo las condiciones en que viven los reclusos, su tratamiento y el nivel e impacto del hacinamiento. Sus recomendaciones pueden ayudar a los gobiernos a resolver problemas y darles una base persuasiva sobre la cual pueden realizar reformas cuando éstas sean necesarias. El monitoreo externo de las prisiones por parte de organismos nacionales también es clave para identificar a aquellos que deben ser liberados de las prisiones debido a una variedad de motivos.

Teniendo en cuenta la contribución positiva que las inspecciones de las prisiones pueden tener en la identificación de retos y elevarlos para que sean atendidos por otras autoridades judiciales, como así también el público:

- Se alienta a las autoridades de las prisiones a asegurar que las inspecciones internas se usen como una oportunidad para evaluar los niveles de hacinamiento, como así también sus posibles causas, en el sistema penitenciario y en cada prisión, y se tomen las medidas adecuadas para resolver los problemas, que pueden incluir medidas prácticas a nivel de los establecimientos de reclusión y recomendaciones para la revisión legislativa y política por parte de las autoridades correspondientes;
- También se alienta a las autoridades a cooperar con los organismos internacionales, regionales y nacionales responsables del monitoreo de las prisiones;
- Además se recomienda que ratifiquen OPCAT, si todavía no lo han hecho, para facilitar el establecimiento de mecanismos nacionales de prevención.

El Subcomité sobre Prevención de la Tortura hace un llamado de atención acerca del hacinamiento en las instalaciones de detención preventiva

“El Subcomité considera evidente que la utilización excesiva —o indebida— de la prisión preventiva es un problema general que debe enfrentarse con carácter prioritario. Este problema ocasiona o agrava el hacinamiento endémico que, como bien se sabe, impera en muchos Estados partes. Al Subcomité le sigue sorprendiendo la complacencia que parece reinar con respecto al uso habitual de la prisión preventiva durante períodos prolongados y el consiguiente hacinamiento crónico y todos los problemas conexos. No es un secreto que este problema aqueja a muchos Estados partes en el Protocolo Facultativo.

No debería ser necesaria una visita del Subcomité (o del mecanismo nacional de prevención) para que los Estados partes empiecen a ocuparse de esos problemas, ya que de todos modos tienen la obligación de hacerlo, como consecuencia de los compromisos contraídos anteriormente en materia de derechos humanos...”

Fuente: Cuarto informe anual del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Abril a Diciembre de 2010, 3 de Febrero de 2011 (ONU Ref.: CAT/C/46/2)

- Los gobiernos también pueden considerar el establecimiento de un sistema de monitoreo, por ejemplo por parte de jueces inspectores, que realicen revisiones periódicas de la situación legal de los reclusos. Estas inspecciones judiciales pueden ayudar a identificar a aquellos que hayan sobrepasado el período máximo de detención preventiva, aquellos a quienes se mantiene detenidos por más tiempo del que hubieran tenido que estarlo si se les hubiere sentenciado, aquellos que hayan completado sus sentencias pero no hayan sido liberados o reclusos vulnerables tales como los menores de edad y las mujeres con hijos pequeños, cuya detención preventiva debe evitarse todo lo posible.

Kenia - Supervisión judicial en las prisiones

En Kenia se ha desarrollado una práctica por la que los funcionarios parajurídicos y penitenciarios informan a los jueces acerca de los casos en que los reclusos hubieran podido ser candidatos para servicio comunitario pero que, por algún motivo – esto no se ha considerado. El servicio de libertad condicional hace una evaluación y en los casos adecuados los delincuentes pueden ser liberados para que cumplan sus sentencias a través de un servicio comunitario. Un Juez de la Corte Suprema, que es el Presidente de la Secretaría del Comité Nacional ha estado visitando, las prisiones y convirtiendo las sentencias de prisión cortas en servicio comunitario en los casos correspondientes. Durante el año 2010 se solicitaron evaluaciones respecto a 939 reclusos que estaban cumpliendo sentencias. De estos, se prepararon 713 informes y en 292 casos la sentencia fue efectivamente conmutada a servicio comunitario. Se planifica que en el futuro hasta 25 jueces puedan asumir una función similar en lo que se ha dado en llamar programa de descongestión.

Fuente: Feedback Probation Service 2005-10, Servicio de Libertad Condicional de Kenia

5.2. Eliminación de la corrupción

Eliminar la corrupción entre los funcionarios de la justicia penal es quizás una de las tareas más difíciles pero cruciales para mejorar su equidad y su eficiencia. La corrupción puede tener gran impacto sobre las personas que son detenidas y encarceladas. Se corre el riesgo de soborno especialmente durante el período inicial de arresto que es cuando los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley toman las decisiones para detener, advertir o derivar a las personas.

El *Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley* es muy claro respecto a la corrupción en todas sus formas y también prohíbe los intentos de corrupción.¹⁷¹ Los *Principios Básicos sobre la Independencia de la Judicatura* establecen los principios de independencia, reclutamiento y capacitación de la judicatura para asegurar que cumpla con sus deberes en forma independiente de presiones políticas u otras, con integridad e imparcialidad. Las Directrices sobre el Rol de los Fiscales incluyen principios similares y subrayan la necesidad de que los fiscales tengan la educación y capacitación adecuadas respecto a los ideales y deberes éticos de su función.¹⁷² Los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial¹⁷³ enfatizan que “La imparcialidad es esencial para el desempeño correcto de las funciones jurisdiccionales.”¹⁷⁴ El Principio 4.14 dispone que “Un juez y los miembros de su familia no pedirán ni aceptarán ningún regalo, legado, préstamo o favor en relación con cualquier cosa que el juez haya hecho o deba hacer u omitir con respecto al desempeño de las obligaciones judiciales.”

Hay una variedad de medidas que se pueden tomar para reducir y eliminar la corrupción del sistema judicial. Las siguientes son algunas áreas clave en las que se deben enfocarse:

171 Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, Artículo 7.

172 Directrices sobre la Función de los Fiscales, Directrices 1 y 2 (b).

173 The Bangalore Draft Code of Judicial Conduct 2001 adoptado por the Judicial Group on Strengthening Judicial Integrity con las revisiones de the Round Table Meeting of Chief Justices held at the Peace Palace, La Haya, 25 al 26 de noviembre de 2002, vease version en Español E/CN.4/2003/65 del 10 de enero de 2003..

174 Valor 3: Integridad; Principio.

- Los procedimientos de reclutamiento y capacitación de los funcionarios judiciales son muy importantes. El reclutamiento debe estar basado en las calificaciones y mérito personales; las personas seleccionadas deben ser individuos con integridad; y los procedimientos de reclutamiento deben ser transparentes, objetivos y no discriminatorios;
- Las necesidades de capacitación deben estar basadas en los valores fundamentales del estado de derecho y la protección de los derechos humanos e incluir capacitación sobre estándares éticos para funcionarios judiciales;
- La remuneración adecuada de los funcionarios judiciales es también una garantía en contra de todo tipo de corrupción;
- Las salvaguardas contra la corrupción deben incluir medidas para asegurar la transparencia y la responsabilidad, tales como reglas que requieran el registro cuidadoso de todas las decisiones de arresto, su justificación, las circunstancias del arresto y el nombre del oficial que lo realiza;
- Se debe asegurar estricta supervisión, incluyendo una cadena de comando clara, de todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que sean responsables de los arrestos;
- No se puede reducir o erradicar sosteniblemente a la corrupción en forma fragmentada. Los esfuerzos para combatir la corrupción entre todos aquellos que actúan en la justicia penal deben ser parte de una estrategia general integral, alineados a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Los instrumentos y publicaciones desarrollados por la UNODC pueden ayudar a los Estados a implementar las disposiciones de esta Convención.

RECOMENDACIONES CLAVE

MEJORA DE LA EFICIENCIA DEL PROCESO JUDICIAL

Capacitación de los funcionarios judiciales

Para los legisladores y responsables del diseño de políticas

- Desarrollar e implementar programas de capacitación y entrenamiento para los funcionarios judiciales, que incluyan los derechos humanos de los detenidos y los presos; discrecionalidad para la toma de decisiones al momento del arresto y la acusación; guías para la derivación fuera del sistema judicial; técnicas de investigación que cumplan con los requerimientos de los estándares internacionales; juicios y sentencias justos; reintegración social de los reclusos y decisiones acerca de la libertad anticipada.
- Revisar la evaluación del desempeño de los funcionarios judiciales para asegurar que esté basada en criterios que midan la eficiencia de las actividades judiciales en cuanto a su cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos.
- Asegurar que haya una asignación presupuestaria adecuada para la administración de la justicia penal.

Mejora de los mecanismos de cooperación entre los organismos judiciales

A todos quienes actúan en el ámbito de la justicia penal – la policía y los fiscales, los tribunales y las administraciones de las prisiones

- Establecer mecanismos de cooperación para tratar con las causas de las demoras en el proceso judicial para así resolver los atrasos de manera sistemática y aliviar la presión en las prisiones por medio de acciones conjuntas.
- Simplificación y aceleramiento del proceso judicial
- Realizar una revisión de los procedimientos judiciales incluyendo los procedimientos administrativos de la Corte para identificar cómo podrían ser simplificados para acelerar los procesos judiciales.

Mejora de los sistemas de gestión de datos de los reclusos

A los administradores de prisiones

- Desarrollar sistemas de gestión de los registros de los presos y mantener sus archivos actualizados.
- Establecer un intercambio eficaz de los canales de información con los tribunales, especialmente en los casos de detenidos en prisión preventiva.
- Asegurar que se establezca un mecanismo para el monitoreo periódico de dichos registros para así facilitar el transporte oportuno de los detenidos a los tribunales en las fechas establecidas para el juicio o alertar a los tribunales acerca de la sobreestadía de los detenidos en las prisiones, como así también para asegurar que los presos sean liberados al cumplir con sus sentencias.

Mejora de la transparencia y la responsabilidad

- Para los responsables del diseño de políticas y quienes toman las decisiones
- Asegurar que las inspecciones internas de la prisión se aprovechan como una oportunidad para evaluar los niveles de hacinamiento en el sistema de prisión y en las prisiones individuales, como así también las posibles causas de tal hacinamiento y tomar las medidas adecuadas para resolver los problemas que se confronten.
- Considerar el establecimiento de un sistema de monitoreo, por ejemplo por parte de jueces inspectores, para realizar revisiones periódicas de la situación legal de los presos.
- Cooperar con los organismos internacionales, regionales y nacionales que sean responsables de monitorear las prisiones.
- Ratificar el OPCAT y facilitar el establecimiento de un mecanismo nacional de prevención.
- Asegurar que el reclutamiento de los funcionarios judiciales esté basado en sus calificaciones y mérito personal; que las personas seleccionadas sean individuos con integridad; y que los procedimientos de reclutamiento sean transparentes, objetivos y no-discriminatorios.
- Asegurar que la capacitación de los funcionarios judiciales esté basada en los valores fundamentales de las normas del derecho y la protección de los derechos humanos y que incluya capacitación en el cumplimiento de los estándares éticos y la prohibición de todas las formas de corrupción.

- Remunerar adecuadamente a los funcionarios judiciales para salvaguardarlos de todo tipo de corrupción;
- Establecer mecanismos para la estricta supervisión, incluyendo una clara cadena de comando, de todos los funcionarios encargados de aplicar la ley que sean responsables por los arrestos y detenciones.
- Asegurar que todos los esfuerzos para combatir la corrupción entre quienes actúan en la justicia penal sean parte de una estrategia general integral, alineados con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

CAPÍTULO 4: ACCESO A LA ASISTENCIA JURÍDICA

El asegurar que los presos puedan beneficiarse de la ayuda de abogados defensores durante el procedimiento penal no es sólo un requerimiento clave del derecho internacional, sino también una forma eficaz para reducir la detención, su duración, las sentencias injustas y el encarcelamiento.

Los imputados tienen derecho a la asistencia jurídica asignado según el Artículo 14(3) (d) del PIDCP, cuando los intereses de la justicia así lo requieren. Tal ayuda debe ser gratuita cuando el imputado no puede pagar debido a que no cuenta con los medios necesarios. Se reconoce generalmente que los intereses de la justicia requieren por lo menos asistencia jurídica cuando una persona está detenida, cuando el caso puede resultar en encarcelamiento o pena de muerte. Los *Principios Básicos sobre la Función de los Abogados* disponen que, para asegurar que todos los ciudadanos tengan acceso igualitario a la justicia, los gobiernos deben proveer suficiente financiación y demás recursos para proporcionar asistencia jurídica para las personas de bajos recursos y vulnerables.¹⁷⁵

El Artículo 6(3) de la *Convención Europea sobre Derechos Humanos* incluye disposiciones similares. El acceso a la asistencia jurídica es un derecho inalienable de acuerdo a la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, que debe ser suministrado por el Estado.¹⁷⁶ La *Convención Americana sobre Derechos Humanos* no limita la asistencia jurídica sólo para aquellos casos en que así lo requieren los intereses de la justicia. Tampoco menciona la incapacidad del imputado para pagar a un abogado como condición de selección para la asistencia jurídica financiada por el Estado. El *African Charter on Human and People's Rights* no dispone de la ayuda jurídica financiada por el Estado cuando el imputado no puede pagar por ella, pero la resolución sobre *Principles and Guidelines on the Right to a Fair Trial and Legal Assistance in Africa* (Principios y Directrices sobre el Derecho a un Juicio Justo y Asistencia jurídica en África) de la *African Commission on Human and Peoples Rights* (Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos) dispone que el imputado 'tiene derecho a asistencia jurídica en todos los casos en que los intereses de la justicia así lo requieren, y sin que el imputado pague por ellos... si no cuenta con los medios suficientes para pagar por ella'.¹⁷⁷

En el año 2003, La Comisión Europea emitió una declaración que decía: "si bien todos los derechos que constituyen el concepto de 'derechos a un juicio justo' son importantes, algunos derechos son tan fundamentales que debe dárseles prioridad durante esta etapa. El primero de ellos es el derecho a la asistencia jurídica. Si la persona imputada no tiene abogado, es menos probable que sea consciente de sus otros derechos y por lo tanto que esos derechos sean respetados. La Comisión contempla a este derecho como base de todos los otros derechos."¹⁷⁸

175 Principio 3, los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados.

176 Convención Americana sobre Derechos Humanos, Tratado OEA. Serie No. 36, 1144 U.N.T.S. 123, *entró en Vigencia en Julio 18, 1978, reimpresso en Documentos Básicos Relativos a Derechos Humanos en el Sistema Interamericano*, OEA, OEA/Serie L.V/II.82 doc.6 rev.1 at 25 (1992), Artículo 8, párrafo 2, d y e.

177 Principles and Guidelines on the Right to a Fair Trial and Legal Assistance in Africa, Principle (Principios y Directrices sobre el Derecho a un Juicio Justo y Asistencia jurídica en África, Principio) H (a).

178 European Commission, Procedural Safeguards for Suspects and Defendants in Criminal Proceedings Throughout the European Union, Green Paper from the Commission (Comisión Europea, Salvaguardas Procesales para Sospechosos y Acusados en Procesos Penales en la Unión Europea, Documento de la Comisión), Bruselas, 19 de Febrero de 2003, COM(2003) 75 final, párrafo. 2.5.

Con la adopción de la resolución 2007/24 del 26 de Julio de 2007 sobre cooperación internacional para la mejora del acceso a la asistencia jurídica en los sistemas judiciales, particularmente en África, el Consejo Económico y Social solicitó a la UNODC que estudie las maneras y los medios de fortalecer el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas judiciales, como así también la posibilidad de desarrollar un instrumento tal como una declaración de principios básicos o un conjunto de directivas para mejorar el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas judiciales, teniendo en cuenta la Declaración de Lilongüe sobre Acceso a la Ayuda Jurídica en el Sistema judicial en África (la Declaración de Lilongüe)¹⁷⁹ y demás materiales correspondientes. En Mayo de 2012 la Comisión de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal adoptó los Principios y Directrices de las Naciones Unidas sobre el Acceso a la Asistencia Jurídica en los Sistemas de Justicia Penal, que fueron subsecuentemente adoptados por la Asamblea General mediante su resolución 67/187 del 20 de diciembre de 2012.

Este nuevo instrumento proporcionará directivas para los Estados acerca de los principios fundamentales y elementos específicos sobre los que se debe basar el sistema nacional de asistencia jurídica en la justicia penal.

El derecho de un sospechoso o de un preso a la asistencia jurídica se aplica en todas las etapas del proceso penal, incluyendo la investigación preliminar, antes y durante el juicio, después de la convicción o sentencia y durante el encarcelamiento.

1. Acceso a la asistencia jurídica durante la detención preventiva

Además de los estándares internacionales y regionales mencionados, los Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre la Función de los Abogados disponen que los gobiernos deben asegurar que todas las personas arrestadas o detenidas, sean o no imputados penalmente, deben tener pronto acceso a un abogado, y en todo caso a más tardar cuarenta y ocho horas desde el momento de la detención.¹⁸⁰

El derecho a una rápida asistencia jurídica al momento de la detención es esencial tanto para garantizar el derecho a una defensa eficaz como para proteger la integridad física y mental de la persona privada de su libertad. El derecho a ser defendido por un abogado incluye el derecho a ser notificado de su derecho a un abogado, el derecho a tener acceso a comunicaciones confidenciales con el abogado y el derecho a ser asistido por el abogado que elija o al abogado calificado que se le asigne.

Durante la etapa previa al juicio, los abogados y otros proveedores de asistencia jurídica (véase la Sección 4.1) pueden asistir a sus clientes y contribuir de muchas maneras a la reducción de la población en detención preventiva, incluyendo el asegurar que los imputados sean liberados cuando los arrestos son arbitrarios, organizando la derivación cuando corresponda y solicitando

179 The Lilongwe Declaration on Accessing Legal Aid in the Criminal Justice System in Africa (La Declaración de Lilongüe sobre Acceso a la asistencia Jurídica en el Sistema de Justicia Penal en África) fue adoptada por la Conferencia sobre Ayuda Jurídica en la Justicia Penal: la Función de los Abogados, No Abogados y otros Proveedores de Servicios en África, realizada en Lilongüe entre los días 22 a 24 de Noviembre de 2004. El texto de la Declaración está disponible en los *Registros Oficiales del Consejo Económico y Social, 2007, Suplemento No. 10 (E/2007/30)*, capítulo .I, sección B, resolución en borrador VI, anexos I y II.

180 Principios de las Naciones Unidas Básicos sobre la Función de los Abogados, Principio 7.

fianzas.¹⁸¹ Ellos pueden recoger y proporcionar información a la policía y/o al tribunal que sea relevante para tomar la decisión acerca de si se cumplen los criterios legales para la liberación.¹⁸² También pueden asegurar que el caso no “se pierda” entre cientos de otros y así evitar demoras en el proceso.

Un requerimiento clave para el acceso a asistencia jurídica eficaz durante la etapa de investigación del proceso penal es disponer sin demoras de un abogado. Es en ese momento que la policía entrevistará al sospechoso y decidirá si se ha de iniciar un proceso legal y si se ha de detener a esa persona.¹⁸³ Las decisiones que se tomen durante esta etapa influenciarán las acciones subsiguientes.

Los *Principios y Directrices de las Naciones Unidas sobre el Acceso a la Asistencia jurídica en los Sistemas de Justicia Penal* reconocen que el tener acceso a la asistencia jurídica eficaz durante la etapa de investigación del proceso penal requiere un mecanismo eficaz para asegurar, como mínimo, que:¹⁸⁴

- Se informe a los sospechosos acerca de su derecho a la asistencia jurídica;
- Se dé a los sospechosos las oportunidades y facilidades para contactar sin demora a un abogado debidamente calificado o a otro proveedor de asistencia jurídica; y
- Se provean instalaciones para que los representantes legales puedan consultar con los sospechosos en privado.

Para permitir que tales medidas sean implementadas eficazmente, se debe asegurar lo siguiente¹⁸⁵:

- La capacitación de los funcionarios encargados de aplicar la ley debe incluir información acerca de los derechos de los sospechosos a acceder a la asistencia jurídica y, cuando sea necesario, a la asistencia jurídica, inmediatamente después del arresto;
- Debe existir la obligación legal de informar de este derecho a los sospechosos por parte de los funcionarios encargados de aplicar la ley;
- Los funcionarios encargados de aplicar la ley deben proporcionar a los sospechosos los medios y ayudarles a contactarse con los abogados e instituciones de asistencia legal;
- Los funcionarios encargados de aplicar la ley deben disponer de información y datos de los proveedores de asistencia jurídica para así poder cumplir con sus obligaciones;

181 Por ejemplo, de acuerdo a las evaluaciones independientes de dos programas piloto en el Estado de Washington, en donde se puso personal de apoyo y abogados adicionales a disposición de las oficinas del defensor público de tres tribunales, se acortó el tiempo requerido para resolver los casos, se redujeron las tasas de encarcelamiento y se aumentó la remisión de procesos. Véase Luchansky, B., “The Public Defense Pilot Projects, Washington State Office of Public Defense”, Looking Glass Analytics, Washington State Office of Public Defense, Junio de 2010.

182 Open Society Foundations, Open Society Justice Initiative, *Improving Pre-trial Justice: The Roles of Lawyers and Paralegals* (2012), p. 45; véase también *ibíd.*

183 *Ibíd.* p. 43.

184 Principios y Directrices de las Naciones Unidas sobre el Acceso a la Asistencia Jurídica en los Sistemas de Justicia Penal, Directrices 2 (Derecho a ser informado de la asistencia jurídica), 3 (Otros derechos de las personas detenidas, arrestadas, sospechosas o acusadas o inculpadas de un delito penal) y 4 (Asistencia jurídica en la etapa previa al juicio).

185 Véase Open Society Foundations, Open Society Justice Initiative, *Improving Pretrial Justice: The Roles of Lawyers and Paralegals* ((2012), páginas. 43, 44 respecto a estos requerimientos adicionales.

- Se debe considerar la provisión de asistencia jurídica preliminar a las personas que requieren asistencia jurídica en las estaciones de policía, centros de detención o tribunales mientras se determina si califica.

En muchos países se han establecido varios tipos de esquemas de asistencia jurídica en las estaciones de policía, que pueden combinarse con abogados privados, defensores públicos y para-jurídicos, para prevenir demoras en la provisión de acceso a la asistencia jurídica en este momento crucial.¹⁸⁶ En algunos países se han establecido esquemas de abogados de turno para asegurar que siempre se disponga de un abogado o de personal parajurídico. (Véase un ejemplo en el siguiente recuadro)

Nigeria – abogados de turno y voluntarios juveniles nacionales ayudan a reducir la cantidad y duración de detenciones preventivas

La población de las prisiones de Nigeria es baja en relación a su población en general. Sin embargo muchas prisiones de Nigeria están hacinadas y la detención preventiva es un problema grave. En el año 2009, 69% de los detenidos estaba bajo custodia en prisión preventiva y el período promedio de detención era de 3,7 años. Los estudios demuestran que es común que aquellos que están acusados de cometer delitos graves pasen más de 10 años en detención preventiva.

En el año 2005, REPLACE lanzó un proyecto en cuatro estados - Imo, Kaduna, Ondo y Sokoto – con el apoyo de la Open Society Justice Initiative. Usando un modelo de abogado de turno el proyecto trataba de:

- Reducir la cantidad de detenciones preventivas como proporción de la población de las prisiones en general;
- Reducir la duración promedio de la detención preventiva;
- Ensayar un modelo poco costoso de asistencia jurídica con anterioridad al juicio por medio de un esquema de abogados de turno compuesto por voluntarios del cuerpo nacional de servicios juveniles; y
- Contribuir a la consulta a nivel nacional sobre el acceso a la asistencia jurídica.

Esquema de Abogados de Turno

El esquema de abogados de turno incluye a cuatro abogados que trabajan con el Consejo de Asistencia Jurídica y supervisan a un grupo de voluntarios del cuerpo nacional de servicios juveniles. Los voluntarios son graduados recientes en Derecho y se espera que proporcionen asistencia jurídica cuando se los llame en las estaciones de policía, 24 horas al día, 7 días a la semana. Intervienen con prontitud en casos en los que el sospechoso de un delito no tiene un abogado privado. Proporcionan asesoramiento y seguimiento legales básicos y conducen acciones específicas tales como las peticiones de fianza. En total, en el proyecto trabajan cuatro abogados y 24 voluntarios.

¹⁸⁶ *Ibid.* p. 64.

Resultados

Durante los primeros nueve meses del proyecto, se ha registrado un promedio de 72% de reducción en la duración de las detenciones preventivas en los estados piloto. También declinó en un casi 20 % la población con causas judiciales, que representa un total de 611 detenidos que fueron asistidos y liberados. En el año 2007, se liberó a un total de 1.188 detenidos en estaciones de policía y prisiones. En el año 2008 se liberó a un total de 2.579 detenidos y entre Enero y Junio de 2009 se liberó a 1.704 detenidos.

La mayoría de los detenidos liberados sólo pasaron unos pocos días como tales, en vez del promedio nacional de 3,7 años.

Implicaciones Políticas

Los esfuerzos de defensoría por parte de REPLACE han vigorizado el debate acerca de la detención preventiva en Nigeria y han conducido a una serie de iniciativas.

Revisión obligatoria de los casos: REPLACE tuvo éxito en sus esfuerzos para implementar un proceso de revisión sistemática y obligatoria de todos los casos de detención preventiva.

Revisión de la Provisión de Asistencia Jurídica: Los abogados involucrados en el proyecto piloto colaboraron con los funcionarios gubernamentales para preparar un Proyecto de Ley de Enmienda sobre Asistencia Jurídica y el Proyecto de Ley para la Administración judicial. Estos proyectos de ley todavía estaban pendientes al momento de preparación de este *manual* pero se espera que – cuando sean adoptados – contribuirán a la creación de procesos judiciales más justos.

Fuente: Open Society Justice Initiative, Duty Solicitors and National Youth Volunteers, Rights Enforcement and Public Law Centre (REPLACE) - Nigeria.

2. Acceso a la asistencia jurídica durante el juicio

Durante el juicio los abogados desempeñan una función esencial al contribuir a la justicia de las audiencias, es decir, ayudan a que los imputados que son inocentes sean liberados y evitan sentencias duras cuando éstas no están justificadas.

Los instrumentos internacionales son muy claros en cuanto a que las autoridades deben asegurar que toda persona imputada de un delito para el que se puede imponer encarcelamiento o la pena de muerte tenga acceso a la asistencia jurídica en todos los procedimientos del tribunal, incluyendo la apelación.

Para asegurar que el derecho de defensa sea significativo, toda persona imputada de un delito penal y su abogado deben contar con el tiempo y las instalaciones necesarias para preparar la defensa.¹⁸⁷

¹⁸⁷ Artículo 14(3) (b) del PIDCP, Artículo 8(2) (c) de la Convención Americana, Artículo 6(3) (b) de la Convención Europea.

La naturaleza del procedimiento (sea preliminar, juicio o apelación) y las circunstancias de cada caso influirán sobre lo que puede ser considerado como tiempo adecuado. Los factores incluyen la complejidad del caso, el acceso del sospechoso a las pruebas y a la asistencia jurídica, como así también los límites de tiempo que prescriba la ley nacional.¹⁸⁸ El derecho a juicio dentro de un tiempo razonable debe estar balanceado con el derecho a tener el tiempo adecuado para preparar la defensa.

El derecho a instalaciones adecuadas para preparar la defensa requiere que el imputado y su abogado tengan acceso a la información apropiada, incluyendo documentos, información y demás pruebas que puedan ayudar al imputado a preparar su caso.¹⁸⁹ El Comité de Derechos Humanos ha declarado que la información que se debe dar a una persona imputada de un delito penal debe indicar “tanto la ley y los hechos alegados en los cuales se basa [la acusación].”¹⁹⁰

Afganistán – Los servicios de asistencia jurídica ayudan a garantizar juicios justos

Da Qanoon Ghushtonky, una ONG en Afganistán proporciona servicios de asistencia jurídica a mujeres, niños y personas indigentes en casos penales y de familia desde el año 2006 y ha logrado éxitos considerables para liberar a sus clientes de la prisión o asegurar juicios justos.

En 2007 Da Qanoon Ghushtonky informó que desde 2006 había cubierto 4.000 casos penales. Cincuenta por ciento fueron liberados. Dieciséis por ciento fueron convictos, pero 80% recibió una sentencia más leve de la que ciertamente hubiera sido impuesta si no hubieran tenido un abogado. Otros casos estaban siendo revisados. Al tener representación legal, una cantidad de personas sentenciadas a la pena de muerte a nivel de los tribunales inferiores fueron liberadas o recibieron sentencias a términos cortos de prisión durante la etapa final.

Fuente: UNODC Afghanistan: Implementing Alternatives to Imprisonment, in line with International Standards and National Legislation, 2008, p. 53

Además de su función principal de defender a sus clientes durante el juicio, los abogados proveyeron asistencia crucial para asegurar que las personas indicadas estuvieran ante el tribunal en la fecha y hora correctas y que toda la información necesaria para proceder con la audiencia y tomar la decisión apropiada estuviera disponible y fuera presentada ante el tribunal.¹⁹¹ Otra función que puede ser desempeñada por los abogados y demás proveedores de asistencia jurídica es asegurar que el imputado entienda el propósito de la audiencia. También pueden proporcionar información a los imputados de modo que éstos puedan tomar decisiones informadas para declararse culpables, cuando corresponda, en una de las primeras audiencias.¹⁹² Esto puede ayudar a reducir el tiempo en el que están bajo custodia y que se reconozca su declaración de culpabilidad al momento de la sentencia.

188 Véase el Comentario General del Comité de Derechos Humanos 13, párrafo. 9.

189 Principio 21 de los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados.

190 Comentario General del Comité de Derechos Humanos 13, párrafo 8.

191 Open Society Foundations, Open Society Justice Initiative, *Improving Pre-trial Justice: The Roles of Lawyers and Paralegals* (2012), p. 50.

192 *Ibid.* p. 51.

3. Acceso a la asistencia jurídica con posterioridad a la sentencia

Garantizar que los reclusos tengan acceso a la asistencia jurídica después de la sentencia es clave para permitirles ejercer su derecho a la asistencia jurídica durante los procedimientos de queja, apelaciones y solicitudes de indulto o clemencia. En el contexto de establecimientos hacinados, el acceso a la asistencia jurídica es particularmente importante para permitir que los reclusos preparen sus apelaciones, como así también solicitar la libertad condicional de una manera oportuna y legalmente correcta en aquellos países en los que los reclusos mismos deben actuar para ser considerados para la liberación anticipada.

Las autoridades de la prisión desempeñan un papel importante al permitir que los reclusos ejerzan su derecho a la asistencia jurídica, por ejemplo al:

- Informar a todos los presos cuando ingresan, oralmente y por escrito, acerca de su derecho a la asistencia jurídica confidencial y gratuita durante su encarcelamiento,
- Proporcionar información de manera que corresponda a las necesidades de las personas analfabetas, minorías, personas con discapacidades y niños en un lenguaje que puedan entender;
- Ayudar a aquellos que no tengan sus propios abogados informándoles acerca de abogados y proveedores de asistencia jurídica;
- Proveer instalaciones para contactar a los abogados y proveedores de asistencia jurídica;
- Asegurar que las reuniones con el asesor jurídico no sean obstaculizadas o demoradas y que las políticas e instalaciones de la prisión permiten la realización de tales encuentros en privado – en donde el personal de la prisión no pueda oírlos.

Además, las autoridades pueden considerar a los colegios y asociaciones de abogados y demás proveedores de asistencia jurídica a que preparen listas de profesionales para que visiten las prisiones y provean asistencia jurídica gratuita a los reclusos.¹⁹³

En algunos países los servicios de asistencia jurídica han sido establecidos en las prisiones para monitorear la legalidad de la detención, como así también para asegurar el acceso de los abogados y servicios de asistencia jurídica cuando sea necesario. Se ha comprobado que esto es un modelo eficaz y práctico que debería ser replicado.

4. Fortalecimiento del acceso a los mecanismos de asistencia jurídica

La asistencia jurídica, en su definición convencional, es la provisión de servicios jurídicos gratuitos o poco costosos a aquellos que no pueden pagar su costo total. La Declaración de Lilongüe describe a la asistencia jurídica incluyendo “asesoramiento legal, asistencia, representación, educación y mecanismos para la resolución alternativa de conflictos; e incluir a una amplia gama de proveedores, tales como organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias, organizaciones de caridad religiosas y laicas, organismos y asociaciones profesionales e instituciones académicas.”¹⁹⁴

193 Principios y Directivas de las Naciones Unidas sobre el Acceso a la Asistencia Jurídica en los Sistemas de Justicia Penal, Directriz 6 (Asistencia jurídica durante la etapa posterior al juicio).

194 The Lilongwe Declaration on Accessing Legal Aid in the Criminal Justice System in Africa., párrafo 1.

Los *Principios y Directivas de las Naciones Unidas sobre el Acceso a la Asistencia Jurídica en los Sistemas judiciales* establecen que los estados deben considerar la provisión de asistencia jurídica como su responsabilidad propia y deben establecer un sistema integral de asistencia jurídica que sea accesible y eficaz, que alcance a toda la nación y que esté disponible sin discriminación. Además de prestar “asesoramiento jurídico, asistencia y representación” la asistencia jurídica debe incluir educación legal, acceso a la información legal y demás servicios que se provean por medio de mecanismos de resolución alternativa de conflictos y procesos de justicia restaurativa.

Las directrices determinan asuntos que deben ser tratados por los legisladores y políticos para asegurar que todas las personas, sin importar sus medios económicos, etnicidad, nacionalidad u otra condición, como así también su ubicación geográfica, tengan acceso igualitario a la asistencia jurídica. Esto incluye:

- Promulgar legislación específica sobre asistencia jurídica; y
- Tomar las medidas necesarias para asegurar que se establezca un sistema integral de asistencia jurídica que sea accesible, eficaz y sostenible.

Los ministerios y autoridades correspondientes deberían:

- Introducir en sus procesos de planificación disposiciones presupuestarias adecuadas para la asistencia jurídica, incluyendo disponer la creación de mecanismos de financiación individualizados y sostenibles; y
- Establecer las estructuras administrativas y organizativas requeridas para asegurar que el sistema de asistencia jurídica funcione eficazmente y que se pueda acceder a él en todo el país.

4.1. Modelos de oferta de asistencia jurídica

Existen varios modelos de oferta de asistencia jurídica:

Esquemas de Defensores Públicos: la asistencia jurídica es brindada por abogados que trabajan en oficinas especializadas, financiadas por los gobiernos nacionales o federales, o por algunas ONG.¹⁹⁵ En algunos países hay un servicio de defensor público nacional, en otros países los esquemas están más localizados.¹⁹⁶

Abogados privados: Estos incluyen esquemas de contrato, esquemas ex officio y esquemas pro bono, por los que los abogados son contratados, designados para hacerse cargo de casos individuales o que tienen la obligación profesional de asumir un cierto número de casos por año, remunerados o no remunerados, según el esquema.¹⁹⁷

195 Open Society Foundations, Open Society Justice Initiative, *Improving Pretrial Justice: The Roles of Lawyers and Paralegals* (2012), p. 66.

196 *Ibid.*, p. 67.

197 *Ibid.*, pp. 68-69.

Parajurídicos: que pueden cumplir una gama de funciones relacionadas con la defensa penal. En algunos esquemas, los parajurídicos trabajan para organizaciones en las que la mayoría de los asesores letrados son abogados profesionales.¹⁹⁸ En otros, trabajan para organizaciones en las que los parajurídicos constituyen la mayoría de los asesores empleados. En algunos esquemas los parajurídicos desempeñan funciones que de otro modo desempeñarían los abogados. En otros, hacen el trabajo que los abogados no harían o trabajan para aquellos que están más calificados o son más adecuados.¹⁹⁹

Estudiantes de derecho: pueden desempeñar algunas de las mismas funciones de los parajurídicos, sujetos a entrenamiento, supervisión y organización adecuados. Hay muchos ejemplos de clínicas de asistencia jurídica en las que los estudiantes trabajan bajo la supervisión de un abogado o profesor de derecho en diversos aspectos de los casos penales.²⁰⁰

Las autoridades deben evaluar y decidir la adecuación de los diversos modelos a sus respectivas jurisdicciones.

Para asegurar la implementación eficaz de los esquemas de asistencia jurídica en todo el país, las autoridades pueden considerar establecer un organismo o autoridad que disponga, administre, coordine y monitoree los servicios de asistencia jurídica. Tal organismo deberá ser independiente del gobierno, debido a los conflictos inherentes a la provisión de servicios jurídicos financiados por el Estado para aquellos de quienes se sospecha o están acusados de haber cometido delitos penales.²⁰¹ Debe tener la autoridad y los medios para proveer asistencia jurídica, incluyendo, sin limitaciones, la designación del personal, la asignación de servicios de asistencia jurídica a los individuos, el establecimiento de criterios y acreditación de los proveedores de asistencia jurídica, incluyendo los requerimientos de capacitación, la supervisión de los proveedores de asistencia jurídica y el establecimiento de organismos independientes que traten con las quejas en contra de ellos.

El organismo de asistencia jurídica debería desarrollar, en consulta con los agentes clave del sector judicial y las organizaciones de la sociedad civil, una estrategia a largo plazo que guíe la provisión de asistencia jurídica y su sostenibilidad.

Guinea - Proveedores de asistencia jurídica no-estatal apoyados por el CICR

Paralelamente con las actividades de persuasión para promover el respeto de las garantías judiciales en Guinea, en el año 2007 el CICR suministró a la ONG *Même Droits pour Tous* (los mismos derechos para todos) (MDT) el equipamiento para sus oficinas y los sistemas de información. MDT conduce un programa de asistencia jurídica para los detenidos en la Prisión Central de Conakry por la que las circunstancias judiciales de los detenidos son sistemáticamente verificadas para ver si hay irregularidades y si se debe intervenir. Ocasionalmente, la MDT actúa a favor de individuos detenidos identificados por el CICR.

Fuente: Delegación del CICR en Guinea

198 *Ibid.*, pp. 70-71.

199 *Ibid.*, p. 71.

200 *Ibid.*, p. 72.

201 *Ibid.* p. 62.

4.2. *Asistencia jurídica adecuada para los niños*

Como se dijo anteriormente, la detención y encarcelamiento de menores puede con frecuencia llevar a una carrera delictiva, con retornos repetidos a la prisión, por delitos cada vez más graves, influenciando a largo plazo los niveles de hacinamiento en las prisiones. Uno de los medios para asegurar que el encarcelamiento se use como último recurso en el caso de los menores, sería asegurar que todos los menores imputados, detenidos y encarcelados tengan acceso a la asistencia jurídica²⁰² y que tal asistencia jurídica sea “adecuada al niño”. La asistencia jurídica “adecuada al niño” es la provisión de asistencia jurídica a los menores en procesos penales, civiles y administrativos que sea accesible, apropiada a la edad, multidisciplinaria, eficaz y que dé respuesta a toda la gama de necesidades legales y sociales que enfrentan los niños y los jóvenes. La asistencia jurídica “adecuada al niño” es prestada por abogados y otros profesionales que están capacitados en el derecho y en el desarrollo de los niños y adolescentes y que pueden comunicarse eficazmente con los menores y sus padres, tutores o encargados.²⁰³

Entre otras, las medidas a tomar pueden incluir:²⁰⁴

- Informar a los menores acerca de sus derechos, de una manera apropiada a su edad y madurez y en un lenguaje que el menor pueda entender;
- Informar también a los padres, tutores o encargados acerca de la información que se ha dado al menor;
- Adoptar legislación, políticas y reglamentos de asistencia jurídica que tengan en cuenta los derechos del niño y sus necesidades especiales de desarrollo;
- Establecer estándares de servicio y códigos de conducta profesional de asistencia jurídica adecuados al niño, así como procedimientos de investigación;
- Asegurar que los proveedores de asistencia jurídica que representan a los niños reciban capacitación inicial y continua respecto a los derechos del niño y temas relacionados a ellos;
- Establecer estrecha cooperación y sistemas de derivación entre los proveedores de asistencia jurídica y diversos profesionales para atender integralmente al niño, como así también una evaluación de su situación y necesidades legales, psicológicas, sociales, emocionales y cognitivas.

4.3. *El Trabajo con proveedores de asistencia jurídica no-estatales*

Aún cuando se haya establecido legislación para la provisión de asistencia jurídica, la eficacia del sistema se basa en la disponibilidad de un número suficiente de abogados competentes, la calidad de su educación y formación, la carga de casos que sigue cada abogado, la cooperación

202 Véase Art. 37 de la CDN y los Principios y Directivas de las Naciones Unidas sobre el Acceso a la Asistencia jurídica en los Sistemas de Justicia Penal, Principio 11 (Asistencia jurídica en aras al interés superior del niño).

203 Principios y Directivas de las Naciones Unidas sobre el Acceso a la Asistencia Jurídica en los Sistemas de Justicia Penal, Principio 11 (Asistencia jurídica en aras del interés superior del niño) y Directriz 10 (Medidas especiales para los niños). Véase también UNODC, UNICEF, PNUD, Child Friendly Legal Aid in Africa, p. iv (http://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Child-Friendly_Legal_Aid_in_Africa.pdf).

204 Principios y Directivas de las Naciones Unidas sobre el Acceso a la Asistencia jurídica en los Sistemas de Justicia Penal, Directriz 10 (Medidas especiales para los niños).

con otros funcionarios de la justicia penal, el nivel de conciencia del imputado acerca de sus derechos y la financiación disponible para permitir que la institución de asistencia jurídica funcione. Para que ésta sea eficaz y sostenible, los estados deben considerar el fortalecimiento de sus instituciones, como así también alentar y facilitar las asociaciones con los proveedores de asistencia jurídica no estatales y así llegar al mayor número posible de detenidos.²⁰⁵

En algunos países en los que no existen servicios de abogados y asistencia jurídica, los proveedores no estatales, tales como los parajurídicos, universidades y clínicas de asistencia jurídica no gubernamental han tenido éxito considerable para llenar el vacío ayudando a los sospechosos, a los prisioneros y a sus familias.

La ventaja de la provisión de asistencia jurídica por parte de proveedores no estatales, tales como los parajurídicos, es que en muchos aspectos sus servicios pueden ir mucho más allá de las funciones más limitadas del especialista en asistencia jurídica. En algunos países los parajurídicos han conseguido cambios sistémicos en el modo en que funciona el sistema judicial y por ende dando una respuesta sostenible a los bloqueos del proceso judicial.

Para este fin, los parajurídicos pueden asumir las siguientes funciones:²⁰⁶

- Ayudar, en las estaciones de policía, con la selección de los casos e identificar aquellos que sean adecuados para derivarlos fuera del sistema judicial;
- Asegurar que quienes estén bajo custodia policial no sobrepasen los límites de tiempo reglamentarios y sean procesados más rápidamente;
- Informar al imputado acerca de los cargos, la ley y las posibilidades e implicaciones de los acuerdos con la parte acusadora, según corresponda;
- Facilitar el flujo de información entre los diferentes organismos judiciales;
- Realizar un censo para identificar el perfil de la población en detención preventiva y preparar listas de presos y las acciones a seguir para ser presentadas a las autoridades de la prisión, los fiscales y los tribunales;
- Estar capacitados para entrevistar y preparar declaraciones juradas y ayudar a los abogados en la presentación de los casos;
- Ayudar a encontrar a los testigos y alertar a las partes acerca de las fechas de juicio venideras;
- Asistir a los tribunales para ayudar a los presos y familiares a navegar a través del proceso judicial.

Al mismo tiempo, mientras se trabaja con los parajurídicos y demás proveedores de asistencia jurídica que no son abogados profesionales, es importante reconocer los límites de sus calificaciones y experiencia. El proceso debe asegurar que puedan referir los casos que están más allá del alcance de su experiencia a los abogados y su desempeño debe estar supervisado.

²⁰⁵ Alineado con The Lilongwe Declaration on Accessing Legal Aid in the Criminal Justice System in Africa, párrafo 7 y los Principios y Directrices de la ONU sobre Acceso a la Asistencia Jurídica en los Sistemas de Justicia Penal, Principio 14 (Asociaciones).

²⁰⁶ Principios y Directivas de las Naciones Unidas sobre el Acceso a la Asistencia Jurídica en los Sistemas de Justicia Penal, Directriz 14 (Personal Parajurídico), pero también las directrices 4 (Asistencia jurídica en la etapa previa al juicio), 5 (Asistencia jurídica durante las actuaciones del Tribunal) y 6 (Asistencia jurídica en la etapa posterior al juicio).

El éxito logrado por el Instituto de Servicios Consultivos Parajurídicos (PASI) en Malawi, que trató con las demoras en el proceso judicial de manera integral, práctica y sistemática, respondiendo a las necesidades que se presentaban durante su trabajo con los presos y sus familias, ha impactado considerablemente en la reducción de la cantidad de personas en detención preventiva en Malawi y algunos documentos se refieren frecuentemente a ello.²⁰⁷ El modelo de PASI ha sido replicado y adaptado a circunstancias similares en otros países, tales como Benín, Kenia, Níger y Uganda, y como piloto en Bangladesh.²⁰⁸ Se han recibido invitaciones para comenzar un esquema similar en Lesoto, Liberia, Tanzania and Zambia.²⁰⁹ (Véase el Recuadro para mayores detalles)

Malawi – Instituto de Servicios Consultivos Parajurídicos

En Malawi, los parajurídicos del Instituto de Servicios Consultivos Parajurídicos realizó un experimento innovador en asociación pública/privada, por la cual personas independientes y entrenadas, que no eran abogados, de cuatro organizaciones de la sociedad civil se sometieron a códigos de conducta para trabajar en las prisiones y en las estaciones de policía para proveer asesoramiento y asistencia a las personas en conflicto con la ley.

El esquema se basa en cuatro pilares:

- Asistencia jurídica a para quienes están en conflicto con la ley en la prisión, bajo custodia y en los tribunales;
- Empoderamiento de los presos para que puedan representarse a sí mismos realizando diariamente clínicas de asistencia jurídica dentro de las prisiones;
- Enlace del sistema judicial facilitando la comunicación y mejor coordinación entre la policía, las prisiones, los tribunales y la comunidad;
- Información acerca de la política de asistencia jurídica

La asistencia que ofrecen los parajurídicos son adecuados a las necesidades del individuo durante las primeras etapas del proceso judicial. Los parajurídicos trabajan con grupos de presos en la prisión y con sus familiares, o con los imputados en los tribunales. No ofrecen el servicio confidencial que provee el abogado a su cliente, dado que no son abogados. En la estación de policía entrevistan a los menores en conflicto con la ley con miras a seleccionarlos para una posible derivación fuera del sistema judicial y asisten (cuando son admitidos) a los interrogatorios policiales de sospechosos adultos.

En la prisión, los parajurídicos emplean técnicas de aprendizaje interactivo y teatro de foro para empoderar en particular a los presos en detención preventiva para que entiendan la ley y el procedimiento que se han de aplicar en sus casos. Los parajurídicos tratan de trabajar con los organismos judiciales y ayudar a los individuos a aplicar sus derechos y la protección que les ofrece la Constitución. Discuten los casos con los fiscales, preparan listas para los magistrados y les ayudan a visitar las prisiones y realizar “tribunales móviles”. También ayudan a la policía, tanto para encontrar a los padres (de niños

207 Véase, UNODC Handbook on Improving Access to Legal Aid in Africa, páginas 31-34; Stapleton, A., Empowering the Poor to Access Criminal Justice – a Grass-Roots Perspective, Legal Empowerment Papers, IDLO; International Criminal Reform, Making Law and Policy Work, A Handbook for Law and Policy Makers on Reforming Criminal Justice and Penal Legislation, Policy and Practice, 2010, p. 45.

208 Stapleton, A., Empowering the Poor to Access Criminal Justice – a Grass-Roots Perspective, Legal Empowerment Papers, IDLO, p. 4.

209 *Ibid*, p. 4.

en conflicto con la ley), garantías y testigos (para asistir al juicio) y en las entrevistas formales con un sospechoso. Finalmente, asisten a las reuniones mensuales de los organismos judiciales y derivan los casos a abogados. En resumen, actúan como un eslabón de la cadena.

Uno de los resultados clave del trabajo del PASI ha sido la reducción de la población de las prisiones en general que estaba en detención preventiva del 40-45% de la población en general al 17,3% en 2007. Desde 2004 el promedio de la población en detención preventiva ha permanecido constante por debajo del 25%.^a

En cuanto al desarrollo de políticas, la Comisión Jurídica de Malawi ha reconocido formalmente la función de los parajurídicos en un proyecto de ley de asistencia jurídica y el Gobierno está considerando una estrategia para asistencia jurídica basada en el uso extenso de parajurídicos (bajo la supervisión de un abogado).

Una evaluación independiente del Instituto de Servicios Consultivos Parajurídicos hizo notar que su impacto se ha extendido más allá de los cambios que se han visto en las vidas de los presos y en el trabajo del sistema judicial.

a UNODC Handbook on Improving Access to Legal Aid in Africa, páginas 31-32 y Stapleton, A. Empowering the Poor to Access Criminal Justice – a Grass-Roots Perspective.

Para mejorar la accesibilidad y el alcance geográfico de la asistencia jurídica, las autoridades pueden tratar con proveedores de servicios no estatales. Se pueden tomar las siguientes medidas para permitir el establecimiento, como así también el funcionamiento eficiente y eficaz de tales asociaciones y el fortalecimiento de los mecanismos de asistencia jurídica:

Reconocer en el sistema jurídico del Estado la función a cumplir por los servicios de asistencia jurídica no estatales;

- Diversificar a los proveedores de servicios de asistencia jurídica mediante la adopción de un enfoque integral, por ejemplo alentando el establecimiento de centros que proveen asistencia jurídica integrados por abogados y parajurídicos, y realizando acuerdos con los colegios y asociaciones de abogados, clínicas universitarias de derecho, y organizaciones no gubernamentales y otras que provean servicios de asistencia jurídica;
- Establecer estándares de calidad para los servicios de asistencia jurídica y apoyar el desarrollo de programas de capacitación estandarizados para los proveedores de asistencia jurídica no estatales;
- Establecer mecanismos de monitoreo y evaluación para asegurar la calidad de los servicios de asistencia jurídica suministrados por los proveedores no estatales; y
- Trabajar con todos los proveedores de asistencia jurídica para aumentar el alcance, la calidad y el impacto y facilitar el acceso a la asistencia jurídica en todas partes del país y en todas las comunidades, especialmente en áreas rurales y grupos económica y socialmente vulnerables.

4.4. *Financiamiento*

La mayoría de los proveedores de asistencia jurídica confrontan graves retos de financiación como resultado de la escasez de abogados disponibles para proveer los servicios requeridos, lo que resulta en una sobrecarga de casos para cada abogado responsable de procesar y en un deterioro de la calidad de asistencia jurídica que se provee. Si bien es probable que la inversión inicial para desarrollar la provisión de asistencia jurídica requiera financiación de proporción, los ahorros a largo plazo se lograrán al reducir la detención, su duración y el encarcelamiento y sentencias largas a prisión, como así también los costos colaterales, que muy probablemente permitirá ahorrar dinero al Estado.²¹⁰

Las medidas para mejorar la base financiera para la provisión de asistencia jurídica pueden incluir el establecimiento de un fondo para financiar los esquemas de asistencia jurídica, apoyar a sus proveedores, tales como los colegios y asociaciones de abogados, clínicas universitarias de derecho y el patrocinio de organizaciones no gubernamentales y demás organizaciones que proveen servicios de asistencia jurídica en todo el país.

También pueden incluir la identificación de mecanismos fiscales para canalizar los fondos hacia la asistencia jurídica tales como:

- Fijar un porcentaje del presupuesto estatal para justicia penal para que sea asignado a los servicios de asistencia jurídica adecuados con las necesidades de una provisión de asistencia jurídica eficaz;
- Utilizar los fondos recuperados de actividades delictivas por embargo o multas para cubrir los servicios de asistencia jurídica. Tales medidas podrían verse acompañadas por un aumento de los delitos sancionados con multa, en vez de prisión (véase el Capítulo 6), y asignando un porcentaje de las multas recibidas al establecimiento y gestión de esquemas de asistencia jurídica.

Además se deben considerar la identificación y establecimiento de incentivos para aquellos abogados que trabajen en áreas rurales y o zonas marginales (es decir, exenciones o reducciones fiscales, reducción de los pagos de préstamos para estudiantes, etc.)

4.5. *Calidad de la asistencia jurídica*

Para que la provisión de asistencia jurídica sea eficaz, es esencial no sólo que sea accesible a la mayor cantidad de gente posible, sino que sea de buena calidad. Con este fin es crucial tomar las medidas adecuadas para equipar de personal y asegurar que los profesionales que trabajan para

²¹⁰ Por ejemplo, de acuerdo a un experimento controlado aleatorio realizado en Baltimore, Maryland, Estados Unidos, se comprobó que por cada persona a la que se le asignaba un abogado para la audiencia de fianza, comparado con aquellos que no tenían acceso a abogados, se ahorraban 10 días de alojamiento, debido a la reducción de la duración de la detención, y 6 días de alojamiento de las personas a las que finalmente se les retiraba la acusación. Además, se estimó que si Baltimore garantizaba la representación para la fianza, ahorraría 4,5 millones de dólares por año. Roger Bowles, *Pre-Trial Legal Aid for Criminal Defendants: A Cost-Benefit Approach* (Centre for Criminal Justice Economics and Psychology, University of York, Reino Unido) & Mark Cohen (Vanderbilt University, Nashville, Tennessee, USA), DFID Londres, Reino Unido y OSJI, Nueva York, p. 12.

el sistema de asistencia jurídica nacional posean las calificaciones y la capacitación adecuadas para los servicios a proveer. Se debe establecer que estén debidamente acreditados y que haya sistemas de monitoreo para asegurar que los abogados tengan los conocimientos y capacidad necesarios.

5. Conciencia y empoderamiento jurídico

Uno de los aspectos más importantes para hacer que la asistencia jurídica sea accesible a todos es asegurar que aquellos que enfrentan acusaciones delictivas sean conscientes de sus derechos. Este aspecto del concepto de asistencia jurídica no debe ser subestimado dado que puede tener un impacto muy significativo sobre el acceso a la justicia y sobre los niveles de detención y encarcelamiento. También es importante confrontar los conceptos erróneos que existen en algunas sociedades en las que el uso de los servicios de un abogado implica culpabilidad.

Se puede concientizar y ofrecer formación jurídica en las escuelas, como parte del programa de estudios nacional; por medio de la prensa, como así también por parte de clínicas jurídicas específicas para aquellos que están involucrados en el sistema judicial como sospechosos/detenidos, o las víctimas o sus familias.

El empoderamiento legal de los presos puede ser un medio eficaz que les permita entender sus casos y las consecuencias de los posibles cursos de acción, como así también representarse a sí mismos ante los tribunales. El ejemplo antes mencionado de clínicas parajurídicas realizadas a diario dentro de las prisiones por PASI en Malawi nos indica el modo en que se puede lograr esto.

RECOMENDACIONES CLAVE

ACCESO A LA ASISTENCIA JURÍDICA DURANTE LA DETENCIÓN PREVENTIVA

Para legisladores, responsables de diseñar políticas y funcionarios encargados de aplicar la ley

- Incluir en la formación de los funcionarios encargados de aplicar la ley los temas relacionados con el derecho de los sospechosos a la asistencia jurídica posterior al arresto y asegurar que dichos funcionarios sepan que están legalmente obligados a informar a los detenidos acerca de este derecho.
- Asegurar que los funcionarios encargados de aplicar la ley ayuden a los detenidos a contactarse con los abogados y con las instituciones que ofrecen asistencia jurídica y dar a esos funcionarios la información y datos de contacto de los proveedores de asistencia jurídica.
- Considerar la provisión de asistencia jurídica preliminar a las personas que la requieren urgentemente en las estaciones de policía, centros de detención o tribunales mientras se determina su culpabilidad.

ACCESO A LA ASISTENCIA JURÍDICA DURANTE EL JUICIO

Para los legisladores, responsables de diseñar políticas, fiscales y poder judicial

- Asegurar que toda persona acusada de haber cometido un delito sancionado con encarcelami-

ento o pena de muerte tenga acceso a asistencia jurídica eficaz durante todo el proceso judicial, incluyendo la apelación.

- Establecer medidas legislativas y prácticas que aseguren que toda persona acusada de un delito y su abogado tengan el tiempo y las instalaciones adecuados para preparar la defensa y, dentro de este contexto, asegurar que se otorgue al imputado y a su abogado el acceso a los documentos, información y demás pruebas correspondientes que puedan ayudar al imputado a prepararse para el caso.

ACCESO A LA ASISTENCIA JURÍDICA CON POSTERIORIDAD A LA SENTENCIA

Para la administración de las prisiones

- Informar oralmente y por escrito a todos los presos, al momento de su ingreso, acerca de su derecho a la asistencia jurídica confidencial durante el encarcelamiento, incluyendo su derecho a obtenerla gratuitamente y proporcionar dicha información adecuada a las necesidades de los analfabetos, las minorías, las personas con discapacidades y los niños en un lenguaje que puedan entender.
- Ayudar a aquellos que no tengan sus propios abogados dándoles información acerca de abogados y proveedores de asistencia jurídica.
- Proveer las instalaciones para contactarse con abogados y proveedores de asistencia jurídica, para asegurar que los encuentros con los asesores legales no se vean obstaculizados o demorados y que las políticas e instalaciones de la prisión permitan que dichos encuentros se realicen en privado.

FORTALECIMIENTO DEL ACCESO A LOS MECANISMOS DE ASISTENCIA JURÍDICA

Para los legisladores y responsables de diseñar políticas

- Considerar la puesta en vigencia de legislación específica de asistencia jurídica, cuando sea necesario, de modo que todos los imputados y presos puedan acceder igualitariamente a la asistencia jurídica sin importar sus medios económicos, origen étnico, nacionalidad u otra condición, ni tampoco su ubicación geográfica.
- Considerar la creación de un organismo o autoridad de asistencia jurídica para que provea, administre, coordine y monitoree los servicios de asistencia jurídica.
- Establecer disposiciones adecuadas y específicas para equipar de personal al sistema de asistencia jurídica nacional de acuerdo con las necesidades y asegurar que los profesionales que trabajan en el mismo tengan las calificaciones y el entrenamiento apropiado para los servicios que provean.
- Trabajar con todos los proveedores de asistencia jurídica para aumentar su alcance, su calidad y su impacto y facilitar el acceso a la misma en todas partes del país y en todas las comunidades, especialmente en áreas rurales y zonas marginales.
- Establecer acreditación apropiada y sistemas de monitoreo para asegurar que los abogados tengan los conocimientos y habilidad necesaria para asesorar a sus clientes de manera eficaz.

Para los políticos, incluyendo los ministerios correspondientes, tales como el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Finanzas

- Asegurar que se incluyen disposiciones presupuestarias adecuadas para asistencia jurídica en los procesos de planificación, incluyendo la provisión de mecanismos de financiación exclusivos y sostenibles.
- Establecer las estructuras administrativas y organizativas requeridas para asegurar que el sistema de asistencia jurídica funcione eficazmente y sea accesible en todo el país.

ASISTENCIA JURÍDICA ADECUADA AL NIÑO

Para legisladores y responsables de diseñar políticas

- Establecer legislación y medidas prácticas para asegurar que los niños que entran en contacto con el sistema judicial puedan ejercer su derecho a servicios de asistencia jurídica adecuada.
- El trabajo con los proveedores de asistencia jurídica no estatales

Para los legisladores, responsables de diseñar políticas y proveedores de asistencia jurídica

- Reconocer la función a desempeñar por los servicios de asistencia jurídica no estatales en el sistema legal del Estado.
- Diversificar a los proveedores de servicios de asistencia jurídica adoptando un enfoque integral, por ejemplo alentando el establecimiento de centros que los provean y que estén equipados por abogados y parajurídicos y realizando acuerdos con los colegios y asociaciones de abogados, clínicas universitarias de derecho, organizaciones no gubernamentales y demás organizaciones que proveen servicios de asistencia jurídica.
- Determinar los estándares de los servicios de asistencia jurídica y apoyar el desarrollo de programas de entrenamiento estandarizados para los proveedores de asistencia jurídica no estatales.
- Establecer mecanismos de monitoreo y evaluación para asegurar la calidad de los servicios de asistencia jurídica suministrados por los proveedores de asistencia jurídica no estatales.

CONCIENCIA Y EMPODERAMIENTO JURÍDICO

Para los responsables de diseñar políticas y ministerios correspondientes

- Crear conciencia y educación jurídica en las escuelas, como parte del programa de estudios nacional; por medio de la prensa, como así también mediante clínicas jurídicas específicas para aquellos que estén involucrados en el sistema judicial como sospechosos/detenidos, víctimas o sus familias.

Para las autoridades de las prisiones

- Permitir el empoderamiento jurídico de los presos, trabajando conjuntamente con los proveedores de asistencia jurídica, de modo que puedan entender sus casos y las consecuencias de los posibles cursos de acción, así como representarse a sí mismos ante los tribunales.

CAPÍTULO 5: REDUCCIÓN DE LA PRISIÓN PREVENTIVA

Tal como se lo ha tratado en la Parte I, Capítulo 1, en muchos países la proporción de gente en las instalaciones de detención preventiva es extremadamente alta y los períodos de su detención con frecuencia se prolongan mucho más allá de los límites legales. Aún en los países con bajas tasas de encarcelamiento se pueden ver severos niveles de hacinamiento en las instituciones que mantienen presos en prisión preventiva. Las políticas que se relacionan con las etapas iniciales del proceso judicial, incluyendo el arresto y la detención preventiva, pueden tener un impacto inmenso sobre la cantidad de gente alojada en las prisiones y en los niveles de hacinamiento.

Por lo tanto, cuando se desarrollan políticas para reducir los niveles de hacinamiento en las prisiones se debe considerar el evaluar si el arresto y la detención preventiva se usan excesiva e inadecuadamente. Según los resultados de tal evaluación, sería apropiado desarrollar estrategias y políticas con referencia a los estándares internacionales correspondientes para reducir la detención preventiva.

1. Reducción de la prisión preventiva: Previa a la Acusación

La detención o prisión preventiva se refiere al período de tiempo durante el cual un individuo es detenido e interrogado por la policía antes de ser acusado de un delito. Las leyes de muchos países reconocen la vulnerabilidad del imputado durante el período inmediato posterior al arresto, requiriendo que la policía presente al sospechoso de forma expedita ante el tribunal o al menos dentro de las 48 horas subsiguientes.²¹¹ Lo que se entiende es que una vez que el tribunal haya tomado una decisión, el sospechoso será liberado (absuelto, derivado o liberado bajo fianza) o transferido a instalaciones de detención preventiva para que permanezca allí por un período más largo. En la práctica, en muchos países el tiempo que el sospechoso es mantenido bajo custodia policial antes de ser imputado puede ser de meses a años.

A veces los sospechosos son mantenidos en instalaciones de detención policial o preventiva sin ser imputado por meses o incluso años, o se lo mantiene detenido por lo que se ha dado en llamar “acusación en espera”, que puede renovarse repetidamente mientras, aparentemente, se realiza la investigación.²¹² Por ejemplo en Nigeria, en el año 2009, la Comisión Nacional de Derechos Humanos informó que una gran cantidad de detenidos en prisión preventiva permanecía privado de su libertad por períodos prolongados por “acusación en espera” y que la

211 Manfred Nowak, UN Covenant on Civil and Political Rights – PIDCP Commentary, 2nd edition, Kehl/Strasbourg/Arlington 2005, p. 231; véase también CDH, Comentario General No. 8 (30 de Junio de 1982), por el que el CDH limita el período de tiempo a no más de “unos pocos días”; y CDH, *Borisenko vs Hungary*, Communication No. 852/1999 (14 de Octubre de 2002), párrafo 7.4 (período de tres días considerado demasiado largo).

212 Por ejemplo en Nigeria, muchos individuos sospechosos de haber cometido delitos sancionados con pena de muerte son mantenidos en detención por períodos prolongados sobre la base de lo que se ha dado en llamar “acusación en espera” expedida por tribunales que no tienen autoridad sobre casos de delitos a los que se aplica la pena capital. Se ha informado que la policía de Nigeria envía sistemáticamente a los sospechosos a los Tribunales Inferiores en vez de seguir el procedimiento reglamentario de enviar el caso al fiscal del Ministerio de Justicia para que decida si se lo va a elevar a la Corte Suprema, para así mantener la acusación del Tribunal Inferior mientras la investigación policial está pendiente. (UNODC, Prison Staff Training Needs Evaluation, Marzo de 2009, Atabay, T., p. 14).

demora en acusar a los delincuentes ante los tribunales adecuados contribuía substancialmente a la congestión de las prisiones.²¹³

1.1. *Prevención de los arrestos arbitrarios y reducción del período de detención preventiva*

El arresto representa el punto de entrada al sistema judicial. El motivo y la frecuencia con que se toman las decisiones de arrestar tienen un efecto en cadena sobre el proceso judicial. Mientras mayor sea la cantidad de personas arrestadas, mayor será la carga de los tribunales, mayores serán las demoras y mayor la probabilidad de injusticias debido a la menor capacidad y cumplimiento del debido proceso.

De acuerdo al derecho internacional todo individuo tiene derecho a su libertad personal. Los Estados sólo pueden privarle de su libertad en ciertas circunstancias prescriptas, sujetas al Artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Artículo 9 (1) del PIDCP. El arresto se realiza ya que se tiene la sospecha razonable y legal de que una persona ha cometido un delito definido como tal por ley. El arresto debe cumplir con los principios básicos de proporcionalidad, legalidad y necesidad. Los procedimientos de arresto deben ser conformes no sólo a la ley interna sino también a los estándares internacionales.²¹⁴

Además, un arresto que es legal de acuerdo al derecho interno puede ser arbitrario de acuerdo al derecho internacional si la ley por la que la persona es detenida es ambigua, demasiado amplia o si viola otros estándares fundamentales.

Con respecto al significado de las palabras “arresto arbitrario” en el Artículo 9 (1) del PIDCP, el Comité de Derechos Humanos ha explicado que la “arbitrariedad” no debe ser igualada con “contrario a la ley”, sino que debe ser interpretada más ampliamente para incluir elementos de inadecuación, injusticia, falta de predictibilidad y debido proceso de la ley. ... Esto significa que la permanencia bajo custodia posterior a un arresto legal no sólo debe ser legal sino también razonable según las circunstancias. La permanencia bajo custodia debe además ser necesaria en toda circunstancia, por ejemplo para evitar la huida, la interferencia con las pruebas o la repetición del delito.^a

a Communication No. 458/1991, A. W. Mukong v. Cameroon (Views adopted on 21 July 1994), in United Nations doc. GAOR, A/49/40 (vol. II), p. 181, para. 9.8.

El arresto arbitrario viola algunos de los principios más fundamentales del derecho internacional y en la gran mayoría de los casos discrimina en contra de quienes son pobres, analfabetos, pertenecientes a una minoría étnica o racial o que de alguna manera son vulnerables.

213 El NCDH informa que en la mayoría de las prisiones no se guardan registros correctos acerca de donde se mantiene a los presos con acusación pendiente. Los peores casos registrados fueron en Ikoyi en donde de una población de 1.977 presos, unos 1.308 estaban con acusación pendiente; en la Prisión de Kaduna– 201 de 889; en la Prisión de Oko – 349 de 523; Onitsha – 411 de 670. (Comisión Nacional de Derechos Humanos, en colaboración con el PNUD y NORAD, National Prison Audit, 2007-2008, Febrero de 2009, p. 8).

214 Por ejemplo, el Artículo 9 (1) del PIDCP, el Artículo 6 de African Charter on Human and Peoples’ Rights (ACHPR); los Artículos 7 (2) y 7(3) de la Convención Americana de Derechos Humanos (ACHR), el Artículo 5(1) de la European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (European Convention on Human Rights - ECHR).

La prevención de los arrestos arbitrarios y la detención prolongada antes de que el sospechoso sea presentado ante el tribunal requiere voluntad política y políticas claras que desalienten a los organismos de aplicar la ley respecto a usar su autoridad para arrestar ilegal y excesivamente pero que al mismo tiempo no sean un obstáculo para el desempeño eficaz de sus funciones legítimas.

Se pueden seguir los siguientes pasos:

- Como punto de partida, se debe revisar la legislación que rige sobre los arrestos por parte de los funcionarios encargados de aplicar la ley para asegurar que cumple con los estándares internacionales. Estas revisiones pueden incluir a la ley interna para asegurar que se prohíban los arrestos arbitrarios (tal como se los ha descrito), como así también introducir salvaguardas tales como asegurar que la persona detenida tenga el derecho a informar inmediatamente de su situación a un familiar cercano o a otra persona²¹⁵ y el derecho a acceder inmediatamente a un abogado,²¹⁶ entre otros;
- Dentro de este contexto es esencial considerar repeler todos los objetivos de arresto establecidos para delitos específicos que fuerzan a los funcionarios encargados de aplicar la ley a realizar arrestos, estén justificados o no;
- Establecer medidas para asegurar transparencia y responsabilidad, requiriendo que los funcionarios encargados de aplicar la ley mantengan un registro de custodia de todos los sospechosos detenidos,²¹⁷ incluyendo, entre otros datos, el momento y el motivo del arresto;
- Determinar límites estrictos del tiempo de custodia y establecer medidas para asegurar que los arrestados y detenidos sean llevados ante una autoridad judicial, sin demora, para que ésta decida acerca de la legalidad de la detención y la liberación de la persona cuando la detención no esté basada en criterios legales;²¹⁸
- Mejorar la capacitación que se provee a los funcionarios encargados de aplicar la ley acerca de los estándares internacionales y legislación interna correspondientes, para que se ponga en práctica dicha legislación;
- Revisar los criterios utilizados para evaluar el desempeño de los funcionarios encargados de aplicar la ley, asegurando que la cantidad de arrestos en sí mismos no constituyen un factor positivo para la evaluación y que se desalienten los arrestos arbitrarios;
- Establecer un sistema de monitoreo independiente para ver si se han cumplido, y en qué medida, los límites de tiempo establecidos para la custodia; identificar los problemas encontrados; y hacer recomendaciones (por ejemplo, en los países que han ratificado el OPCAT, este podría ser una de las responsabilidades de los Mecanismos de Prevención Nacional);
- Capacitar al personal de las prisiones acerca del manejo de los presos en prisión pre-

215 SMR, Regla 92, Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas sometidas a Cualquier Forma de Detención o prisión, Principio 16.

216 Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas sometidas a Cualquier Forma de Detención o prisión, Principio 17.

217 Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas sometidas a Cualquier Forma de Detención o prisión, Principio 12; Declaración de la ONU sobre la Protección de todas las Personas contra la Desaparición Forzada, Artículos 10 y 11.

218 Conjunto de Principios, Principio 11.

ventiva para: mantener registros precisos y actualizados de todos los datos correspondientes a los detenidos, incluyendo el estado de sus casos, si han sido acusados o no y su acceso a la asistencia jurídica; ser proactivos en cuanto a mantener informados a los tribunales acerca de los detenidos sin acusación por períodos prolongados; y facilitar el acceso de los detenidos a la asistencia jurídica.

2. Reducción de la prisión Preventiva: Posterior a la Acusación

Cuando un sospechoso es llevado ante un tribunal, o en algunos países ante un fiscal, el juez o fiscal pueden acusarlo y ordenar que sea detenido (o que continúe detenido) mientras espera el juicio. Muchas definiciones de la detención preventiva se refieren a la detención ordenada por un tribunal o fiscal mientras el imputado espera el juicio.

La regla general en los estándares internacionales es que la persona se presume inocente hasta que un tribunal competente pruebe lo contrario y que debe ser liberado y no mantenerse detenido mientras el juicio está pendiente.²¹⁹

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDH) ha declarado que la detención preventiva sólo debe usarse si es legítima, razonable y necesaria. De acuerdo al CDH, la detención puede ser necesaria en las siguientes circunstancias:²²⁰

- Para evitar la huida;
- Para evitar interferencia con las pruebas;
- Para evitar la repetición del delito;
- Cuando la persona concerniente constituye una amenaza clara y grave para la sociedad que no puede ser contenida de otra manera.

En 1990 el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente estableció que la detención preventiva puede ser ordenada sólo si existen motivos razonables para creer que las personas concernientes han estado involucradas en los delitos alegados y si hay peligro de que escapen o cometan otros delitos graves, o si hay peligro de que el curso de la justicia se vea interferido si se les deja libres.²²¹

De acuerdo a la Corte Europea de Derechos Humanos, la mera ausencia de una residencia fija no debe ser contemplada automáticamente como un peligro de huida. La Corte también ha resuelto que cuando se niega la libertad mientras el juicio está pendiente debido a que el imputado puede cometer otros delitos antes del juicio, el tribunal nacional debe quedar satisfecho de que el riesgo está sustentado y de que la tendencia a la reincidencia es evidente.²²²

²¹⁹ PIDCP, Artículo 9 (3); *Reglas de Tokio* Regla 6.1; Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas bajo Cualquier Forma de Detención o Encarcelamiento, Principio 39.

²²⁰ Human Rights and Pre-Trial Detention. A Handbook of International Standards relating to Pre-Trial Detention, Professional Training Series no. 3 (Nueva York: Naciones Unidas, 1994), 14–15.

²²¹ The Socioeconomic Impact of Pretrial Detention, Open Society Justice Initiative, Open Society Foundations, y PNUD, 2011, p. 52.

²²² Véase: Detained without trial: Fair Trials International's response to the European Commission's Green Paper on detention, Fair Trials International, Octubre de 2011, p. 31 para referencias de casos.

Se pueden tomar varias medidas o combinaciones de medidas para reducir la cantidad de personas que son detenidas innecesariamente en prisión preventiva.

Estas pueden incluir:

- Eliminar la detención preventiva por cualquier delito, asegurando que las decisiones de detención preventiva no estén basadas en el delito cometido sino en una evaluación objetiva de los factores que puedan justificarla, tales como los antes mencionados;
- Prohibir el uso de la detención preventiva para ciertos delitos que acarreen sentencias de prisión cortas;
- Requerir que la autoridad judicial dé los motivos de su decisión respecto a la detención, basada en los hechos de cada caso individual;
- Ampliar las posibilidades de fianza y determinar montos de fianza más justos;
- Introducir otras alternativas a la detención preventiva, tales como la excarcelación bajo caución juratoria, arresto domiciliario u otras restricciones.

Burundi – Aumento del respeto de las garantías judiciales y apoyo a las partes interesadas que trabajan conjuntamente

El diálogo confidencial continuo con las autoridades penitenciarias y judiciales de Burundi sobre las garantías judiciales como parte de los esfuerzos para tratar el hacinamiento fue respaldado en el año 2008 por un estudio producido por el CICR sobre este tema, tanto para las prisiones centrales como para los lugares de detención temporaria. Para difundir las recomendaciones contenidas en este estudio y facilitar su implementación, más de 100 funcionarios y otros actores y servidores de la sociedad civil responsables e involucrados en los procesos judiciales han asistido a los seminarios organizados en el año 2008 por el CICR en Buyumbura, Gitega y Ngozi. El CICR trabajó a la par de las autoridades para desarrollar una estrategia y un plan de acción para la implementación de las recomendaciones contenidas en su estudio, tal como fuera debatido durante estos seminarios.

En el año 2011, el CICR, la Agencia de Desarrollo Belga (BTC) y la administración de prisiones de Burundi (DGAP) intentaron promover que se compartan los conocimientos y experiencia para aumentar la cooperación entre los diferentes actores involucrados en el campo penitenciario a nivel provincial, nacional e internacional. Esto fue en respuesta a la identificación de problemas similares comunes en varias prisiones, sin importar su tamaño, población o ubicación y a algunas iniciativas positivas conducentes a la mitigación o resolución de tales problemas en algunas instituciones.

En Mayo de 2011, se realizó un taller de trabajo para las partes interesadas en la gestión y operación de las prisiones, en el que se discutieron en grupos pequeños varios temas generales y cuestiones específicas, incluyendo las condiciones de detención, la protección de presos vulnerables y la gestión de recursos. El hacinamiento fue identificado como una causa de los muchos problemas presentados. Al finalizar el taller, el personal de cada prisión definió tres objetivos a implementar dentro de sus propias instalaciones. Estos objetivos serán monitoreados por DGAP y por la Inspección General de Justicia (Ministerio de Justicia) y el CICR y la BTC estarán disponibles como apoyo secundario. Conjuntamente con las medidas que intentan mejorar el proceso judicial, se asumieron obras de rehabilitación y construcción por parte de las autoridades con el apoyo del CICR en varias prisiones y cachots (celdas locales), con miras a aliviar la promiscuidad causada por el hacinamiento.

Fuente: CICR Improving detainees living conditions : Helping authorities fulfil their responsibilities, Ginebra, 4 de Septiembre de 2009

Brasil toma medidas para reducir la detención preventiva

El 4 de julio de 2011 el Congreso de Brasil aprobó una nueva ley sobre medidas alternativas a la prisión preventiva, que busca reducir la cantidad de gente que entra al sistema penitenciario.

La ley subraya el principio de que la detención preventiva debe ser la excepción y no la norma. Presenta nueve alternativas a la detención preventiva, tales como la fianza y el monitoreo electrónico. El juez no puede imponer la detención preventiva de los delincuentes imputados por primera vez de delitos no violentos con posibles condenas de menos de cuatro años de prisión. La ley requiere que la detención preventiva sea usada como último recurso y sólo en instancias muy específicas.

Fuente: Universal Periodic Review Submission Brazil UNODC 2011 OHCHR

2.1. Excarcelación con caución económica (Fianza)

La excarcelación con caución económica es un mecanismo legal utilizado para permitir la libertad de una persona acusada de un delito antes de concluir su caso si se cumplen ciertas condiciones. Estas condiciones han sido diseñadas para asegurar que el imputado vuelva al tribunal para el juicio. Frecuentemente involucran depositar cierta cantidad de dinero como garantía ante el tribunal, que puede confiscarlo para el Estado si el imputado no vuelve ante el tribunal en la fecha y a la hora señalada. La fianza usualmente es entregada por el sospechoso o imputado o un familiar pero esto no es necesariamente un requisito.

En muchos países una gran cantidad de detenidos en prisión preventiva permanece en prisión debido a que no pueden entregar la suma de dinero correspondiente o las garantías establecidas en las condiciones de su fianza. Esto da como resultado que la gente sea encarcelada no porque representan un riesgo para la seguridad pública sino porque son pobres.

Por lo tanto es importante que los montos requeridos para la fianza sean accesibles y tengan en cuenta los medios económicos del delincuente.

Es igualmente importante que existan otras alternativas y que éstas no requieran que el imputado tenga suficientes recursos económicos. Las posibles alternativas incluyen la liberación del imputado y ordenarle que cumpla con una o más de las siguientes condiciones:

- Que comparezca ante el tribunal en una fecha específica (excarcelación bajo caución juratoria);
- Que permanezca en una dirección específica;
- Que se presente diaria o periódicamente ante un tribunal, ante la policía u otra autoridad;
- Que entregue sus pasaportes u otros documentos de identidad;
- Que acepte la supervisión de un organismo designado por el tribunal;
- Que se someta al monitoreo electrónico.

2.2. Excarcelación bajo caución juratoria/ Excarcelación con caución económica

La libertad incondicional, también conocida como excarcelación bajo caución juratoria, se da cuando el imputado promete comparecer ante el tribunal tal como se le ha ordenado (y, en algunas jurisdicciones, cumpliendo con todas las leyes).

En los casos en que la persona es conocida en la comunidad, tiene un trabajo, apoyo familiar y es la primera vez que delinque, las autoridades pueden considerar la excarcelación con caución económica. Esta debe ser una opción en todos los casos de delitos menores.²²³

En muchas jurisdicciones, especialmente en los países con vastas áreas rurales y escaso acceso a los principales asentamientos urbanos, rara vez se aplica la excarcelación bajo caución juratoria debido a los problemas que se presentan para saber en dónde viven y encontrarlos si fuera necesario.

En tales circunstancias se debe considerar la vinculación con personas clave de la comunidad, tales como jefes tribales u otros representantes comunitarios, para asegurar el cumplimiento de las condiciones de libertad de aquellos liberados provisionalmente bajo caución juratoria.

Tal cooperación debe estar acompañada por la concientización de la comunidad acerca del sujeto que está bajo fianza, para así asegurar que tal liberación no es considerada como una absolución. En algunos países ese malentendido ha conducido a actos violentos en contra de la persona liberada, como una forma de administración de justicia por parte de la gente.

Costa Rica - Excarcelación bajo caución juratoria

Costa Rica es uno de los países de América Latina en los que la legislación incluye la posibilidad de excarcelación bajo caución juratoria durante el período anterior al juicio. De acuerdo a un estudio realizado por ILANUD en 1980, rara vez se aplicaba excarcelación bajo caución juratoria, debido a que, tal como lo explicaron el 81% de los jueces, se temía que el acusado huyera. En 1989 ILANUD realizó investigaciones para averiguar si estos temores estaban justificados. El estudio comparó el grado de cumplimiento de las condiciones de excarcelación entre dos grupos: (1) aquellos excarcelados con caución económica (con garantías monetarias); y (2) aquellos excarcelados bajo caución juratoria. El estudio se realizó durante un período de 6 años y cubrió un total de 468 casos. Los resultados fueron que en los juicios realizados en los tribunales de primera y segunda instancia el nivel de cumplimiento era el mismo para ambos grupos. En los tribunales de tercera instancia, un 15,6% de los liberados bajo comparecencia personal no comparecieron ante el tribunal, comparado con el 2,9% de aquellos que fueron liberados bajo fianza pecuniaria. Los investigadores concluyeron en que el motivo de esta gran diferencia en los tribunales de tercera instancia era que “los requerimientos metodológicos del proceso se cumplen en menor medida, [...] y menor rigor [en los tribunales de tercera instancia que en los de primera o segunda instancia]”.

Basándose en los resultados de su estudio, ILANUD hizo las siguientes recomendaciones:

1. Aumentar el uso de la excarcelación bajo caución juratoria en Costa Rica;
2. Organizar talleres de trabajo con los jueces para transferir los conocimientos adquiridos en virtud de este estudio;
3. Esta forma de liberación debe ser cuidadosamente implementada mediante la introducción de unas pocas medidas prácticas:
 - a. Informar a los detenidos acerca de su condición y obligaciones: El imputado debe recibir una explicación clara acerca de las implicaciones de su excarcelación y las condi-

223 UNODC *Manual sobre Alternativas*, p. 12.

- ciones que deben cumplirse, de modo que la persona así entienda la importancia de cumplir con sus obligaciones;
- b. Mantener un sistema de control periódico, pero no más de una vez por mes, dado que el requisito previo de presentarse una vez por semana era muy difícil de cumplir debido a motivos prácticos (por ej. gente que vive y trabaja en áreas rurales remotas);
 - c. Obtener la dirección y el número de teléfono del imputado, como así también los de un pariente o allegado ;
 - d. En caso de que el imputado no se presente como debe: llamarle, ofrecerle una segunda oportunidad de encontrarlo o usar un "garante";
 - e. Mantener el principio de humanidad y tratar de evitar la detención preventiva dado que se presume que los sospechosos son inocentes;
4. Establecer una evaluación periódica para determinar el nivel de aplicación de la excarcelación bajo caución juratoria;
 5. Iniciar proyectos similares en otros países de la región que tengan sistemas similares.

Fuente: E. Carranza, M. Houed, N. J. O. Liverpool, L.P. Mora, L. R. Manzanera, "Sistemas Penitenciarios y Alternativas a la Prisión en América Latina y el Caribe", ILANUD, 1992, págs. 97-136

En algunos países, se han introducido "Servicios de excarcelación" que han ayudado a reducir la cantidad de personas retenidas en detención preventiva. Estos servicios surgieron en los Estados Unidos como respuesta a las inequidades del sistema de fianza monetaria, como así también debido a las necesidades de los funcionarios judiciales de obtener información confiable para tomar decisiones acerca de las fianzas.²²⁴ Los programas de servicios anteriores al juicio sirven para suministrar la información necesaria para que los funcionarios judiciales tomen las decisiones adecuadas sobre la aplicación de la fianza. También se utilizan para monitorear y supervisar a los imputados excarcelados mientras el juicio está pendiente.²²⁵ Estos programas de servicios anteriores al juicio han sido desarrollados en muchas partes de los Estados Unidos y se han introducido en algunos otros países del mundo, con cierto grado de éxito.²²⁶

2.3. Medidas Restrictivas

Las Reglas de Tokio, Regla 6.2, disponen una gama de medidas restrictivas como alternativa a la detención preventiva. Las medidas restrictivas pueden confinar al sospechoso o al imputado a un lugar específico (por ej. su hogar, una institución o un área geográfica específica), restringir su acceso a un cierto lugar (por ej. la casa de su familia) o prohibir que el sospechoso o imputado acuda a un lugar o reunión determinado con ciertas personas identificadas. En cuanto a asegurar la presencia del sospechoso o imputado en el juicio, un régimen de visitas periódicas a un organismo o autoridad designados por el tribunal, o la confiscación de su pasaporte, pueden ser suficientes en lugar de la detención o fianza. Si se eligen las medidas restrictivas, el juez debe optar por aquellas que sean más necesarias y proporcionadas según las circunstancias.²²⁷

²²⁴ National Institute of Justice, Pre-trial Services Programs: Responsibilities and Potentials (Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, U.S. Government Printing Office, 2001), pp. 7-13 and Appendix A.

²²⁵ Véase: Van Nostrand, M., Legal and Evidence Based Practices: Application of Legal Principles, Laws and Research to the Field of Pre-trial Services, The Crime and Justice Institute and the National Institute of Corrections, Abril 2007 for further detailed information.

²²⁶ Véase: Karth, V., "Between a Rock and a Hard Place", Open Society Foundation para Sudáfrica, en particular, pp. 10-13 y Presumption of Innocence – Pretrial Services Program, State of Morelos Juvenile Justice System – Mexico, Open Society Justice Initiative, (<http://presunciondeinocencia.insyde.org.mx/>).

²²⁷ Véase: *Código Procesal Penal Modelo*, Capítulo 9, Parte 3, p. 300-301 Artículo 184 y comentario.

La disponibilidad de tales medidas en la legislación y en la práctica pueden ayudar a reducir el uso de la detención mientras el juicio está pendiente, dado que los jueces tendrán más confianza en que, con las restricciones, el imputado no huya, interfiera con los testigos o afecte las pruebas.

Rusia -Tendencias de la Detención Preventiva

El porcentaje de personas alojadas en centros de detención preventiva (SIZO) en Rusia ha declinado todos los años entre 2005 y 2010 y la tasa de disminución parece acelerarse. La reducción de la población SIZO parece ser el resultado de una disminución marcada y sostenida de la cantidad de imputados que están bajo custodia antes del juicio. Quizás el grado de reducción podría haber sido mayor si no fuera por un aumento en la duración de la detención, representada por el crecimiento de una cantidad de extensiones en las custodias.

Gran parte de la reducción en la cantidad de detenciones preventivas puede atribuirse a la disminución de la cantidad de sospechosos acusados de delitos graves. De acuerdo a ello, los investigadores policiales han identificado una cantidad menor de sospechosos cada año y los fiscales han presentado muchos menos pedidos de detención preventiva. Sin embargo, también parece que los fiscales discriminan más al hacer su evaluación de la necesidad de detención. Entre 2005 y 2010, cuando la cantidad total de sospechosos "identificados" por la policía cayó en un 36%, la cantidad de pedidos de detención cayó en un 45%, de 277.208 a 165.323.

Más aún, desde el año 2005 ha declinado continuamente la proporción de todos los imputados en detención preventiva. De los 903.928 imputados en el año 2005, 246.243 (o un 27%) estaban detenidos al momento de su sentencia. De los 870.082 imputados de un delito en el año 2010, sólo 174.855 (20%) estaban detenidos al momento de su sentencia. Si bien es necesario investigar más para entender estas cifras, estos datos son signos de que los tribunales de Rusia pueden estar realizando un enfoque más cauteloso de la detención preventiva.

La principal "alternativa" para la detención preventiva en Rusia es la excarcelación bajo caución juratoria, que se aplica en un 75-80% de todas las acusaciones. Rara vez se aplican alternativas más sofisticadas, y en el año 2010 sólo hubo 629 excarcelaciones con caución económica y 668 de arrestos domiciliarios.

Fuente: Todd Foglesong, Senior Research Associate, Program in Criminal Justice Policy and Management, Harvard Kennedy School of Government, Junio de 2011.

http://www.hks.harvard.edu/var/ezp_site/storage/fckeditor/file/pdfs/centers-programs/programs/criminal-justice/SafetyJusticeResarchinBrief-Pretrial_Detention_in_Russia_2001-2010.pdf

Véase también: "Fewer Russians ending up in pre-trial cells – officials", 1 de Noviembre de 2011 <http://rt.com/news/prime-time/prisons-inmates-death-russia-311/>

3. Derivación del Sistema judicial

Las Reglas de Tokio disponen que, cuando corresponda, la policía, los fiscales y demás organismos que traten con casos penales deben tener autoridad para absolver al delincuente si consideran que no es necesario continuar con el caso. También expresan la necesidad de crear un conjunto de criterios con el propósito de decidir acerca de si es apropiada la absolución del imputado o la resolución del proceso. Disponen que el fiscal tenga la posibilidad de imponer medidas no privativas de la libertad, si corresponden, para casos de menor importancia.²²⁸

La discrecionalidad de la policía y de los fiscales para derivar algunos casos específicos fuera del sistema judicial puede ser un buen mecanismo para tratar con problemas que van desde la reducción de la cantidad excesiva de casos que afecta a los sistemas penitenciarios hasta evitar la estigmatización y el costo social del enjuiciamiento y el encarcelamiento. La derivación puede hacerse durante las distintas etapas de los distintos sistemas y para distintos tipos de delincuentes. Regularmente, se produce antes del juicio y así se evita el procedimiento judicial por completo.

La derivación puede basarse en un reconocimiento de la responsabilidad por el delito y en un acuerdo para remediarlo, usualmente prestando servicio comunitario o compensando a la víctima. A veces se envía al delincuente a un programa que trate su problema específico, tal como la dependencia de alcohol o drogas o de atención en salud mental.

3.1. Derivación a un proceso de resolución alternativa de disputas

Algunas derivaciones suelen llevarse hacia un proceso de resolución alternativa de disputas por el que la víctima y el delincuente (y, en algunos modelos, otros miembros de la comunidad) se reúnen y preparan un plan sobre el modo en que el delincuente puede subsanar sus acciones. Este tipo de interacción entre las víctimas y los delincuentes es la base de la justicia restaurativa, un enfoque que durante las últimas décadas ha ganado popularidad en muchos sistemas de todo el mundo.

Hay varias formas alternativas de resolver las disputas, que pueden incluir:

- Negociación: las partes llegan a un acuerdo sin involucrar a terceros.
- Mediación o conciliación: es la que provee un foro en el que las partes resuelven sus propias disputas, con la ayuda de un tercero neutral.²²⁹ La conciliación difiere de la mediación en el sentido de que el conciliador sugiere soluciones, mientras que el mediador tiene que lograr una comunicación constructiva entre las partes hasta llegar a un punto en que ellas mismas pueden encontrar una solución.²³⁰
- Arbitraje: que se parece más al litigio tradicional en cuanto a que un tercero neutral escucha los argumentos de las partes e impone una decisión definitiva y obligatoria que puede ser ejecutada por los tribunales.²³¹

228 Reglas de Tokio, Regla 5.1.

229 <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/alternative+dispute+resolution>.

230 Alvarez y Highton, "La mediación en el panorama latinoamericano", en *Revista Sistemas Judiciales*, no. 1, Junio de 2001, citada en S. Westerland, M. Widenbadh, *The Rural Judicial Facilitators Program in Nicaragua*, p. 13.

231 <http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/alternative+dispute+resolution>.

- Resolución comunitaria (o resolución informal de disputas): es con frecuencia independiente del sistema legal formal, aunque en algunos sistemas formales se han establecido vínculos con los sistemas basados en resoluciones comunitarias. Los procesos de resolución comunitaria desempeñan una función importante en varios países de África, América Latina y el Sur de Asia. Son menos costosas y más accesibles para los pobres y permiten la resolución de los conflictos sin tener que pasar por procesos judiciales formales y por lo tanto reducen la carga de los tribunales. Sin embargo también tienen sus inconvenientes, tales como la falta de responsabilidad adecuada, la posible discriminación debida a la condición social, el género o la riqueza, como así también la falta de resguardo de los derechos humanos. Por lo tanto, al forjar vínculos con los sistemas de justicia no estatales, siempre se deben tener en cuenta las posibles implicaciones en cuanto a derechos humanos y grupos vulnerables, tales como las mujeres, los niños y los pobres, para que queden protegidos del abuso y de la discriminación.

Toda estrategia que considere el desarrollo de capacidades o la vinculación con los sistemas de justicia no estatales para ayudar a reducir la cantidad de casos que se procesan a través de los tribunales, debe estar precedida por una evaluación del sistema de justicia consuetudinario, para así entender el contexto social y cultural en el que opera; la manera en la que resuelve los casos penales y los tipos de negociación a los que llega; los tipos de caso que es capaz de resolver; las prácticas que puedan violar las normas internacionales y la relación existente entre el sistema consuetudinario y el sistema formal desde una perspectiva histórica y política.²³² Sobre la base de tal evaluación se deben tomar medidas para tratar las preocupaciones e inconvenientes y al mismo tiempo no afectar la naturaleza informal y accesible del sistema.

Se debe enfatizar que, en general, sólo los casos penales leves serían adecuados para ser resueltos en sistemas de justicia consuetudinarios o no estatales, de modo similar a la mayoría de los casos que puedan ser considerados para ser derivados del sistema judicial.²³³

- La justicia restaurativa, que ha surgido en los últimos 30 años, tiene mucho en común con la filosofía subyacente de los antiguos procesos de resolución de conflictos. En la actualidad, más de 80 países aplican algún tipo de enfoque restaurativo para tratar con el delito.²³⁴ Los programas de justicia restaurativa pueden aplicarse en todas las etapas del sistema judicial, sujetos a la legislación nacional. Cuando se los usa antes de que el caso pase a juicio, o durante el proceso del juicio, pueden conducir a la derivación del caso fuera del procedimiento penal, siempre que se haya llegado a un

232 UNODC handbook on criminal justice reform in post conflict states, p. 110.

233 Para una discusión más detallada de los sistemas de justicia consuetudinarios y no estatales, véase UNODC handbook on criminal justice reform in post conflict states, pp. 103 – 113 (http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/11-83015_Ebook.pdf).

234 Van Ness, *An overview of restorative justice around the world*, 2005, p. 2.

acuerdo entre la víctima y el delincuente. Los procesos de justicia restaurativa pueden ser adaptados a los diversos contextos culturales y a las necesidades de diferentes comunidades. El enfoque integral de la implementación de los programas de justicia restaurativa dentro del sistema nacional debe dar como resultado la creación de una variedad de programas a los que se pueda referir a las personas desde diferentes puntos del proceso judicial.

El proceso de derivación presenta muchas ventajas inherentes. En el caso del delincuente, evita antecedentes penales y sus consecuencias negativas, se beneficia educacionalmente de los programas diseñados para evitar la reincidencia, o para enmendar directamente a la víctima y, por medio de esto, puede que desarrolle empatía y un sentido de responsabilidad social. En los procesos de justicia restaurativa, las víctimas con frecuencia expresan niveles altos de satisfacción con sus resultados. También se beneficia el servicio de fiscalía y los tribunales, dado que se liberan recursos para tratar casos más graves y complejos y, si los programas de derivación son eficaces, se reduce la posibilidad de que el imputado vuelva a delinquir en el futuro.

3.2. *Discrecionalidad de la policía y el fiscal*

El margen para que la policía y el servicio de fiscalía actúen con discrecionalidad depende del sistema legal de un país, de su nivel de profesionalismo y de su capacitación para encontrar soluciones alternativas y/o referir los casos a organismos alternativos y de la variedad o disponibilidad de estas instituciones alternativas.

En el sistema del derecho anglosajón, los fiscales tienen amplia discrecionalidad acerca de la continuación del caso y esta discrecionalidad generalmente no está sujeta a revisión judicial.²³⁵ Para alentar la resolución eficiente del caso, el fiscal puede decidir retirar los cargos o entrar en negociaciones previas al juicio, sea en cuanto a la acusación o a la declaración de culpabilidad.²³⁶ Algunos países que sostienen el derecho civil defienden el principio de acusación plena u obligatoria.²³⁷ Sin embargo, en la práctica, los fiscales tienen por lo menos cierta discrecionalidad durante la fase previa al juicio.²³⁸

Para que sus facultades discrecionales sean eficaces y se implementen de manera justa y coherente, la policía y los fiscales necesitan directrices claras acerca de cuándo pueden usar su discrecionalidad para absolver un caso, cuándo pueden derivar los casos que correspondan a un programa en la comunidad y cuándo proceder con el proceso penal.²³⁹ Por ejemplo, ciertas categorías de delitos pueden ser incluidos en las directrices (como los delitos contra la propiedad, en los que la restitución monetaria es más adecuada) o ciertas categorías de delincuentes que deben tener prioridad (como los delincuentes con necesidad de atención en salud mental, mujeres con hijos que dependen de ellas, etc.).

²³⁵ Cumaraswamy, D. P. and Nowak, M., “Human Rights in Criminal Justice Systems”, Strasbourg, France, 18-20 de Febrero de 2009, 9th Informal Asia-Europe Meeting (ASEM) Seminar on Human Rights, Background Paper, p. 11.

²³⁶ *Ibíd.*

²³⁷ *Ibíd.*

²³⁸ *Ibíd.*

²³⁹ Directrices de la ONU acerca de la Función de los Fiscales, Directriz 17.

Las estrategias de reforma penal que intentan reducir la detención preventiva pueden considerar:

Aumentar la discrecionalidad que tiene la policía y los fiscales para derivar los casos adecuados fuera del sistema de justicia;

Introducir directrices y aumentar la formación de la policía y de los fiscales en cuanto al ejercicio adecuado de sus facultades discrecionales, de manera coherente y justa, y aumentar su conciencia acerca de las necesidades de los grupos vulnerables (por ej. niños, personas con necesidades de atención en salud mental; extranjeros);

Desarrollar instrumentos para que la policía y los fiscales evalúen si la derivación corresponde y es adecuada;

Proveer guía e información a la policía y a los fiscales acerca de los programas comunitarios a los que se pueda derivar a los delincuentes e invertir en el desarrollo de tales programas;

Establecer mecanismos de cooperación entre la policía y los fiscales y estos servicios.

3.3. *Fomento de la rendición de cuentas*

Siempre que se dé a una institución judicial la discrecionalidad y facultad para la toma de decisiones es necesario asegurar que los funcionarios y organismos correspondientes asuman la responsabilidad por las mismas. Es importante que se establezcan medidas para evitar decisiones arbitrarias, derivadas de sobornos u otros favores. Tales medidas deberían incluir, por lo menos, el registro cuidadoso de las decisiones y el monitoreo por parte de organismos independientes.

En las sociedades en las que la corrupción representa un gran problema en todas las esferas de la vida, puede ser difícil asegurar la rendición de cuentas, y esto debe tenerse en cuenta cuando se decide la medida de discrecionalidad de la policía y de los fiscales.

Nicaragua - Reducción de la población de las prisiones y la función de la mediación

La mediación se ha hecho importante en América Latina y prácticamente ha sido incluida en las estrategias de reforma de todos los países de la región.

La población de las prisiones de Nicaragua disminuyó de 131 por 100.000 en el año 2002 a 119 en el año 2008. Se estima que esto es el resultado de otorgar beneficios legales a los presos y a un acuerdo entre el Poder Judicial y la Policía Nacional que permitía que aquellos que cometieran infracciones no fueran referidos al sistema penitenciario, sino que fueran derivados a medidas alternativas.

Además, de acuerdo al Código de Procedimientos Penales, las partes en casos penales leves pueden optar por la mediación en vez de un proceso judicial común. El *Facilitador Judicial Rural* (FJR) es un organismo autorizado para mediar como parte de un programa que cubre la mayoría de las áreas rurales del país y proporciona facilitadores para que ayuden a resolver conflictos y delitos leves en áreas remotas en las que el acceso al sistema de justicia formal es limitado o casi inexistente. Los

facilitadores son parte de Poder Judicial desde el año 2002 y conjuntamente con la Oficina del Defensor Público (Defensoría Pública), la ley Nicaragüense los reconoce como personal auxiliar de la administración de justicia.

La Organización de los Estados Americanos en Nicaragua, que es responsable de la ejecución del Programa de Facilitadores Judiciales Rurales, declara que se ha comprobado que el programa ha tenido éxito. No sólo ha mejorado el acceso a la justicia y suministrado servicio judicial a los ciudadanos pobres, sino que también ha tenido otros efectos positivos tales como hacer que la gente sea consciente de sus derechos y, a largo plazo, ayude a reducir la pobreza. El sistema y sus características comparten los principios comunes del movimiento de justicia restaurativa.

Fuentes: ILANUD, Delito, Justicia Penal y Prisión en América Latina y el Caribe, Elías Carranza (Coordinador), 2010 y Sara Westerlund, Marlene Midenblad, The Rural Judicial Facilitators Program in Nicaragua – an Exemplary Model of Restorative Justice? (2007)

La derivación de delincuentes dependientes de drogas, delincuentes con necesidad de atención en salud mental, mujeres y niños se tratan en el Capítulo 6, Sección 6, Categorías Especiales.

4. Reducción de la duración de la prisión preventiva

El *PIDCP*, Artículo 9.3 dispone que “Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad.” Además del requerimiento de una pronta revisión judicial, el Art. 9.4 dispone que “Toda persona que sea privada de libertad en virtud de detención o prisión tendrá derecho a recurrir ante un tribunal, a fin de que éste decida a la brevedad posible sobre la legalidad de su prisión y ordene su libertad si la prisión fuera ilegal.” El *PIDCP*, Artículo 14 (c) dispone que los imputados tengan derecho a ser juzgados sin dilaciones indebidas.

Sobre la base de estas disposiciones del derecho internacional, se puede tomar una cantidad de medidas que pueden reducir la duración excesiva de la detención preventiva, tales como:

- Establecer por ley límites de tiempo reglamentarios para la detención preventiva;
- Si todavía no se lo ha establecido por ley, los detenidos deben tener el derecho a que su detención sea revisada periódicamente por parte de una autoridad judicial independiente, para determinar si es necesario que dicha detención continúe y a ser liberados si parece ser excesivamente larga;
- Se puede establecer un sistema de inspección judicial para que monitoree la implementación de las leyes;

Argentina - Centros de detención en la Provincia de Buenos Aires

En la provincia de Buenos Aires de Argentina, se han establecido oficinas de defensores públicos y fiscales dentro de los centros de detención. Las personas arrestadas se llevan inmediatamente a los centros de detención, en vez de llevarlos a las estaciones de policía, para evitar las dilaciones en el proceso de los casos y para asegurar que todos los sospechosos tengan acceso inmediato al defensor público. Esta práctica ha tenido un impacto positivo en la reducción de la cantidad de personas mantenidas en detención preventiva.

Fuente: Alejandro Enrique Marambio Avaría, ex Director General del Servicio Penitenciario Federal Argentino y Elías Carranza, Director de ILANUD.

- Se pueden tomar medidas adicionales, tales como el uso de sanciones en contra de los tribunales en caso de aplazamientos injustificados y frecuentes;
- La misma medida se puede usar en contra de los abogados que se ausentan repetidamente de las audiencias judiciales, tal como lo recomienda la Declaración y Plan de Acción de Uagadugú sobre Aceleración de las Reformas Penitenciarias y Penales en África (*Ouagadougou Declaration and Plan of Action on Accelerating Prisons and Penal Reforms in Africa*);
- Se puede realizar una revisión crítica de los procedimientos y burocracia relacionada con la administración de los tribunales para mejorar su eficiencia y la capacidad del personal, reduciendo así los requerimientos procesales innecesarios o injustificados (véase también el Capítulo 3, Sección 3);
- Se puede introducir un sistema de horarios programados para que los tribunales den prioridad a los casos de personas que son mantenidas bajo custodia;
- También hay maneras de llevar los tribunales a las personas presas para asegurarse que sean “juzgados sin demoras indebidas”. Estos tribunales móviles han probado ser eficaces para aliviar a corto plazo el hacinamiento en las instalaciones de detención preventiva.

República Democrática del Congo - Tribunales Móviles

En los países en los que los tribunales han sido devastados por conflictos o no pueden llegar a lugares rurales remotos, el tribunal móvil, o *chambre foraine* como se lo llama en la República Democrática del Congo, opera como cualquier otro tribunal y está integrado por funcionarios judiciales, personal administrativo y abogados. Su llegada se anuncia por anticipado y se establece un tribunal al aire libre que procede a tratar los casos que se someten a juicio.

Entre los años 2004 y 2006, *Avocats sans frontières* inició un programa piloto de tribunales móviles en tres provincias de la República Democrática del Congo, financiado por el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido. En un período de 18 meses realizaron 16 tribunales móviles en áreas en las que no había tribunales (o *tribunaux de grande instance*) y trató con más de 1.000 casos (un 40% de ellos eran casos antiguos y algunos de ellos habían estado esperando por años a ser juzgados; un

70% de ellos eran casos penales) y se dictó sentencia en un 70% de los casos. A todas las sesiones de los tribunales asistieron entre 300 y 1.000 personas. Además de llevar los tribunales al pueblo, los magistrados dedicaban tiempo para explicar la ley y el proceso judicial al público en general. Las encuestas de usuarios que se realizaron posteriormente reflejaban amplia satisfacción con el proceso y sorpresa al ver que se hizo rendir cuentas a cierta gente que se consideraba intocable y que incluso fue sancionada por el tribunal.

Fuente: UNODC Handbook on improving access to legal aid in Africa, pp. 64-65

Véase también el Capítulo 4, Acceso a la Asistencia jurídica, para apreciar el impacto considerable que la asistencia jurídica puede tener sobre la aplicación y duración de la detención preventiva.

5. Consideraciones Económicas

El uso excesivo de la detención preventiva puede ser muy costoso para el estado. Los costos directos incluyen la operación de las instalaciones penitenciarias, el mantenimiento de los presos y los costos de investigación y el proceso judicial. Hacer seguimiento a un caso penal en contra de un detenido cuesta más al Estado si se lo compara con los imputados que están en libertad. Con frecuencia aquellos en prisión preventiva tienen una mayor cantidad de audiencias que los que no están detenidos y el Estado debe cubrir todos los costos relacionados con esas audiencias, incluyendo el transporte y los guardias.²⁴⁰ Por ejemplo, Open Society Institute (OSI) informa que un estudio realizado en el Reino Unido determinó que el costo total anual de la detención preventiva para el Estado era de 30 millones de dólares.²⁴¹ Esto representaba un 59% del costo total de la detención preventiva (incluyendo al Estado, los detenidos y sus familias), que era de 51 millones de dólares.²⁴² En Méjico, el costo total anual de la detención preventiva para el Estado se estimaba que es de 454 millones de dólares, que representaban un 58% del costo total.²⁴³ En Argentina, el costo directo de la detención preventiva para el Estado se estimaba en la suma de 75 millones de dólares, que representaban un 68% del costo total de la detención preventiva.²⁴⁴

En el año 2006 en la Unión Europea, el costo promedio para mantener a una persona en detención preventiva por un mes era 3000 Euros.²⁴⁵ Con una población en detención preventiva de aproximadamente 132.800 en el año 2011, el costo de la detención preventiva para los Estados Miembros de la Unión Europea era de casi 4.8 mil millones de Euros.²⁴⁶

Evaluar los verdaderos costos de la detención preventiva – tanto directos como indirectos – requiere considerar el impacto de la detención preventiva no sólo sobre los detenidos, sino también

240 Socioeconomic Impact of Pretrial Detention, Justice Initiative, Open Society Foundations, PNUD, 2011, p. 35.

241 *Ibid.* p. 35.

242 *Ibid.* p. 35.

243 *Ibid.* p. 36.

244 *Ibid.* p. 36.

245 Detained without trial: Fair Trials International's response to the European Commission's Green Paper on detention, Fair Trials International, Octubre de 2011, p. 6.

246 *Ibid.* p. 7.

sobre sus familias y comunidades, que pueden ser inmensos. Mucha gente que está en detención preventiva, especialmente por períodos largos, perderá su trabajo, lo que resulta en avatares económicos para las familias, como así también pérdidas por la falta de pago de impuestos para el Estado. Las implicaciones en cuanto a la atención a la salud y los costos consecuentes de ser mantenidos en detención preventiva pueden ser graves, tal como se lo subraya en la Parte I, Capítulo 1, Sección 3.2. La posible criminalización de quienes delinquen por primera vez, de gente acusada de delitos muy leves, o de gente que posiblemente es inocente, mantenida en detención preventiva por períodos largos junto con aquellos acusados de delitos graves puede contribuir a la delincuencia y a la reincidencia en el futuro, especialmente si se tiene en cuenta conjuntamente con la pérdida del empleo y las dificultades subsiguientes para encontrar trabajo al ser liberados de la detención preventiva. Estos costos son difíciles de calcular, pero pueden ser vastos.

El uso excesivo y los costos de la detención preventiva pueden restringir la capacidad del gobierno para invertir en otras esferas, tales como educación, salud y desarrollo socioeconómico, especialmente en los países de bajos recursos en donde los presupuestos estatales son limitados y usualmente inadecuados para satisfacer las necesidades básicas de sus ciudadanos. Esto puede impactar sobre los niveles de delincuencia en general, tal como se lo trata en la Parte I, Capítulo 2, Sección 2.

RECOMENDACIONES CLAVE

REDUCCIÓN DEL USO DE LA DETENCIÓN PREVENTIVA

Reducción de los arrestos arbitrarios

Para los legisladores, responsables de diseñar políticas y funcionarios encargados de aplicar la ley

- Asegurar que la legislación sobre arrestos cumple con las normas internacionales y prohíbe específicamente los arrestos arbitrarios.
- Establecer medidas que aseguren transparencia y responsabilidad, requiriendo que los funcionarios encargados de aplicar la ley lleven un registro de custodia de todos los sospechosos detenidos incluyendo, entre otros datos, la hora y los motivos del arresto.
- Establecer límites de tiempo estrictos al momento de la custodia y medidas para asegurar que los arrestados y detenidos sean llevados ante una autoridad judicial, sin dilaciones, para que la autoridad judicial decida la legalidad de la detención y la liberación de la persona cuando su detención no está basada en criterios legales.
- Proveer capacitación a los funcionarios encargados de aplicar la ley acerca de las normas internacionales correspondientes y la legislación interna.
- Revisar los criterios para evaluar el desempeño de los funcionarios encargados de aplicar la ley, asegurando que la cantidad de arrestos en sí mismos no constituyan un factor positivo para la evaluación de su desempeño; y repeler todas las cuotas de arrestos establecidas para delitos específicos.
- Establecer un sistema de monitoreo independiente para verificar si se cumplen los límites de tiempo de custodia y en qué medida, para identificar los problemas y hacer recomendaciones.

Reducción de la Detención Preventiva – Posterior a la acusación

Para legisladores, responsables de diseñar políticas, fiscales y Poder Judicial

- Asegurar que la legislación y la práctica refleje los requerimientos de las normas internacionales relacionadas con el uso de la detención preventiva, restringiendo su uso a circunstancias estrechamente prescriptas.
- Eliminar la detención preventiva obligatoria para todos los delitos y prohibir el uso de la detención preventiva para ciertos delitos.
- Aumentar las posibilidades de fianza y establecer medidas para asegurar que los montos de las fianzas sean justos, teniendo en cuenta las circunstancias económicas de los imputados, e introducir otras alternativas a la detención preventiva, tales como la liberación bajo caución juratoria, supervisión o ciertas restricciones.

Derivación del Sistema judicial

Para los legisladores y responsables de diseñar políticas

- Considerar el aumento de discrecionalidad de policías y fiscales; asegurar su debida capacitación para derivar los casos adecuados fuera del sistema judicial y usar sus facultades discrecionales de manera coherente y justa.
- Para los Ministerios correspondientes, la policía, los fiscales y servicios de fiscalía y organismos que proveen programas de tratamiento y rehabilitación.
- Proveer guía e información a la policía y a los fiscales sobre programas de la comunidad a los que pueden ser derivados los delincuentes; y establecer mecanismos de cooperación entre la policía, los fiscales y tales servicios.

REDUCCIÓN DE LA DURACIÓN DE LA DETENCIÓN PREVENTIVA***Para los legisladores, responsables de diseñar políticas y Poder Judicial***

Establecer límites de tiempo reglamentarios para la detención preventiva.

- Si no ha sido ya establecido por ley, los detenidos deben tener derecho a que su detención sea revisada periódicamente por una autoridad judicial independiente, para determinar si es necesario que continúen detenidos y para ser liberados de no ser así.
- Establecer un sistema de inspección judicial que monitoree la implementación de la legislación relacionada con la detención, incluyendo los límites de tiempo reglamentarios.
- Considerar el uso de órdenes de costo en contra de los tribunales en caso de postergaciones injustificadas y frecuentes, y en contra de los abogados que repetidamente no se presenten a las audiencias judiciales.
- Considerar la introducción de tribunales móviles, cuando corresponda, para asegurar que todas las personas que están en detención preventiva sean juzgados sin dilaciones indebidas.

CAPÍTULO 6: MEDIDAS SUSTITUTIVAS DEL ENCARCELAMIENTO

Cuando se aplican medidas y sanciones sin privación de la libertad para reemplazar el encarcelamiento, ello contribuye directamente a reducir la población de las prisiones. Otra ventaja de la aplicación de las medidas sustitutivas del encarcelamiento es que pueden ayudar a reducir la reincidencia y por lo tanto ayudan a reducir la población de las prisiones a largo plazo. Hay numerosos estudios que demuestran que las tasas de reincidencia son generalmente más bajas en los casos de los sentenciados con sanciones no privativas de la libertad, comparado con el encarcelamiento.²⁴⁷ Además, en algunos países la reincidencia en sí misma puede conducir a perspectivas de más encarcelamiento para delitos cometidos por segunda o tercera vez, lo que da como resultado la perpetuación del ciclo de encarcelamiento y liberación. Por lo tanto, cuando se evalúa el impacto de las alternativas para reducir la población de las prisiones, también se deben tener en cuenta las tasas comparativas de reincidencia entre delincuentes que han cumplido sentencias de prisión y aquellos sujetos a sanciones comunitarias, como así también el impacto de haber estado encarcelado sobre las sentencias futuras, aunque estos factores sean difíciles de medir.

Este Capítulo ofrece una reseña de los temas clave, incluyendo las ventajas e inconvenientes de aplicar penas alternativas, algunos ejemplos de sanciones no privativas de la libertad y recomendaciones para asegurar la implementación de medidas sustitutivas del encarcelamiento. Los ejemplos de sanciones no privativas de la libertad han sido seleccionados sobre la base de su costo relativamente bajo, su simplicidad de implementación, algunos antecedentes comprobados de haber reducido el encarcelamiento y su adecuación para ser usadas en lugares con posterioridad a un conflicto. Muchas de estas alternativas están incluidas en el Código Penal Modelo, desarrollado por el United States Institute of Peace (USIP) en cooperación con la UNODC y otros (véase la Bibliografía). La derivación ha sido tratada en el capítulo anterior. En este capítulo se hace referencia a la derivación relacionada con las Categorías Especiales, de la Sección 6.

Para un estudio más profundo de este tema, sírvase revisar el Manual de la UNODC sobre *Principios Básicos y Prácticas Prometedoras en la Aplicación de Medidas Sustitutivas del Encarcelamiento*²⁴⁸ y el Manual de la UNODC sobre *Programas de Justicia Restaurativa*.²⁴⁹

247 Véase por ejemplo, Bondeson, U.V., “Global Trends in Corrections”, in *International Annals of Criminology*, Volume 36, 1998, pp. 91-116; Cid, J., “Is Imprisonment Criminogenic?: A comparative study of recidivism rates between prison and suspended prison sanctions”, (2009) *European Journal of Criminology*, 6(6):459-480; Lappi-Seppala, T., *Crime Prevention and Community Sanctions in Scandinavia* (http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No74/No74_06VE_Sepala2.pdf); The Matrix Knowledge Group, *The Economic Case for and against Prison*. (<http://www.matrixknowledge.com/vendor/wp-content/uploads/2013/09/10-economic-case-for-and-against-prison.pdf>); Cocker, S., 2006, *Using reconviction data to explore the effectiveness of community penalties in West Yorkshire*, Report no. 2005/6-5, National Probation Service, West Yorkshire; Bartels, L. 2009, ‘The weight of the Sword of Damocles: a reconviction analysis of suspended sentences in Tasmania’, *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, vol. 42, pp. 72-101.

248 Publicación de las Naciones Unidas, Sales No. E.07.XI.2.

249 Publicación de las Naciones Unidas, Sales No. E.06.V.15.

1. Panorama general

Las *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad (las Reglas de Tokio)* alientan el uso de alternativas a la detención y el encarcelamiento como medida para reducir el hacinamiento y satisfacer más eficazmente las necesidades de reintegración social de los delincuentes dentro de la comunidad. Recomiendan disponer en la legislación penal una amplia gama de sanciones no privativas de la libertad, adecuadas para diferentes tipos de delitos y aplicables a las circunstancias individuales de cada delincuente.²⁵⁰ Obviamente es necesario disponer de una variedad de sanciones no privativas de la libertad como un primer paso para aumentar en la práctica el uso de alternativas a la prisión.

Las sanciones no privativas de la libertad pueden incluir:

- **Multas:** Se ordena al delincuente a pagar una multa determinada al tribunal.
- **Sentencias suspendidas (con o sin supervisión):**²⁵¹ Sentencia dictada después de la condena formal por un delito que el convicto no está obligado a cumplir. En los casos penales el juez tiene autoridad para suspender la ejecución de la sentencia de un convicto después de haberse pronunciado acerca de la sanción de una multa o encarcelamiento o ambos.

Hay dos tipos de sentencias suspendidas. El juez puede liberar al inculpado de todas las obligaciones y restricciones. La sentencia suspendida incondicional finaliza la participación del sistema judicial en el asunto y el imputado no debe cumplir con ninguna pena. Sin embargo, la imputación penal del inculpado continuará siendo parte de sus antecedentes penales. El juez también puede dictar una sentencia suspendida condicional. En este tipo de sentencia la ejecución de la pena queda suspendida mientras el imputado muestre buena conducta. Por ejemplo, un imputado de hurto por primera vez puede ser sancionado por el juez a treinta días de prisión – pena que puede ser suspendida a condición de que el imputado no cometa otros delitos durante el año siguiente. Una vez transcurrido el año sin incidentes, la pena no se aplica. Sin embargo, si el imputado comete otro delito, el juez puede revocar la suspensión y forzarle a cumplir con la sentencia de treinta días de prisión.

Si la sentencia suspendida condicional es considerada como equivalente o complementaria de una orden de condena de ejecución condicional o si es considerada como una acción legal completamente distinta depende de la jurisdicción. Según la condena de ejecución condicional, el imputado no es encarcelado sino puesto bajo la supervisión de un oficial de libertad condicional por un período específico de tiempo. Si una persona viola la libertad condicional probablemente se le revocará la misma y tendrá que cumplir con la pena impuesta por la sentencia original.

En algunas jurisdicciones la postergación de la sentencia también se considera como sentencia suspendida. La postergación de una sentencia penal significa que el juez no se pronuncia sobre

250 Reglas de Tokio, Regla 8.1

251 La definición fue tomada del Free Legal Dictionary. (<http://legal-dictionary.thefreedictionary.com/Suspended+Sentence>).

la pena inmediatamente después de la imputación. Los tribunales aplican la postergación y las sentencias suspendidas condicionalmente para alentar a los inculpados a que no incurran en más delitos. En la mayoría de los casos, los tribunales impondrán estos tipos de sentencias condicionales para delitos leves y para las personas que no tienen antecedentes penales.

- *Sentencia diferida*: Se toma la decisión de no dictar sentencia a condición de que el infractor realice alguna acción, tal como tratamientos por alcoholismo, adicción a las drogas o psicológico. Según el resultado, el infractor puede no ser sentenciado y entonces, según la jurisdicción, no tendrá antecedentes penales permanentes.
- *Restricción de ciertos derechos*: Se restringen ciertos derechos, tales como el derecho a trabajar en determinados tipos de empleo, ocupar ciertos puestos en el gobierno o viajar a ciertos lugares.
- *Limitación de la libertad*: Se obliga al delincuente a vivir en cierto lugar (normalmente su lugar de residencia) bajo la supervisión de un organismo especializado. El delincuente no puede cambiar su lugar de residencia, trabajo o educación sin el permiso del organismo supervisor.
- *Servicio comunitario*: El infractor es obligado a trabajar sin remuneración para beneficio de la sociedad. El servicio comunitario se presta además del empleo normal del convicto.
- *Trabajo correccional (Correctional Work)*: Este tipo de sentencia se usa ampliamente en algunos países de Europa Oriental y Asia central, en los que el delincuente continúa con su trabajo normal pero debe pagar cierto porcentaje de su salario al Estado.
- *Monitoreo electrónico*: a veces se lo considera como una alternativa, si bien concretamente, más que una alternativa en sí misma es un nuevo método de supervisar o seguir el rastro de quienes han sido puestos en libertad mientras esperan el juicio, o un medio para ejecutar una gama de sentencias que deben ser implementadas en la comunidad, como así también en los casos de libertad anticipada.

En algunos países la experiencia del monitoreo electrónico ha sido positiva y se lo ve como una manera eficaz de seguir el rastro de los delincuentes en la comunidad, proveyendo así la confianza que requieren los jueces para aplicar medidas y sanciones no privativas de la libertad. Sin embargo, también han surgido inconvenientes en relación al uso del monitoreo electrónico. Estos incluyen el hecho de que la tecnología es costosa y por lo tanto este método de supervisión puede no ser adecuado en muchos países de bajos recursos, en donde el uso de seres humanos para supervisar a los delincuentes puede ser mucho más efectivo en materia de costos. Otro inconveniente más es que el uso de brazaletes electrónicos aumenta un nivel adicional de supervisión y restricción del delincuente, a veces no justificados, y por lo tanto infringe excesivamente sobre la privacidad y la dignidad del delincuente. Estas consideraciones deben ser balanceadas cuidadosamente antes de introducir el uso del monitoreo electrónico, especialmente en los países de bajos recursos.

1.1. *Adecuación a los principios de los Derechos Humanos*

Las normas internacionales suministran el marco de derechos humanos en el que se pueden aplicar las sanciones no privativas de la libertad. Uno de los principios subyacentes de las sanciones es que requieren el consentimiento del delincuente para la realización de ciertos actos.²⁵² Además, dado que al implementar las sanciones, tales como el servicio comunitario, que requiere que la persona realice ciertos actos bajo supervisión, puede darse un abuso de los derechos humanos, por lo que es vital que los delincuentes puedan recurrir a un sistema formal de quejas, que debe estar claramente establecido en la legislación.²⁵³

1.2. *Las alternativas del encarcelamiento pueden aumentar el volumen de las sanciones impuestas*

La experiencia en muchos países ha demostrado que las medidas sustitutivas del encarcelamiento no necesariamente reducen las tasas de encarcelamiento o hacinamiento en las prisiones, sino que conducen a un aumento del volumen de las sanciones impuestas por los tribunales. Incluso pueden contribuir a un aumento de la población de las prisiones. Por ejemplo, cuando los delincuentes sentenciados a sanciones comunitarias violan las condiciones de su sentencia, terminarán en prisión, a veces por períodos más largos de encarcelamiento del que podrían haber recibido si hubieran sido sentenciados directamente a encarcelamiento. También puede darse que los tribunales dicten sentencias no privativas de la libertad en casos de delitos leves, que en el pasado podrían haber sido desestimados con una advertencia, y que por lo tanto incrementan el número de las sanciones impuestas. De modo que es necesario ser muy cautos para calificar adecuadamente las sentencias alternativas, asegurando a la vez que las condiciones adjuntas a la misma no sean innecesariamente agravadas y así cumplir con los objetivos de la justicia y reducir la tasa de encarcelamiento.

Por otra parte, en varias jurisdicciones europeas, tales como los países escandinavos y Alemania, es evidente que el uso frecuente de multas en vez de sentencias de prisión han ayudado a reducir las tasas de encarcelamiento. Lo mismo se aplica para otras alternativas tales como las sentencias condicionales y suspendidas, el servicio comunitario, como así también el monitoreo electrónico (especialmente en Suecia).²⁵⁴

Finlandia - La reducción de la población de las prisiones mediante la aplicación de alternativas tradicionales

La experiencia finlandesa comprueba que se pueden lograr resultados visibles sólo mediante el uso de las alternativas tradicionales, tales como multas y sentencias condicionales. Como consecuencia de las iniciativas de reforma iniciadas en este país durante la década de 1960, hacia 1990 alrededor de dos de tres sentencias de prisión en Finlandia fueron impuestas condicionalmente y las multas representaban más del 60% de todas las penas impuestas por los tribunales. El servicio comunitario fue adoptado ex-

252 Reglas de Tokio, 3.4

253 Reglas de Tokio, 3.6 y 3.7

254 Tapio Lappi-Seppala, Causas del Hacinamiento en las Prisiones, Taller sobre Estrategias para Reducir el Hacinamiento en las Instalaciones Penitenciarias, XII° Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal (Salvador, Brasil, 12-19 Abril 2010).

perimentalmente en 1992 y se hizo permanente en 1995. La cantidad de sentencias de prisión bajó de 11.538 en 1992 a 7.102 en 2007, conjuntamente con el aumento de la cantidad de órdenes de servicio comunitario, que aumentó de cero en 1992 a 3.312 en 2007. En un período corto de tiempo el servicio comunitario reemplazó un 35% de las sentencias de prisión cortas de un máximo de ocho meses.

Fuente: Tapio Lappi-Seppala, Causas del Hacinamiento en las Prisiones, Taller sobre Estrategias para Reducir el Hacinamiento en las Instalaciones Penitenciarias, Duodécimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal (Salvador, Brasil, 12-19 Abril 2010).

2. Categorización de la legislación

La legislación debe ser correctamente adaptada para que logre una reducción en la tasa de encarcelamiento.²⁵⁵ La categorización se refiere a la selección cuidadosa de los infractores calificados para las medidas no privativas de la libertad.

- En primer lugar, se debe hacer un análisis de aquellos que están recibiendo sentencias de prisión cortas actualmente, conjuntamente con sus delitos.
- Basándose en esa información, se puede hacer una evaluación del perfil de los delinquentes que calificarían para las alternativas.
- Entonces se debe determinar el tipo de delitos y el límite máximo de las sentencias de prisión para ver cuáles alternativas se pueden introducir. Si el límite máximo es muy alto, puede conducir al fracaso; si es muy bajo, puede tener poco impacto sobre la población de las prisiones. Estas consideraciones deben estar bien calibradas.
- También se deben tener en cuenta otros factores: por ejemplo, los reincidentes no calificarían, tal como lo demuestran las experiencias de algunos países.

Para reducir el riesgo de ampliar la red de control penal, se recomienda que el tribunal decida primero un tiempo determinado de encarcelamiento para un delito que acarrea la privación de libertad, siguiendo los criterios de sentencia que se usan comúnmente. Luego, en la segunda etapa, decida si la duración de la sentencia y demás circunstancias del delito justificarían reemplazar el encarcelamiento por alguna alternativa. El Código Penal Modelo propone este procedimiento y establece que el tiempo máximo de encarcelamiento pueda ser reemplazado por una alternativa menor de tres años. (Véase el Recuadro)

Código Penal Modelo, Artículo 54: Reemplazo de una pena de prisión por una pena alternativa

1. Cuando el tribunal se pronuncie acerca de una pena de encarcelamiento que no exceda los tres años, sea por un solo delito o por delitos múltiples, antes de las deducciones correspondientes según el Artículo 51 (4), podrá reemplazar la pena de encarcelamiento por una pena alternativa.

²⁵⁵ Stern, V., Developing Alternatives to Prison in East and Central Europe and Central Asia, A Guidance Handbook, International Centre for Prison Studies, King's College, Universidad de Londres, Mayo de 2002, pp. 23-24

2. Al determinar si una pena alternativa es más adecuada que la pena de encarcelamiento, el tribunal debe contemplar:
 - a. La gravedad del delito penal cometido;
 - b. La gravedad de las consecuencias del delito penal;
 - c. El grado de responsabilidad penal de la persona imputada;
 - d. Todos los factores agravantes y atenuantes establecidos en el Artículo 51; y
 - e. El carácter y las circunstancias personales de la persona inculpada.

Comentario:

“Párrafo1: Después de que el tribunal haya impuesto un tiempo de encarcelamiento a una persona, y que esa sentencia sea por un delito único o por delitos múltiples, y sea menor de tres años, el tribunal pasa a una nueva etapa: la determinación de la calificación de las penas alternativas. Si se considera que este paso es adecuado, el tribunal deberá elegir cuál pena alternativa ha de imponer....”

Véase: United States Institute of Peace, eds. Vivienne O'Connor and Colette Rausch with Hans-Joerg Albrecht and Goran Klemencic, Model Codes for Post-Conflict Criminal Justice, Volume 1, Model Criminal Code, 2007, pp. 138-141. (<http://www.usip.org/model-codes-post-conflict-justice-1volume-1>)

3. Medidas para alentar a los tribunales a utilizar medidas sustitutivas del encarcelamiento

Se debe alentar a los tribunales a aplicar medidas sustitutivas del encarcelamiento en vez de sentencias cortas de prisión, mediante directrices de sentencia que promuevan el uso de sanciones no privativas de la libertad en ciertos casos y/o requiriendo que los jueces expliquen la decisión del tribunal al imponer una sentencia de prisión cuando de acuerdo a la ley se dispone una alternativa. Véase el ejemplo que aparece en el recuadro con referencia a Alemania en donde el nuevo Código Penal desalienta la imposición de sentencias menores a seis meses y requiere que los tribunales expliquen los motivos específicos por los que impone sentencias de prisión de corto plazo. Adicionalmente, los tribunales también deben justificar si se abstienen de suspender una sentencia menor de un año. Esta medida, junto con otras que se describen en la Sección 4B, condujo a una importante reducción del tamaño de la población de las prisiones. En Kazakstán se adoptó una medida similar, a partir de la práctica internacional dentro de un programa integral que tenía por objetivo reducir el tamaño de la población de las prisiones de ese país. Véase el Recuadro.

Kazakstán- Se requiere que los jueces expliquen los motivos para imponer sentencias de prisión

En octubre de 2001 el Colegio Penal de la Corte Suprema tomó la decisión de introducir un mecanismo que obligase a los jueces a explicar en sus decisiones judiciales los motivos para imponer sentencias de prisión en vez de una alternativa, cuando la ley disponía ambas opciones para el delito cometido. Este requerimiento ha tenido un impacto importante en la reducción de las sentencias de prisión a fines del año 2001 y 2002.

El cambio condujo a la reducción de las sentencias de prisión de un 51,3% de todas las sentencias del año 2000 a 41,8% en el año 2002.

Fuente : Human Rights and Health in Prisons: a review of strategy and practice, Penal Reform International and The Royal Netherlands Tuberculosis Foundation, Atabay, T., Laticevski, V., Vasil'eva, T., 2006, p. 72 (http://www.penalreform.org/wp-content/uploads/2013/06/man-0000-tb-hr-prison-en_0.pdf)

4. ¿Qué medidas sustitutivas?

En la actualidad existe una amplia gama de sentencias alternativas que están disponibles en la legislación de muchos países del mundo. Algunas de ellas son bastante complejas, pueden involucrar una combinación de sanciones y requieren un servicio especial, tal como el servicio de libertad condicional, para que supervise su implementación. Si bien en principio pueden ser útiles para ayudar a la reintegración social de los delincuentes en la comunidad, muchas de ellas rara vez se aplican debido a los costos y dificultades organizativas involucradas. A veces las condiciones son muy onerosas de cumplir, lo que conduce a incumplimientos frecuentes y, como consecuencia, al encarcelamiento.

Las alternativas tradicionales, tales como las multas y las sentencias condicionales y suspendidas, pueden contribuir a la reducción de la población de las prisiones sin necesidad de recurrir a infraestructuras complicadas y costosas, tal como lo requieren algunas alternativas más complejas o nuevas. Estas sanciones de bajo costo están disponibles en la mayoría de las jurisdicciones sin necesidad de realizar mayores inversiones. Los órdenes de servicio comunitario son populares en muchas jurisdicciones debido a su objetivo simbólico de devolver algo a la comunidad que se ha visto afectada por una actividad delictiva y debido a que se las reconoce más como un “castigo” que las multas o las sentencias suspendidas. Estas alternativas han sido seleccionadas en la sección que sigue. El Modelo de Código Penal para Países en post-Conflicto incluye estas alternativas como opciones relativamente adecuadas en los países con posterioridad al conflicto.²⁵⁶ Dicho Modelo también incluye a la semi-libertad como una pena alternativa (Artículo 57), que no ha sido incluida aquí debido a su potencial limitado para reducir la población de las prisiones. Esta selección no intenta desalentar el uso de otras alternativas constructivas adecuadas al contexto económico, social y político de las diferentes jurisdicciones.

Multas

Las multas son una de las alternativas más eficaces para mantener a muchos delincuentes fuera de la prisión.²⁵⁷ También parecen ser relativamente simples de aplicar, pero la imposición de multas y su implementación requieren apoyo administrativo. Los asuntos que deben ser tratados son:

- El cálculo equitativo de las multas, de modo que no sean desproporcionadamente perjudiciales para los pobres;
- Minimizar las oportunidades de corrupción asegurando que la recolección de las

²⁵⁶ Véase: Model Criminal Code, Artículos 54 a 57, pp. 138-145

²⁵⁷ UNODC, Manual de principios básicos y prácticas prometedoras en la aplicación de medidas sustitutivas del Encarcelamiento, Serie de Manuales de Justicia Penal, 2007, p. 29

multas se haga de acuerdo a los procedimientos legales alineados con estructuras administrativas transparentes y eficientes;

- Establecer reglas en la legislación y en las directrices dirigidas a los jueces, obligando a los tribunales a considerar las multas como primera opción para ciertos delitos que conllevan sentencias de prisión por períodos máximos fijos.

La introducción o reforma de un sistema de multas debe ser cuidadosamente pensada especialmente, aunque no exclusivamente, en los países de bajos ingresos, en los que los detenidos son con mucha frecuencia pobres y no pueden pagar multas. La imposición de un sistema de multa por día, que tenga en cuenta los ingresos del delincuente puede ser eficaz en tales circunstancias. Ciertamente, cuando se disponen las multas en los estatutos penales como una alternativa a la prisión, la introducción de un sistema de multas diarias puede mejorar la credibilidad, justicia y eficacia de esta alternativa.

El sistema de multa diaria

De acuerdo al sistema de multa diaria, las multas se calculan multiplicando dos factores: uno que indique la gravedad del delito y el otro que indique los ingresos netos diarios del delincuente.

Por lo tanto, si un delito es valorado en 30 “días” y cada día es valorado en 1 dólar para una persona con ingresos bajos y 20 dólares para una persona rica, el delincuente indigente tendría que pagar una multa de 30 dólares mientras que la persona más rica tendría que pagar una multa de 600 dólares.

El principio subyacente es que el impacto de la multa sea el mismo tanto para la persona rica como para el pobre, eliminando así la discriminación al momento de dictar sentencia.

El *Código Penal Modelo*, en su comentario al Artículo 50, *Determinación de la conveniencia de una Multa como Pena Principal (Determination of the Appropriateness of a Fine as a Principal Penalty)*, reconoce la superioridad del sistema de multa diaria en algunos aspectos, debido a que tiene en cuenta la capacidad individual de la persona para ganar dinero. Concluye que el sistema no es adecuado para los países en post-conflicto debido a sus complicaciones, tales como la dificultad de calcular los ingresos reales de una persona y la necesidad de que haya sistemas y estructuras que pueden no estar disponibles. Por lo tanto el MCC establece niveles mínimos y máximos de multas, con la condición de que el tribunal debe considerar la capacidad del convicto para pagar la multa, como así también darle un período de tiempo razonable para pagar la multa.²⁵⁸

Sentencias suspendidas

En términos generales, el propósito de una sentencia suspendida es dar al imputado de un delito una advertencia con potencial de encarcelamiento en una etapa futura, mediante el pronunciamiento de una sentencia de custodia que no se ejecuta en ese momento. Intenta prevenir que el delincuente cometa más delitos pero sin someterlo al impacto dañino del encarcelamiento. Es una medida simple y eficaz que se usa normalmente en contra de delincuentes que han

258 Véase MCC, Artículo 50, párrafos 3 y 4

cometido delitos leves y no violentos, delincuentes primerizos, en casos en los que se pueden aplicar circunstancias atenuantes y para las categorías especiales, tales como menores y mujeres con hijos pequeños o mujeres embarazadas. La ventaja de las sentencias suspendidas es que su aplicación no requiere mayores recursos adicionales humanos o financieros.

Existen varias formas de sentencias suspendidas según las diferentes jurisdicciones. En algunas puede ser que no conlleven condiciones adjuntas a la suspensión de la sentencia, más que la condición de no cometer otro delito durante el período de suspensión. Aunque en la mayoría de las jurisdicciones el delincuente puede tener que cumplir ciertas condiciones durante el período de suspensión, tales como el tratamiento por adicción a las drogas o su participación en otro programa de rehabilitación, tal como la rehabilitación psicosocial en la comunidad o un programa de justicia restaurativa.

Numerosos estudios han encontrado que los delincuentes que reciben sentencias suspendidas presentan tasas más bajas de reincidencia si se lo compara con algunas otras sanciones no privativas de la libertad y con el encarcelamiento.²⁵⁹ Sin embargo, la aplicación de sentencias suspendidas también tiene sus inconvenientes, a saber:

Imagen pública desfavorable: El público con frecuencia ve a las sentencias suspendidas como una opción blanda que no castiga debidamente al delincuente por el delito cometido.

Ampliación de la red de control penal: Los críticos también dicen que el efecto positivo que las sentencias suspendidas pueden tener sobre la reducción población de las prisiones puede verse sobrepasado por la ampliación de la red, que ocurre cuando los tribunales usan la opción de sanciones más severas en lugar de otras alternativas más leves y adecuadas.²⁶⁰

Otros han defendido las ventajas de las sentencias suspendidas porque mantienen a los delincuentes en la comunidad, dan oportunidades de rehabilitación y, si se usan debidamente, los derivan de las prisiones cada vez más hacinadas.²⁶¹

259 Véase por ejemplo, Cocker, S., 2006, *Using reconviction data to explore the effectiveness of community penalties in West Yorkshire*, Report no. 2005/6-5, National Probation Service, West Yorkshire; Bartels, L 2009, 'The weight of the Sword of Damocles: a reconviction analysis of suspended sentences in Tasmania', *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, vol. 42, pp. 72-101.; (<http://www.smh.com.au/national/better-results-with-suspended-sentences-20091111-ia07.html>).

260 Rohan Lulham, Don Weatherburn and Lorana Bartels, *The recidivism of offenders given suspended sentences: A Comparison with full-time imprisonment*, *Crime and Justice Bulletin*, Number 136, Septiembre de 2009, NSW Bureau of Crime Statistics and Research, p. 12. Por ejemplo, en Nuevo Gales del Sur (NSW), Australia, en donde el uso de sentencias suspendidas ha aumentado considerablemente desde su reintroducción en el año 2000, la investigación ha encontrado que la mayoría de las sentencias suspendidas se dictaban en lugar de otras alternativas, y en particular para reemplazar las órdenes de servicio comunitario y obligaciones de buena conducta, en vez del encarcelamiento. También se notó una pequeña reducción de las sentencias de encarcelamiento. Esto es motivo de preocupación debido a que es más probable que la violación de una sentencia suspendida resulte en una sentencia de encarcelamiento que la violación de una medida no privativa de la libertad, tal como una obligación de buena conducta. La aplicación de sentencias suspendidas en casos en que se podría imponer una pena no privativa de la libertad tiene por lo tanto potencial para aumentar en vez de reducir la tasa general de encarcelamiento. (Véase: Lia McInnis and Craig Jones, *Trends in the use of Suspended Sentences in NSW*, Issue paper. No. 47, Mayo de 2010, NSW Bureau of Crime Statistics and Research).

261 Arie Freiberg, Victoria Moore, *Suspended Sentences And Public Confidence In the Justice System*, Presentado en the Sentencing Conference (Febrero de 2008), National Judicial College of Australia/ ANU College of Law. p. 16.

Al analizar si el público verdaderamente se opone a las sentencias suspendidas, algunos estudios encontraron que:

- El problema no era tanto la sentencia suspendida en sí misma, sino el hecho de que el público no estaba suficientemente informado acerca del propósito y las implicaciones de las sentencias suspendidas;
- La mayoría de las personas no están en contra de la aplicación de sentencias suspendidas en todos los casos, sino cuando se las aplica en los casos de delitos violentos y graves;²⁶²
- Cuando se imponen condiciones a la suspensión de una sentencia, el apoyo público aumenta bastante (por lo menos en Australia y Canadá).²⁶³

Las consideraciones que anteceden y los resultados de la investigación parecerían apoyar el uso de las sentencias suspendidas siempre que:

- Su uso se restrinja a tipos particulares de delitos no violentos que hubieran recibido una pena de prisión corta si no hubiera existido la sentencia suspendida o a categorías especiales de delincuentes, tales como los que padecen enfermedades mentales y las mujeres con hijos pequeños;
- Se requiera que el perpetrador del delito cumpla con ciertas condiciones durante el período operativo de la suspensión, para tratar con las causas principales del delito, cuando corresponda;
- Las condiciones de la suspensión no sean tan difíciles de cumplir como para que se corra el riesgo de que una gran cantidad de delincuentes violen las condiciones técnicas de la suspensión y terminen en prisión.²⁶⁴

Alemania – Despenalización y el aumento del uso de sentencias suspendidas y multas para reducir la población de las prisiones

En 1969, Alemania Occidental revisó su Código Penal para reducir el uso de medidas privativas de la libertad. Para lograr esto, la reforma combinó varias medidas. En primer lugar, se abolieron las sentencias de prisión de menos de un mes y se las reemplazó con multas. En segundo lugar, muchos

262 *Ibid.* p. 13, 14.

263 *Ibid.* p. 13.

264 En Inglaterra y Gales la investigación ha descubierto que es mucho más probable que los tribunales impongan dos o más condiciones a una sentencia suspendida que a una orden de servicio comunitario, contrario a lo aconsejado por el Consejo de Directrices de Sentencias de que los requerimientos de una sentencia suspendida debían ser “menos onerosos que aquéllos impuestos como parte de una sentencia de servicio comunitario”. Entre Abril de 2005 y Julio de 2006, sólo un 36% de las órdenes de sentencia suspendida tuvieron un solo requerimiento comparado con 49% de las órdenes de servicio comunitario. También se dice que hay ‘creciente preocupación acerca de la cantidad de gente con Ordenes de Sentencia Suspendida que van a la cárcel como resultado de incumplimientos’. De acuerdo al Home Office (Ministerio del Interior), 800 personas fueron encarceladas por violación de las condiciones entre enero y agosto de 2006, comparadas con sólo 132 en todo el año 2005. (Véase: Arie Freiberg, Victoria Moore, *Suspended Sentences And Public Confidence In the Justice System*, Presentado en the Sentencing Conference (Febrero de 2008), National Judicial College of Australia/ ANU College of Law, p. 13).

delitos leves fueron despenalizados y convertidos en infracciones administrativas punibles solamente con multas. Estas incluían muchas infracciones de tránsito y de alteración del orden público. En tercer lugar, el nuevo Código Penal desalentaba fuertemente la imposición de sentencias de menos de seis meses, mediante el requerimiento de que los tribunales dieran por escrito los motivos específicos para imponer sentencias de prisión cortas. Los tribunales tenían que presentar justificaciones adicionales si no suspendían una sentencia de menos de un año. Como resultado de ello, entre 1968 y 1996 se produjo una masiva reducción de las sentencias de prisión, que disminuyeron de 136.519 a 36.874. En 1996 las sentencias de prisión representaban sólo un 5% de todas las sentencias judiciales, mientras que el 82% de los delincuentes eran multados y el 12% recibían sentencias suspendidas. La tasa de encarcelamiento antes de las reformas, en 1968, era 106.¹⁶ Esta tasa fue reducida a 81 en 1995.

Sentencias suspendidas

De acuerdo al Código Penal de Alemania el tribunal debe suspender las sentencias de prisión de hasta un año siempre que se espere que el delincuente se abstendrá de cometer más actos delictivos. El tribunal también está autorizado a suspender las sentencias de uno a dos años si intervienen “circunstancias especiales” en el delito o en la personalidad del delincuente. Lo que originalmente se entendía como un acto excepcional de clemencia gradualmente se convirtió en una disposición de rutina. Mientras que en 1976 sólo se suspendieron 878 sentencias de 1-2 años de prisión, esta cifra aumentó a 10.735 en 1996, representando dos de cada tres sentencias de 1-2 años de prisión. El uso frecuente de las sentencias suspendidas tuvo el efecto de absorber el aumento de las condenas por delitos de gravedad media sin sobrecargar el sistema de prisión.

Es importante hacer notar que las sentencias suspendidas en Alemania van acompañadas de una o dos condiciones que debe cumplir el delincuente. Pueden consistir en el pago de una compensación a la víctima o a una organización de caridad o al estado, presentarse ante la policía, evitar el contacto con ciertas personas o hacerse tratar o rehabilitar. Si el delincuente comete un nuevo delito o viola gravemente las condiciones de su libertad, el tribunal puede revocar la suspensión y el delincuente tendrá que cumplir la sentencia original de encarcelamiento.

Por lo menos hasta el año 2008, las multas continuaron representando la sentencia más frecuente que se aplicaba y la mayoría de las sentencias de prisión fueron suspendidas. Por ejemplo en el año 2008, el encarcelamiento sin suspensión representaba un 6% de todas las sentencias dictadas y las sentencias de prisión suspendidas representaban otro 13% de todas las sentencias. Esto significaba que siete de diez sentencias de prisión eran suspendidas. Las multas representaban un 71% de todas las sentencias. Las medidas disciplinarias y educativas para delincuentes jóvenes representaban un 11% de todas las sentencias.¹⁷

Fuente: La fuente principal es Thomas Weigend, “Sentencing and Punishment in Germany” in Sentencing and Sanctions in Western Countries, editado por Michael Tonry y Richard Frase, New York, Oxford University Press, 2001, con información adicional para estadísticas recientes de la Oficina Federal de Estadísticas de Alemania (véase nota 281) y el World Prison Brief, International Centre for Prison Studies, University of Essex <http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief>

a Thomas Weigend, “Sentencing and Punishment in Germany” in Sentencing and Sanctions in Western Countries, edited by Michael Tonry and Richard Frase, New York: Oxford University Press, 2001, p. 190.

b Federal Statistics Office of Germany. Website accessed on 15 July 2011. (http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2009/10/PD09__382__243,templateId=renderPrint.phtml).

Servicio Comunitario

Las órdenes de servicio comunitario requieren que el delincuente trabaje sin recibir remuneración por una cantidad específica de horas o que realice una tarea específica. El trabajo comprende prestar un servicio a la comunidad.²⁶⁵ Además de hacer que el convicto asuma responsabilidad por sus acciones, el servicio es una forma de compensar a la sociedad por el daño causado. La eficacia del servicio comunitario como alternativa ha sido reportada ampliamente, como así también la satisfacción de las comunidades locales con esta forma de sancionar a los delincuentes.²⁶⁶ El beneficio del servicio comunitario como alternativa al encarcelamiento se debe principalmente a que los delincuentes asumen realizar alguna acción como castigo por el delito cometido, mientras que al mismo tiempo compensan a la comunidad a la que han hecho el daño. Sin embargo, el servicio comunitario no es una sanción simple de implementar.

Al considerar la introducción de programas de servicio comunitario se deben tener en cuenta los siguientes factores:

- Antes de imponer dicha orden, el tribunal debe contar con información confiable de que el trabajo está disponible bajo supervisión apropiada;
- Los servicios comunitarios requieren estrecha supervisión para verificar que el delincuente realiza el trabajo requerido y que a la vez no sea explotado de ninguna manera. En muchas jurisdicciones, los servicios de libertad condicional o los funcionarios que desempeñan funciones equivalentes son los principales responsables de asegurar que se cumplan estos requerimientos;
- Se deben establecer mecanismos eficaces de cooperación entre los tribunales, las instituciones que proveen el trabajo y el organismo responsable de la supervisión.

Este sistema tiene obviamente consecuencias presupuestarias que deben ser consideradas antes de implementar legislación sobre medidas de servicios comunitarios. Se necesita personal, instalaciones y financiación adecuados para el organismo responsable de supervisar el programa de servicio comunitario.²⁶⁷ Esta opción puede ser adecuada en lugares con posterioridad a un conflicto pero sólo cuando se dispone de suficientes recursos para la supervisión.

5. Disposiciones posteriores a la sentencia

5.1. Desarrollo o fortalecimiento de las disposiciones para liberación anticipada

Una medida eficaz para reducir la población de las prisiones son las diversas formas de liberación anticipada de las que se dispone en la legislación de la mayoría de los países. Las Reglas de Tokio alientan el uso de esquemas de liberación anticipada.²⁶⁸ Las medidas posteriores a la sentencia enumeradas en la Regla 9.2 de las Reglas de Tokio incluyen la libertad condicional

²⁶⁵ UNODC *Manual sobre principios básicos y prácticas prometedoras en la aplicación de las medidas sustitutivas del encarcelamiento*, pp. 35-37.

²⁶⁶ MCC, Artículo 56: Community Service as an Alternative Penalty, Commentary, p. 143.

²⁶⁷ MCC, Artículo 56: Community Service as an Alternative Penalty, Commentary, p. 144.

²⁶⁸ Regla 9.1

y la remisión, que son las formas más comúnmente usadas de liberación anticipada en todo el mundo, además de los permisos y centros de transición, la liberación con fines laborales o educativos y los indultos.

DEFINICIONES

La libertad bajo palabra o libertad condicional significa la liberación anticipada de presos sentenciados bajo condiciones individualizadas posteriores a la liberación. Puede ser obligatoria cuando tiene lugar automáticamente después de un período mínimo o una proporción fija de la sentencia ha sido cumplida, o puede ser discrecional cuando se ha tomado la decisión de liberar a un preso condicionalmente, después de haber cumplido cierto período de la sentencia.^a La libertad condicional o bajo palabra siempre va acompañada por la condición general de que el preso se abstenga de participar en actividades delictivas. Sin embargo, esta no es la única condición que se le impone. Se pueden imponer al preso otras condiciones, en la medida que sean adecuadas para que su reintegración social tenga éxito.^b

La remisión de la sentencia es una forma de liberación incondicional. Normalmente se la otorga automáticamente después de que se ha cumplido una proporción fija de la sentencia, pero también puede ser que se deduzca un período fijo de la sentencia. A veces la remisión depende de la buena conducta en la prisión y puede ser limitada o cancelada si el preso no se comporta adecuadamente o comete una infracción disciplinaria.^c

La mayoría de los sistemas tienen tanto remisión como formas de libertad condicional.

a There are many variations of early conditional release around the world. For example, there are three in the United Kingdom, nine in Australia, one each in New Zealand and Canada and at least 51 in the United States of America, as well as the separate systems for younger prisoners. (See Ellis, T., and Marshall, P., *Does Parole Work? A Post-Release Comparison of Reconviction Rates for Paroled and Non-paroled Prisoners*, *The Australian And New Zealand Journal of Criminology*, Volume 33, Number 3 2000 pp. 300-317, Endnote 1. (<http://www.port.ac.uk/departments/academic/icjs/staff/documentation/filetodownload,73794,en.pdf>).

b UNODC, *Criminal Justice Assessment Toolkit, Custodial and Non-custodial Measures, Social Reintegration Tool*, p. 25.

c *Ibid.* p. 25.

Las estadísticas de reincidencia de una cantidad de países demuestran que la reincidencia durante la libertad condicional es baja en comparación con la reincidencia posterior a la liberación. Por ejemplo, en Inglaterra y Gales alrededor de un 67% de los delincuentes reinciden dentro de los dos años siguientes a la liberación, pero sólo un 6% delinque durante el período de libertad condicional que típicamente es de alrededor de un año.²⁶⁹ Son escasas las comparaciones de reincidencia por parte de aquellos liberados bajo palabra por períodos de tiempo más largos, incluyendo el transcurrido después que el período operativo de la libertad condicional ha llegado a su fin, con la de aquellos liberados de la prisión incondicionalmente. Sin embargo un estudio integral hecho en el Reino Unido descubrió que la tasa de reincidencia de los presos liberados bajo palabra, comparado con las tasas de reincidencia previstas dentro de los dos años, era menor para todos los delitos y en particular para los delitos violentos y sexuales.²⁷⁰

269 Christine Glenn, "Strategies to deal with Prison Overcrowding: The Role of Parole" (Taller sobre Estrategias para Reducir el Hacinamiento en las Instituciones Penitenciarias, Congreso Penal de las Naciones Unidas, Salvador, Brasil, 2010).

270 Tom Ellis and Peter Marshall, Home Office Research, Development and Statistics Directorate, United Kingdom, "Does Parole Work? A Post-Release Comparison of Reconviction Rates for Paroled and Non-Paroled Prisoners", The

Las estadísticas detalladas de países no occidentales y en desarrollo no están fácilmente disponibles. La información limitada de la que se dispone sugiere que en estos países las tasas de reincidencia entre aquellos liberados bajo diversos esquemas de liberación anticipada también son muy bajas.

Kazakstán - Libertad condicional

En Kazakstán entró en vigencia una nueva legislación en el año 2003, que influyó en el aumento del uso de las medidas sustitutivas del encarcelamiento, redujo las sentencias para ciertos delitos y disminuyó los requerimientos para obtener el derecho a la libertad condicional, entre otras medidas que incluyeron una campaña integral de concientización pública. Como resultado de estas iniciativas se logró una reducción muy importante de la población de las prisiones. La cifra de presos liberados bajo palabra fue más del doble después de la entrada en vigencia de la ley. La tasa general de reincidencia (incluyendo a todos los prisioneros liberados) disminuyó en un 7,8 % entre 2002 y 2003, a pesar del aumento de aquellos que habían sido liberados de la prisión.

Fuente: Human Rights and Health in Prisons: a review of strategy and practice, Penal Reform International and The Royal Netherlands Tuberculosis Foundation, Atabay, T., Laticevschi, V., Vasil'eva, T., 2006, p. 71 (http://www.penalreform.org/wp-content/uploads/2013/06/man-0000-tb-hr-prison-en_0.pdf).

Uruguay - Libertad anticipada

El 14 de Septiembre de 2005, el Congreso Nacional adoptó la ley de "Humanización y Modernización del Sistema Carcelario", que introdujo una cantidad de medidas con el objeto de mejorar las condiciones de vida en las cárceles, incluyendo una medida de liberación anticipada por única vez, como una respuesta de emergencia al agudo hacinamiento de las prisiones.

El derecho a la liberación anticipada de emergencia por única vez fue aplicado a categorías cuidadosamente seleccionadas de presos sentenciados o a personas en detención preventiva. Con posterioridad a la liberación permanecieron bajo la supervisión del Patronato de Presos y Liberados – una institución del Ministerio del Interior (que está a cargo de la administración del sistema carcelario de Uruguay) cuyo objetivo es supervisar y apoyar a los presos liberados para facilitar su reintegración social.

El Patronato divide su tarea en dos etapas:

Siete días antes de la liberación el preso es entrevistado por un representante del Patronato y un funcionario civil que le es asignado hasta que complete la parte remanente de la sentencia. Esta entrevista y la información recogida antes de la liberación permiten la coordinación del apoyo suministrado a los ex presos con los planes de asistencia social nacionales existentes, como así también obtener la asignación de albergues, cuando fuera necesario, a falta de vivienda.

Durante la segunda etapa bajo la supervisión del Patronato, se examinaron las dificultades que enfrentan los presos liberados para diseñar un plan personalizado que facilite su reintegración. Se les suministra en calidad de préstamo una canasta de emergencia con comida, objetos de higiene personal y boletos para el transporte público. Se prevé asistencia en los casos en que el ex preso necesite empleo. En cooperación con el Ministerio de Trabajo, si la persona desea recibir formación para una

profesión específica se le ofrece la posibilidad de iniciar cursos de capacitación. Si la persona ya tiene alguna profesión pero carece de los instrumentos necesarios para ejercerla, la institución se los provee a condición de que el ex preso reembolse el costo de los mismos mediante el producto de su trabajo.

Las personas que no cumplen los requerimientos estipulados (o cometen un nuevo delito) pierden inmediatamente el beneficio otorgado por la ley y regresan a la prisión.

Gracias a esta ley se liberaron 850 presos (que representaba aproximadamente un 10% de la población de reclusos en ese momento) de los cuales un 25% volvió a la cárcel y que representa una proporción mucho más baja que la tasa nacional de reincidencia, que era alrededor de un 60%.

El Patronato ha sido fortalecido con recursos humanos y materiales para realizar las tareas de apoyo y supervisión.

La función de apoyo del Patronato y los resultados positivos obtenidos han demostrado que cuando los ex presos reciben apoyo adecuado y coordinado, tienen más éxito para comenzar de nuevo y la posibilidad de que retornen a la prisión se ve considerablemente reducida.

Fuente: María Noel Rodríguez, ILANUD, Estrategias y buenas prácticas para reducir el hacinamiento en las instituciones penitenciarias. Documento presentado en el Taller sobre Estrategias para Reducir el Hacinamiento en las Instalaciones Penitenciarias, Duodécimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal (Salvador, Brasil, 12-19 Abril 2010).

Se debe tener cuidado al aplicar la liberación anticipada de grandes cantidades de presos para aliviar el hacinamiento en tiempos de crisis, debido a los riesgos de reincidencia y al alto costo que conlleva en cuanto a la reducción del apoyo del público a tales medidas. Como lo demuestra el caso de Uruguay en el recuadro, debe hacerse una debida evaluación de quienes han de ser liberados, como así también el apoyo sostenido y coordinado para que los ex presos logren reintegrarse exitosamente con posterioridad a la liberación. En otros países, la liberación de grandes cantidades de presos de acuerdo a liberación anticipada excepcional ha dado resultados negativos: la liberación de presos no calificados, reincidencia y mala percepción de las medidas de liberación anticipada por parte del público.

5.2. La decisión de liberar

Las decisiones de libertad condicional generalmente son tomadas por parte de una autoridad independiente o semi-independiente, tales como una autoridad judicial o la junta de libertad condicional. Para que se mantenga la confianza en el sistema de justicia y para evitar toda discriminación, es importante que tales decisiones se tomen de manera justa. Quienes las tomen necesitan información adecuada acerca de los presos calificados para la libertad condicional, incluyendo su conducta en la prisión, y sus necesidades de apoyo en la comunidad después de la liberación. Es importante que esta información se recoja con la ayuda de instrumentos de evaluación que puedan ayudar a determinar confiablemente los riesgos que presenta el preso y sus necesidades. También es importante que se dé al preso la oportunidad de participar en el proceso de toma de decisiones. En algunas jurisdicciones los presos deben solicitar la liberación condicional y si no están informados de este derecho no lo hacen. Por lo tanto la concientización de los presos acerca de sus derechos a la libertad condicional es esencial en tales

jurisdicciones. Desde esta perspectiva es importante el acceso a la asistencia jurídica durante el encarcelamiento, tal como se lo menciona en el Capítulo 4, Sección 3.

La autoridad que tenga la responsabilidad de tomar decisiones también debe tener derecho a revisar y modificar las condiciones cuando sea necesario y debe existir un procedimiento imparcial para juzgar los alegatos de violación de las condiciones de liberación.²⁷¹

Además, el preso debe tener la oportunidad de apelar las decisiones ante autoridades superiores, tales como los tribunales especializados o el sistema de tribunales nacional.²⁷²

Es posible que haya riesgos de abuso del sistema de libertad condicional, especialmente en los sistemas en que la corrupción es un problema. Por lo tanto es importante establecer medidas que aseguren la debida rendición de cuentas por parte de quienes toman las decisiones.

5.3. *Apoyo a los delincuentes en libertad condicional bajo supervisión*

Para que la libertad condicional logre su objetivo de permitir la gradual reintegración social del preso con posterioridad a su liberación, es necesario que haya en la comunidad redes adecuadas de apoyo social y atención continua de todo tratamiento recibido en la prisión, y que haya coordinación entre la administración de las prisiones y los servicios de la comunidad. La función y el enfoque adoptados por el organismo y el personal responsables de la supervisión de los presos liberados bajo palabra son sumamente importantes para lograr la transición exitosa de la prisión a la vida fuera de ella. Se ha visto que el enfoque más exitoso es el que responde tanto a los riesgos como a las necesidades de los delincuentes y que tiene por objeto desarrollar sus puntos fuertes, tal como lo evidencia la reducción de las tasas de reincidencia, para mayores detalles véase Sección 5.4.

En la mayoría de los países, especialmente en los países en desarrollo, el organismo responsable de tal supervisión cuenta con personal, capacidad técnica y recursos muy limitados y por lo tanto en la práctica es un organismo ante el que el delincuente se presenta a intervalos periódicos. Como tal, el impacto sobre la reintegración social es mínimo y se basa principalmente en los esfuerzos y capacidades especiales de los individuos involucrados.

En algunos países de Europa Oriental y Asia Central, se han tomado iniciativas para transformar las antiguas “inspecciones ejecutivas penales”, que acostumbraban cumplir con esa función, en “servicios de libertad condicional” más occidentales, con el objeto de proveer apoyo a los delincuentes para su reintegración. Los resultados fueron mixtos. En Rusia se logró un éxito considerable debido a la voluntad política e inversión en el sistema y la asociación con una ONG internacional (Penal Reform International) que suministró asistencia técnica y capacitación para hacer que el sistema funcionara.

²⁷¹ UNODC Manual de principios básicos y prácticas prometedoras en la aplicación de medidas sustitutivas del encarcelamiento, p. 55.

²⁷² *Ibid.* p.55.

5.4. *Revocación de la libertad condicional*

Las Reglas de Tokio limitan el uso a un mínimo necesario el encarcelamiento en el caso de que una medida sin privación de la libertad haya fracasado.²⁷³ En caso de decidirse modificar o revocar una medida no privativa de la libertad, alientan a que se dé preferencia a una medida sustitutiva sin privación de la libertad y a imponer sentencias de encarcelamiento sólo en ausencia de dicha medida sustitutiva adecuada.²⁷⁴ La modificación o revocación de una medida no privativa de la libertad debe ser ordenada por la autoridad competente y sólo después de realizar un examen cuidadoso de los hechos, tanto por parte del oficial de supervisión como del delincuente.²⁷⁵ El delincuente tendrá derecho a recurrir ante una autoridad judicial u otra autoridad competente e independiente.²⁷⁶

Como se dijo antes, y a pesar de estas disposiciones, los ex presos que regresan a la prisión debido a la falta de cumplimiento de las condiciones de la libertad condicional, más que por haber cometido un nuevo delito, han contribuido al crecimiento de la población de las prisiones en varias jurisdicciones. En estos países existe la urgente necesidad de revisar todos los aspectos de los sistemas de libertad condicional, incluyendo la justificación y adecuación de las condiciones que deben cumplir los delincuentes al ser liberados y la calidad de la supervisión y el apoyo que se ofrecen.

Un estudio comparativo que cubre a algunos estados de los Estados Unidos, Australia, Canadá, Inglaterra y Gales, Japón, Nueva Zelandia y Escocia²⁷⁷ encontró que hay una cantidad de factores clave que han contribuido al aumento de la tasa de revocaciones debidas a incumplimientos técnicos en varias jurisdicciones:

- Las condiciones adjuntas a la libertad condicional, que no siempre constituyen expectativas razonables.²⁷⁸
- El giro de la “reintegración” hacia la “ejecución de la ley” (o un “enfoque del caso” a un “enfoque de vigilancia”) en la supervisión de la libertad bajo palabra, que con frecuencia se ve alentada por una cultura que enfatiza la evaluación del riesgo (más que de la necesidad) y hace que el supervisor deba rendir cuentas por la reincidencia del delincuente mientras éste esté en libertad condicional, unido a la creciente sobrecarga de casos que fuerzan a los supervisores a priorizar entre sus funciones de control y sus funciones de reintegración social, lo que con frecuencia conduce a la selección de la opción de “control” que es la más fácil y menos riesgosa.²⁷⁹

²⁷³ Reglas de Tokio, Regla 14.3.

²⁷⁴ Reglas de Tokio, Regla 14.4.

²⁷⁵ Reglas de Tokio, Regla 14.2.

²⁷⁶ Reglas de Tokio, Regla 14.6.

²⁷⁷ Dandurand, Y., Christian J., Murdoch, D., Brown, R. E., Chin, V., The International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy, Conditional Release Violations, Suspensions and Revocations, A Comparative Analysis, November 2008.

²⁷⁸ *Ibid.* p. 23.

²⁷⁹ *Ibid.* p. 26.

- La introducción de nueva tecnología de vigilancia, que ha aumentado la capacidad de los supervisores de la libertad condicional para detectar el incumplimiento de las condiciones y que, unida al enfoque de ejecución de la ley prevalente y la filosofía actual de gestión del riesgo, puede conducir a un aumento importante de las revocaciones.²⁸⁰
- La ampliación de la vigilancia con posterioridad a la liberación es otro factor. A medida que la cantidad de sentencias indeterminadas ha ido aumentando en algunas jurisdicciones, y a medida que los delincuentes que reciben tales sentencias estén bajo supervisión durante un período más largo con posterioridad a la liberación, se podría predecir que aumentaría la cantidad de revocaciones de la libertad condicional de este grupo de delincuentes.²⁸¹

El estudio también hace notar que no hay pruebas concluyentes que demuestren que la falta de cumplimiento de las condiciones técnicas indique la probabilidad de reincidencia del delincuente, o que devolver tales delincuentes a la prisión realmente evitará la reincidencia. El estudio también se refiere a otras investigaciones realizadas que explican por qué el método de vigilancia no ha sido eficaz para reducir la reincidencia. De hecho, se propuso un enfoque supervisor balanceado – que incorpore las funciones de asistente social y oficial encargado de aplicar la ley – como un método de supervisión más eficaz.²⁸²

Recomendaciones para reducir la cantidad de personas que vuelven a la prisión debido al incumplimiento de su libertad condicional

Teniendo en cuenta las conclusiones y las recomendaciones obtenidas de la investigación disponible, las disposiciones de las normas internacionales y los ejemplos de buenas prácticas, se pueden considerar las siguientes medidas para reducir la reincidencia e incumplimiento de la libertad condicional por parte de los delincuentes:

- Se deben revisar los procedimientos y estructuras de toma de decisiones para asegurar que el organismo que las toma es independiente, tiene acceso a información adecuada y confiable sobre el delincuente, como así también a instrumentos de evaluación efectivos de las necesidades y el riesgo, para así tomar decisiones justas, coherentes y adecuadas, reducir al mínimo los riesgos para el público y mejorar las perspectivas de reintegración del delincuente, al adecuar las condiciones a sus necesidades.
- Se debe invertir en niveles adecuados de personal y capacitación para aquellos que sean responsables de supervisar a las personas que están bajo libertad condicional. La capacitación debe tener como objetivo entrenar a los supervisores dentro de una función positiva, concentrándose en el éxito de la reintegración social de los ex delincuentes, en vez de concentrarse exclusivamente en la aplicación de la ley.
- Se debe alentar activamente y formalizar acuerdos de cooperación con los organismos de bienestar social, salud, trabajo y vivienda de la comunidad. Estos deben aceptar compartir la

280 *Ibíd.* p. 26.

281 *Ibíd.* p. 34.

282 *Ibíd.* p. 29.

responsabilidad por llevar a cabo el trabajo hacia la reintegración social exitosa de los ex delincuentes y se les debe ofrecer los recursos adecuados para cumplir con esta responsabilidad.

- Las condiciones de la libertad bajo palabra no deben ser demasiado complicadas o difíciles de cumplir y deben tener en cuenta las circunstancias personales del delincuente. Por ejemplo, si una persona vive en un área rural y por lo tanto debe viajar largas distancias para poder presentarse ante la oficina más cercana que sea responsable de supervisar la libertad condicional, o si se trata de una madre y debe organizar el cuidado alternativo de sus hijos, o un delincuente joven que debe ir a la escuela, se debe organizar lo necesario teniendo en cuenta estas circunstancias.
- Las condiciones también debe ser razonables y atender las necesidades y riesgos que presenta el delincuente (por ejemplo, se deben evitar los análisis rutinarios de drogas o alcohol para aquellos cuyos delitos no están conectados con el consumo de drogas o alcohol).
- Se debe evitar todo lo posible el encarcelamiento debido al incumplimiento de las condiciones, permitiendo que la autoridad competente use su discrecionalidad para responder adecuadamente, según cada caso individual. Se pueden desarrollar directrices para desalentar el uso del encarcelamiento y proponer una estructura jerárquica de acciones que se puedan tomar, tales como revisar las condiciones, teniendo en cuenta el motivo del incumplimiento, como así también otras sanciones que se puedan aplicar antes de recurrir, como último recurso, al encarcelamiento.
- En la legislación y en la práctica se debe garantizar la participación del delincuente en las discusiones para revocar su libertad condicional y su derecho a una audiencia justa con asistencia jurídica, como así también a apelar en contra de la decisión ante una autoridad superior.
- Se debe realizar una mejor recolección de datos e investigación sobre la reincidencia y el incumplimiento por parte de quienes han sido liberados bajo palabra, sobre el proceso de toma de decisiones para liberar, sobre la función del organismo supervisor y sobre las buenas prácticas para desarrollar políticas y prácticas basadas en evidencias y que conduzcan a la reducción de la reincidencia.

6. Categorías especiales

Como se mencionó en el Capítulo 1, ha habido un aumento en la proporción de ciertos grupos de presos, incluyendo a grupos vulnerables, en los sistemas de prisión de todo el mundo. Este capítulo se concentra, en particular, en las respuestas alternativas a los delitos relacionados con drogas. También ofrece una reseña de las respuestas a la delincuencia incurrida por mujeres y niños y personas con necesidades de atención en salud mental, debido a que contribuyen al hacinamiento en las prisiones y a su vulnerabilidad particular en los lugares de prisión hacinados.

Para ver una guía más detallada sobre estos y otros grupos de reclusos, referirse a: UNODC *Manual sobre Reclusos con Necesidades Especiales*; UNODC *Handbook for Prison Managers and Policymakers on Women and Imprisonment*; UNODC/UNICEF *Manual para Cuantificar los Indicadores de la Justicia de Menores y Criterios para formulación y Evaluación de los Programas de Reforma de Justicia de Menores*, entre otros que se enumeran en la bibliografía.

Recomendaciones más detalladas en relación a las respuestas judiciales adecuadas para aquellos que cometen delitos relacionados con drogas y especialmente aquellos que dependen de sustancias, se pueden encontrar en: UNODC: *De la Coerción a la Cohesión: Tratamiento de Drogo-dependencia mediante la atención sanitaria en lugar de sanciones* (2010); UNODC *Drug Dependence Treatment, Community Based Treatment* (2008); *Drug Dependence Treatment, Interventions for Drug Users in Prison* y demás incluidos en la bibliografía.

6.1. Delitos relacionados con drogas

Las medidas sustitutivas del encarcelamiento para los delitos por drogas, en los que el delincuente depende de drogas, pueden ser organizadas de diversas maneras. Una opción es la simple derivación al momento de su primer contacto con el sistema judicial. Esto necesitará una disposición legal de derivación por parte de la policía, los fiscales y los tribunales, como así también el establecimiento de vínculos eficaces entre las instituciones judiciales y los servicios de salud de la comunidad. También puede ser necesaria la supervisión de la persona que recibe el tratamiento por parte de un servicio de libertad condicional u otro organismo similar.

Otro modelo que se ofrece cada vez más en algunos países es el tratamiento por drogas bajo supervisión judicial, que está bien establecido en países como Australia, Canadá, el Reino Unido y los Estados Unidos, llamado “tribunales de drogas” o “tribunales de tratamiento por drogas”. Los tribunales de drogas también han sido establecidos, aunque en menor escala, en otros países tales como Bélgica, Chile, Jamaica, Méjico y Surinam.²⁸³

El tratamiento por drogas como una alternativa al encarcelamiento

El Documento de Discusión, Principios del Tratamiento para la Dependencia de Drogas enfatiza y recomienda lo siguiente:²⁸⁴

- En general, el consumo de drogas debe ser visto como un problema de salud y, siempre que sea posible, quienes usen drogas deberían ser tratados dentro del sistema de atención a la salud más que en el sistema judicial;
- Las intervenciones para la gente que depende de drogas en el sistema judicial deberían considerar el tratamiento como una alternativa a la prisión y también establecer tratamientos mientras están presos y con posterioridad a la liberación. Para tratar los problemas de los delitos relacionados con drogas y el tratamiento y cuidado de la gente que depende de ellas es necesario que haya una coordinación eficaz entre el sistema de tratamiento por dependencia de drogas/salud y el sistema judicial;
- Los resultados de la investigación indican que el tratamiento por dependencia de drogas es sumamente eficaz para reducir la delincuencia. El tratamiento y cuidado como alternativa al encarcelamiento iniciado en la prisión, además de apoyo y reintegración social posterior a la liberación, disminuyen el riesgo de recaída en el consumo de drogas, la transmisión del VIH y la reincidencia del delito, con beneficios importantes para la salud individual, como así también para la seguridad pública y los ahor-

²⁸³ Caroline S. Cooper, Brent Franklin, Tiffany Mease, *Establishing Drug Treatment Courts: Strategies, Experiences and Preliminary Outcomes, Volume One: Overview and Survey Results*, Abril de 2010.

²⁸⁴ UNODC, OMS, *Principles of Drug Dependence Treatment, Discussion Paper*, Marzo de 2008.

ros en materia económica para la sociedad. Ofrecer el tratamiento como alternativa a la prisión es una medida muy eficaz en materia de costo-beneficio para la sociedad.

Para implementar tal estrategia es necesario asegurar que:²⁸⁵

- El marco legal permita la plena implementación del tratamiento por dependencia de drogas y opciones de atención para los delincuentes, en particular que el tratamiento se presente como una alternativa al encarcelamiento y el tratamiento en las prisiones sea psicosocial y farmacológico;
- Los mecanismos que garantizan la coordinación entre el sistema judicial y el sistema de tratamiento por dependencia de drogas deben estar bien establecidos y en funcionamiento. Tales mecanismos más el trabajo en cooperación promoverían la implementación y el monitoreo de los esquemas de derivación como una alternativa al encarcelamiento.

También se debe considerar asegurar que la legislación ofrezca la posibilidad de derivar a aquellos que han cometido delitos relacionados con drogas a un programa de tratamiento adecuado para tratar eficazmente la causa principal del delito cometido y ayudar a estas personas a rehabilitarse, evitando al mismo tiempo el impacto dañino de la prisión. Para que esto suceda en la práctica, es necesario que la policía, los fiscales y los tribunales tengan suficiente discrecionalidad y cuenten con las directrices necesarias para ejercer tal discrecionalidad coherentemente, y sistemas eficaces de cooperación entre el sistema de justicia criminal y los proveedores de atención a la salud de la comunidad.

Un requerimiento fundamental para aplicar el tratamiento por drogas es que debe ser voluntario. Todo tratamiento por drogodependencia aplicado a un paciente sin su consentimiento viola los acuerdos internacionales de derechos humanos y las normas de ética médica.²⁸⁶ Además, faltan evidencias del efecto terapéutico de este enfoque, tanto si se lo compara con el encarcelamiento tradicional como con el tratamiento voluntario por drogas basado en la comunidad. Es costoso y no beneficia ni al individuo ni a la comunidad.²⁸⁷ No constituye una alternativa al encarcelamiento porque es en sí mismo una forma de encarcelamiento. En algunos casos las instalaciones se convierten en campos de trabajo no remunerado y métodos de tratamiento humillante y punitivo que constituyen una forma de castigo extrajudicial.²⁸⁸

El tratamiento obligatorio o involuntario, sin el consentimiento del paciente, sólo puede ser usado en casos graves que representan un riesgo inmediato o inminente para la salud del paciente o la seguridad de la sociedad. El tratamiento involuntario a corto plazo para proteger al individuo vulnerable debe ser aplicado por un período lo más breve posible, como un último recurso y siempre debe ser asumido por equipos multidisciplinarios y supervisados por procedimientos legales transparentes y ser evaluado rigurosamente.²⁸⁹

²⁸⁵ *Ibid.*

²⁸⁶ UNODC y OMS (2008) *Principles of drug dependence treatment*, Viena, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

²⁸⁷ UNODC, *De la Coerción a la Cohesión*, p. 8.

²⁸⁸ *Ibid.* p. 8.

²⁸⁹ *Ibid.* p. 10.

Tribunales Especiales de Drogas

Los tribunales especiales de drogas son una alternativa al encarcelamiento que implica usar su capacidad para influir en el sistema judicial y las sanciones potenciales para facilitar un programa de tratamiento para las personas drogodependientes y otros servicios. Si bien las funciones de los tribunales de drogas varían en diferentes jurisdicciones, en general hay dos categorías principales:²⁹⁰

1. Programas de acusación diferida (método de derivación anterior al juicio): las personas que entran en un programa de acusación diferida son derivadas al sistema de tribunales de drogas antes de ser condenadas. No se requiere que se declaren culpables y sólo se les acusa si no completan el programa.
2. Programas de sentencia posterior o método posterior a la sentencia: estos requieren que los participantes se declaren culpables de los cargos de los que se los acusa y sus sentencias son diferidas o suspendidas mientras están en el programa. No se les sentenciará o se les reducirá la sentencia y con frecuencia el delito no quedará registrado en sus antecedentes si la persona completa el programa; si no cumple con los requerimientos del programa o no lo completa, el caso volverá a juicio y la persona será sentenciada sobre la base de su confesión de culpabilidad anterior.

Los tribunales de drogas dependen no sólo de los servicios de supervisión del sistema judicial sino también de salud pública, vivienda, educación y demás servicios que proveen los organismos de salud y bienestar social, como así también de las organizaciones comunitarias. Si bien los tribunales de drogas tratan con el delito inmediato cometido por el individuo, sus objetivos a más largo plazo son promover la recuperación del individuo y su reintegración en la comunidad, y por lo tanto poniendo fin a la reincidencia crónica que con frecuencia caracteriza la conducta de los delincuentes dependientes de drogas.²⁹¹

Los beneficios del modelo de tribunales de drogas se hallan en muchos factores, incluyendo²⁹²:

- Una supervisión más eficaz de los delincuentes en la comunidad, si se la compara con la supervisión condicional tradicional;
- Una mayor responsabilidad por parte de los individuos que usan drogas en cuanto a cumplir con las condiciones de su liberación y/o libertad condicional;
- Una mayor coordinación y responsabilidad del sistema de justicia, salud pública y demás servicios comunitarios, incluyendo menor duplicación de servicios y costos;
- Una mayor eficiencia del sistema judicial debido a la eliminación de un tipo de casos que demandan mucho en materia de recursos, tanto inicialmente como después, debido al incumplimiento de las condiciones y la comisión de nuevos delitos que de otra manera no hubieran ocurrido.

²⁹⁰ Justice Policy Institute, *Addicted to Courts: How a Growing Dependence on Drug Courts Impacts People and Communities*, Marzo de 2011, p. 2.

²⁹¹ Caroline S. Cooper, Brent Franklin, Tiffany Mease, *Establishing Drug Treatment Courts: Strategies, Experiences and Preliminary Outcomes, Volume One: Overview and Survey Results*, Abril de 2010, p. 7.

²⁹² *Ibid.* p. 7.

Si bien la investigación acerca del impacto de los tribunales de drogas sobre las tasas de reincidencia no es extensa, existen algunas indicaciones convincentes de sus resultados exitosos. Por ejemplo, un estudio integral realizado en los Estados Unidos informa que los tribunales de drogas para adultos redujeron las tasas de reincidencia en un 8,7%.²⁹³ Esto comparado con una reducción de 8,3% con tratamiento en la comunidad y 6,4% con tratamiento en la prisión.²⁹⁴ Otro estudio realizado en los Estados Unidos encontró que era mucho menos probable que los que participaban de los tribunales de drogas volvieran a delinquir, si se los comparaba con un grupo de control (40% en vez de 53%).²⁹⁵ El grupo de comparación estaba compuesto de participantes de otros programas que trataban el consumo de drogas y la reincidencia, incluyendo un grupo de individuos con libertad condicional que fueron derivados a un tratamiento.²⁹⁶ En los Estados Unidos, también resultó que los participantes de los tribunales de drogas mostraban una tasa menor de recaída a las drogas, comparados con el grupo de comparación (56% en vez de 76%) y también que era menos probable que usaran drogas más peligrosas.²⁹⁷

En Río de Janeiro, Brasil, los resultados de una investigación científica demostraron que la tasa de reincidencia entre los delincuentes que no habían sido sometidos a tratamiento era del 80%, mientras que entre aquellos que habían recibido tratamiento a través de los tribunales de drogas la proporción era de sólo un 12%.²⁹⁸ En Irlanda, una investigación basada en dos pequeñas muestras aleatorias demostró que había una reducción del 75 a 84% en la reincidencia tanto durante como después de la participación en un programa de tratamiento del tribunal de drogas.²⁹⁹ Anecdóticamente, la mayoría de los demás programas informan acerca de una reducción de las tasas de reincidencia por parte de quienes participaron en los tratamientos de los tribunales de drogas, si se los compara con los delincuentes procesados de acuerdo a los procedimientos tradicionales de justicia penal.³⁰⁰

Véase el recuadro con los doce principios que se consideran fundamentales para el éxito de los programas de los tribunales de drogas.

Los doce principios de la UNODC para el éxito de los programas de tribunales de drogas

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito creó un grupo de trabajo de expertos para ayudar a establecer tribunales especiales de drogas. Este grupo identificó 12 factores que contribuyen al éxito de estos tribunales:

293 Elizabeth K. Drake, Steve Aos and Marna G. Miller, Washington Institute for Public Safety, Evidence-Based Public Policy Options to Reduce Crime and Criminal Justice Costs: Implications in Washington State. (http://www.wsipp.wa.gov/ReportFile/1033/Wsipp_Evidence-Based-Public-Policy-Options-to-Reduce-Crime-and-Criminal-Justice-Costs-Implications-in-Washington-State_Full-Report.pdf)

294 *Ibid.*

295 The Multi-Site Adult Drug Court Evaluation: Executive Summary, The Urban Institute, Justice Policy Centre, June 2011, p. 5.

296 *Ibid.* p. 2.

297 *Ibid.* p. 5.

298 Caroline S. Cooper, Brent Franklin, Tiffany Mease, Establishing Drug Treatment Courts: Strategies, Experiences and Preliminary Outcomes, Volume One: Overview and Survey Results, Abril de 2010, p. 107.

299 *Ibid.* p. 108.

300 *Ibid.* p. 107.

1. Liderazgo del equipo multidisciplinario encargado del programa de los tribunales especiales de drogas.
2. Estrecha colaboración interdisciplinaria del juez y los miembros del equipo, manteniendo al mismo tiempo cada uno de ellos su respectiva independencia profesional.
3. Conocimiento y comprensión de la adicción y la recuperación por los miembros del equipo del tribunal que no sean profesionales de la salud.
4. Un *manual* de operaciones que garantice la coherencia del enfoque y la eficiencia del programa en curso.
5. Criterios claros de selección y un control objetivo del cumplimiento de esos criterios por los delincuentes que sean posibles participantes.
6. Una evaluación detallada de cada delincuente que sea un posible participante.
7. El consentimiento plenamente informado y documentado de cada delincuente participante (tras recibir asistencia jurídica) antes de participar en el programa.
8. Rápida remisión de los delincuentes participantes a tratamiento y rehabilitación.
9. Sanciones rápidas, ciertas y coherentes por el incumplimiento del programa y recompensas por su cumplimiento.
10. Evaluación continua del programa y voluntad de adaptar su estructura para hacer frente a los problemas identificados.
11. Fondos suficientes, continuos y específicos para el programa.
12. Cambios de las leyes sustantivas y de procedimiento correspondientes cuando sea necesario o conveniente.

Fuente: UNODC Manual sobre principios básicos y prácticas prometedoras en la aplicación de medidas sustitutivas del encarcelamiento, 2007, p. 65. Publicación de Naciones Unidas, Sales No. E.07.XI.2.

Para mayor información y recomendaciones de los estudios antes mencionados, así como también el estudio que proporciona una revisión crítica de los tribunales de drogas, véase la bibliografía.

6.2. Delincuentes con necesidades de atención en salud mental

Tal como se lo trata en el Capítulo 2, Sección 9, para reducir la cantidad de gente con necesidades de atención en salud mental en las prisiones, se deben desarrollar políticas y medidas integrales de atención a la salud y justicia penal para tratar con las causas principales del creciente uso de las prisiones para alojar a personas cuyas necesidades serían mejor tratadas en la comunidad.

Un componente esencial de tales estrategias, que puede tener un gran impacto en los niveles de hacinamiento en las prisiones como así también el impacto del hacinamiento sobre este grupo vulnerable, es preferir las medidas y sanciones no privativas de la libertad para los casos de delincuentes con necesidades de atención a la salud mental.

Se sugieren las siguientes medidas:

Derivación

Cuando sea posible, los individuos con discapacidad mental deben ser derivados fuera del sistema judicial al primer punto de contacto con los funcionarios encargados de aplicar la ley y aquellos con discapacidades mentales graves nunca deben ser mantenidos en las prisiones;³⁰¹

La derivación debe ser posible durante todo el proceso judicial – durante la acusación, durante el juicio y durante el encarcelamiento. Los tribunales deben tener acceso a la información relacionada con problemas de salud mental en general y las necesidades de atención en salud mental de los delincuentes en cuestión en particular, para así tomar la decisión adecuada durante la etapa más temprana posible. Dicha información puede ser suministrada por profesionales de salud mental que pueden realizar evaluaciones y detectar a los delincuentes con discapacidades mentales lo más pronto posible durante el proceso judicial. Las medidas de derivación pueden necesitar la introducción de nueva legislación y nuevos procedimientos, como así también la capacitación de las autoridades encargadas de aplicar la ley para que reconozcan las discapacidades mentales y recurran a la asistencia de profesionales de la salud mental apenas el individuo entra en contacto con el sistema judicial;

También se pueden alentar las medidas de derivación proveyendo a los funcionarios judiciales, como así también a las autoridades encargadas de aplicar la ley, la capacitación concerniente a los parámetros de las discapacidades mentales que probablemente encontrarán en su trabajo judicial y a las sentencias y otras opciones que pueden estar disponibles para derivar a tales delincuentes al sistema de salud para que sean tratados.

Medidas Sustitutivas del Encarcelamiento

Se debe considerar la introducción de sentencias alternativas para los delincuentes con discapacidad mental que hayan cometido delitos más graves. Tales sentencias deben incorporar atención médica integral en las instalaciones y bajo la supervisión adecuadas. En general es preferible que los delincuentes que representan un peligro para el público sean tratados en instalaciones médicas seguras, en vez del ambiente de la prisión que empeorará su enfermedad.

Para guiarse acerca del desarrollo de la legislación apropiada, incluyendo la disposición de medidas y sanciones alternativas en relación a los delincuentes con discapacidades mentales, refiérase a: *Manual de Recursos de la OMS sobre Salud Mental, Derechos Humanos y Legislación, 2005*.³⁰²

301 SMR, Regla 82 (1); UNODC Manual sobre Reclusos con Necesidades Especiales, 2009, p. 23.

302 Sobre medidas y sanciones no privativas de la libertad, véase páginas 75-80 de Manual de Recursos de la OMS sobre Salud Mental, Derechos Humanos y Legislación (2005).

Mujeres

Las mujeres continúan representando una proporción muy pequeña de la población de las prisiones de todo el mundo. Sin embargo, en muchos países la población femenina no sólo está aumentando paralelamente con el aumento de la población de reclusos en general, sino que los estudios han demostrado que la cantidad de reclusas aumenta en mayor proporción que la de los reclusos. Aunque crece, la cantidad general de mujeres en las cárceles es muy pequeña y todavía no son un factor importante en el crecimiento de las tasas de encarcelamiento en general. La realidad de las reclusas, en muchos países, es que sufren severo hacinamiento por la escasa cantidad de cárceles para mujeres que existen.³⁰³ Una gran cantidad de estas mujeres no necesariamente deberían estar presas. La mayoría están acusadas de cometer delitos leves y no violentos y no representan un riesgo para la sociedad. Se encarcela a muchas debido a su pobreza e imposibilidad de pagar multas. Una gran proporción de ellas necesita tratamiento por discapacidad mental o adicción a drogas en vez de aislamiento de la sociedad. Muchas son víctimas pero se las encarcela debido a legislación y prácticas discriminatorias. Las sanciones y medidas comunitarias serían más eficaces que el encarcelamiento a favor de su reintegración social para la gran mayoría de delincuentes mujeres.

Al reconocer el perfil cambiante de la población de las prisiones y particularmente el impacto dañino del encarcelamiento sobre las mujeres, sus familias y comunidades, las *Reglas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (las Reglas de Bangkok)* de la ONU³⁰⁴ estipulan las medidas a tomar para evitar en lo que sea posible el encarcelamiento de mujeres, teniendo en cuenta sus antecedentes típicos, la natu-

303 Por ejemplo en California, Estados Unidos, las dos cárceles estatales más grandes están en el pueblo de Chowchilla en donde, en el año 2011, la Valley State Prison, diseñada para alojar a 2.024 personas contenía 3.810. La cárcel Central para Mujeres de California mantenía 3.918, en una cárcel diseñada para alojar 2.004. Las celdas construidas originalmente para cuatro personas alojaban a 10. El director del grupo de campaña para mujeres Justice Now, comentó: “Nunca jamás habíamos tenido reportes de violencia entre compañeras como los que estamos viendo ahora... La gente está sucia, sus celdas están sucias, sangran, están nerviosas y desesperadas. Allí dentro se están creando las condiciones de una olla a presión.” (<http://www.independent.co.uk/news/world/politics/forced-and-beaten-life-for-women-in-jail-6278849.html?origin=internalSearch> consultado el 01 de enero 2012); En Grand Valley Institution (GVI) en Kitchener, Ontario, Canadá, la cárcel de mujeres está tan hacinada que una cantidad de reclusas han sido forzadas dormir de a dos en unidades reservadas para visitas de la familia, y los funcionarios de la cárcel tienen planes para convertir el gimnasio en celdas adicionales si es necesario. Las unidades designadas para que las reclusas pasen hasta tres días con su esposo o familiares, han sido construidas para una sola reclusa y sus seres queridos. (<http://ca.news.yahoo.com/blogs/dailybrew/overcrowding-women-prison-causes-concern-143033229.html>); El hacinamiento en Bandyup, la principal cárcel para mujeres de Australia Occidental, que tenía capacidad para alojar a 188 reclusas pero llegó a 269 en Agosto de 2010, presionó en gran medida sobre la cantidad de camas disponibles. Si bien entre 2008 y 2011 se hizo una inversión masiva en camas extra para los reclusos hombres en Australia Occidental, ninguna de las camas fueron destinadas a las mujeres. El Inspector de Servicios de Custodia dijo que la situación del alojamiento se había deteriorado a partir de mitad del año pasado, al punto de que 90 mujeres se veían forzadas a dormir en colchones sobre pisos de cemento fríos. La mayoría de las afectadas eran aborígenes. “Conjuntamente con el frío extremo y la falta de ventilación, el hacinamiento en las celdas creaba niveles de condensación que constituían un riesgo para la salud”, dijo el Inspector. (<http://news.smh.com.au/breaking-news-national/despair-palpable-at-womens-prison-report-20111007-1ldjl.html>); En el área para mujeres de la Prisión Welikada de Sri Lanka, las reclusas reportaron que unas 150 de ellas dormían en una celda diseñada para 75 personas. Una reclusa describió el área para mujeres de la cárcel de Welikada como un “infierno” – incluyendo gusanos en la comida, falta de camas, alfombras, almohadas y ventiladores, a pesar de que el calor alcanzaba los 33 grados Celsius. “Somos 650 en el área para mujeres que fue construida para 150 personas,” agregó sugiriendo que, en el área para mujeres en particular, las cantidades reales sobrepasaban las tasas de ocupación estimadas en un 200% para toda la prisión. (<http://english.aljazeera.net/indepth/features/2011/07/2011725142452794174.html>).

304 Resolución de la Asamblea General 65/229 del 21 de Diciembre de 2010.

raleza no violenta y las circunstancias de los delitos que han cometido y sus responsabilidades de cuidado de otras personas.³⁰⁵

Según las disposiciones de las *Reglas de Bangkok*, se recomiendan las siguientes medidas:

- Al condenar a las delincuentes, los tribunales tendrán la facultad de examinar atenuantes, como la ausencia de historial penal y la levedad relativa y las características de su comportamiento delictivo, teniendo en cuenta las responsabilidades de cuidado de otras personas y su situación particular;
- Las delincuentes mujeres no deben ser separadas de sus parientes y comunidades sin prestar la debida atención a su historial y sus vínculos familiares. Cuando proceda y sea posible, se utilizarán mecanismos opcionales en el caso de las mujeres que cometan delitos, como las medidas alternativas y otras que sustituyan a la prisión preventiva y la condena;³⁰⁶
- Al condenar a las delincuentes, los tribunales tendrán la facultad de examinar atenuantes, como la ausencia de historial penal y la levedad relativa y las características de su comportamiento delictivo, teniendo en cuenta las responsabilidades de cuidado de otras personas y su situación particular;³⁰⁷
- Los tribunales deben desarrollar directrices adecuadas por las que sólo considerarán sentencias privativas de la libertad para mujeres embarazadas y mujeres con niños cuando el delito sea grave o violento, o si la mujer representa un peligro permanente, pero siempre teniendo en cuenta el interés superior de sus niños.
- Cuando ciertas categorías de delitos sean cometidos por mujeres embarazadas o por una madre con un niño pequeño, las sentencias pueden ser diferidas, por ejemplo, hasta que el niño alcance cierta edad y revisadas en ese momento, basándose en criterios preestablecidos que, bajo ciertas condiciones, puedan dar lugar a la cancelación del encarcelamiento o su reducción a una sanción no privativa de la libertad;
- Cuando la prisión sea inevitable, las delincuentes deben poder restaurar sus relaciones familiares y mantener contacto con sus familias por medio de visitas, correspondencia y teléfono. Si la mujer es madre, las autoridades deben considerar el interés superior de sus niños respecto a las decisiones de ubicación de la madre;
- Se debe considerar invertir en alternativas adecuadas para las delincuentes y combinar las medidas antedichas con intervenciones para tratar los problemas más comunes que causan la conducta delictiva de las mujeres tales como, entre otros, cursos terapéuticos y tratamiento psicológico para las víctimas de violencia en el hogar y maltrato sexual, tratamiento adecuado para aquéllas con discapacidades mentales y dependencia de drogas;³⁰⁸

305 Reglas de Bangkok, Reglas 57 – 66.

306 Véase Reglas de Bangkok, Regla 58.

307 Véase Reglas de Bangkok, Regla 61.

308 Véase Reglas de Bangkok, Regla 60.

- Las autoridades deben asegurar que la legislación y la práctica provean la máxima protección posible de victimización secundaria de las mujeres extranjeras, tales como las víctimas de trata de personas y trabajadoras domésticas migrantes. Las personas objeto de trata de personas no deben ser acusadas por delitos relacionados con dicha trata, tales como tener pasaportes falsos o trabajar sin permiso. Dado el temor que sienten las víctimas por su seguridad personal y por las represalias de los traficantes, el temor agregado de la acusación y el castigo sólo contribuirá a que las víctimas se nieguen a buscar toda forma de protección, ayuda y justicia'.³⁰⁹

6.4. Niños en conflicto con la ley

Los niños son encarcelados demasiado frecuente e innecesariamente, y también por períodos más largos de lo necesario, a pesar de las disposiciones del derecho internacional que dispone que la detención y el encarcelamiento sólo pueden ser usados como medida de último recurso y por el período de tiempo lo más corto posible.³¹⁰ Se estimaba que en el año 2000 más de un millón de niños estaban detenidos en las prisiones de todo el mundo.³¹¹ En la actualidad, esta cantidad constituye por lo menos un 10% de la población total de las prisiones. Se necesita realizar una evaluación que considere el impacto del ciclo de delito y encarcelamiento que la primera privación de libertad conllevará.

Como ya se ha sugerido en el Capítulo 2, el primer paso que se puede dar para reducir el encarcelamiento de niños es revisar la edad de responsabilidad penal y elevarla a 12 o más, tal como lo recomienda el Comité sobre los Derechos del Niño en su Comentario General número 10.³¹²

La necesidad de dar prioridad a la rehabilitación y reintegración del delincuente menor de edad ha quedado subrayada en varias normas internacionales.³¹³ Esta meta se puede alcanzar mejor si se tiene en cuenta el interés superior de los niños en todo momento y se evita su institucionalización en la mayor medida de lo posible, tal como lo dispone el Artículo 37 (b) de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y las Reglas de Beijing, Regla 19.1.

La Convención (Artículo 40.3) requiere que los Estados promuevan medidas para tratar con niños de los que se acuse o declare haber infringido las leyes penales sin recurrir a procedimientos judiciales siempre que sea apropiado y deseable.³¹⁴ Las Reglas de Beijing también disponen

309 Véase Reglas de Bangkok, Regla 66 y Manual para la lucha contra la Trata de Personas, Programa Mundial contra la Trata de Personas, UNODC, 2006, p. 253.

310 Convención sobre los Derechos del Niño, Artículo 37 (b), Reglas de Beijing 13.1 y 19.1.

311 Cappelaere G., Grandjean A., *Enfants privés de liberté: Droits et réalités*; Editions Jeunesse et Droit, Liège, Bélgica. 2000.

312 Comité sobre los Derechos del Niño, Comentario General N°. 10, párrafo 32.

313 Por ej. Artículo 40(1) de la *Convención sobre los Derechos del Niño*. El *Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos* (Artículo 14 (4)) también enfatizan que lo deseable es promover la rehabilitación de los menores en conflicto con la ley, tal como lo hacen las *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (las "Reglas de Beijing")*. El *African Charter on the Rights and Welfare of the Child* declara "el objetivo esencial del tratamiento de todo niño durante el juicio y también si se le encuentra culpable de infringir la ley penal debe ser su reforma, reintegración a su familia y su rehabilitación social." (Artículo 17 (3)).

314 Dentro del mismo alineamiento, las *Reglas de Beijing* disponen específicamente que se debe considerar, cuando corresponda, tratar a los delincuentes juveniles sin recurrir a un juicio formal. Se instruye a la policía y las autoridades

que aquellos involucrados en tratar con niños en conflicto con la ley deben tener discrecionalidad para tomar decisiones acerca de cómo tratar con ellos.³¹⁵

Las Reglas de Beijing, Regla 12, subraya la necesidad de capacitación especializada para todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley involucrados en la administración de la justicia de menores. Dado que la policía es el primer punto de contacto con el sistema de justicia de menores, es muy importante que actúe de manera informada y adecuada.³¹⁶ La Regla 13 limita el uso de la detención preventiva al mínimo y por el período de tiempo más corto posible y presenta alternativas constructivas, incluyendo la supervisión estricta, la custodia permanente, la asignación a una familia o el traslado a un hogar o a una institución educativa.

Las Reglas de Beijing 14-17 disponen requerimientos detallados en relación a los juicios y las sentencias de los delincuentes menores de edad, que incluyen salvaguardas específicas debidas a su edad, incluyendo el requerimiento de informes de investigación social (informes sociales o previos a la sentencia) que son una ayuda indispensable en la mayoría de los procesos judiciales en la que están involucrados los menores. Los tribunales deben estar informados acerca de los hechos relevantes acerca del menor, tales como sus antecedentes sociales y familiares, escolaridad, experiencias educativas, antes de decidir la respuesta adecuada al delito cometido. Los menores deben tener acceso a los servicios de asistencia jurídica durante todo el proceso judicial, tal como se dijo en el Capítulo 4. Las Reglas de Beijing disponen que la privación de la libertad no sea impuesta a menos que el menor sea condenado por un acto grave en el que involucre violencia en contra de otra persona o si hay reincidencia de otros delitos graves y siempre que no haya otra respuesta adecuada.³¹⁷ La Regla 18.1 de las Reglas de Beijing enumera las disposiciones no institucionales adecuadas para menores.

Basándose en éstas y demás disposiciones de estas normas y en las buenas prácticas internacionales, algunas de las medidas que se recomiendan para tratar con los menores en conflicto con la ley son las siguientes:

- El tratar con casos de los niños en conflicto con la ley debe ser la responsabilidad del sistema de justicia de menores, policía, fiscales y jueces especiales, debidamente seleccionados y capacitados. En todo momento los funcionarios de la justicia penal deben actuar de acuerdo al interés superior del niño. Si no se puede establecer un sistema separado debido a falta de recursos, los funcionarios de la justicia penal que actúen en el caso de los niños deben estar debidamente entrenados;
- Se debe permitir un uso adecuado de la discrecionalidad durante todas las etapas del proceso penal en los diferentes niveles de la administración de justicia juvenil, para así dirigir a los menores fuera del proceso judicial. Los criterios de discrecionalidad deben estar establecidos en una legislación que empodere a la policía, los fiscales y demás organismos que tratan con los casos de menores a disponer de tales casos

fiscales u otros organismos a que así ocurra (Reglas 11. y 12.2).

315 Reglas de Beijing, Regla 6.1.

316 Reglas de Beijing, Comentario a la Regla 12.

317 Reglas de Beijing, Regla 17.1 (c). Véase también las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Protección de Menores Privados de su Libertad, Reglas 1 y 2.

según su criterio, sin tener que recurrir a audiencias formales. Para facilitar la disposición discrecional de los casos de justicia de menores, se deben realizar esfuerzos para proporcionar programas comunitarios, tales como la supervisión y custodia temporaria y la restitución y compensación de las víctimas;³¹⁸

- Se deben realizar esfuerzos para establecer y aplicar programas destinados a fortalecer la asistencia social, lo que permitiría la derivación de los menores fuera del sistema de justicia y la aplicación de medidas y sentencias no privativas de la libertad. Para establecer y aplicar tales programas, es necesario fomentar la estrecha cooperación y los sectores de justicia de menores, los diferentes servicios que estén a cargo de la ejecución de la ley y los sectores de bienestar social y educación;³¹⁹
- Se debe considerar la revisión de la legislación nacional para que cumpla con las normas internacionales en el área de justicia de menores, asegurando en particular que las autoridades competentes cuenten con mecanismos alternativos a los procedimientos legales formales y una variedad de medidas no privativas de la libertad y sentencias alternativas para reducir al mínimo el tener que recurrir a la institucionalización;³²⁰
- Antes de que los tribunales dicten sentencia, se debe poner a su disposición informes de investigación social acerca del niño. Tales informes pueden ser preparados por los servicios sociales o los oficiales de libertad condicional o por instituciones similares.³²¹ Se debe capacitar a aquellos que serán responsables de la preparación de tales informes. Los jueces también deben ser capacitados para tener en cuenta las recomendaciones contenidas en estos informes;
- Se alienta a las autoridades a establecer vínculos con la sociedad civil y ayudar a la reintegración social de los niños en conflicto con la ley.

7. Organización e infraestructura

Algunos de los principales retos que se enfrentan al tratar de implementar medidas sustitutivas del encarcelamiento que requieren supervisión, servicios y programas para ayudar a la rehabilitación del delincuente o lugares de trabajo en el caso de servicio comunitario, ha sido la falta de planificación, la falta de mecanismos eficaces de coordinación con los organismos y servicios de la comunidad y la falta de inversión en infraestructura requerida para implementar y supervisar las medidas no privativas de la libertad.

La implementación de todas las medidas y sanciones no privativas de la libertad requieren algún tipo de infraestructura – algunas mucho más que otras. Las multas requieren mecanismos transparentes para su recolección, las órdenes de servicio comunitario y otras alternativas similares que obligan al delincuente a realizar trabajo, tratamiento, educación u otras actividades requieren un organismo que coordine, supervise y asista al delincuente. Tales servicios pueden

318 Reglas de Beijing, 6.1 y 11.2.

319 Directriz 42 de las Directrices de Acción sobre el Niño en el Sistema de Justicia Penal (“Directrices de Viena”) de la ONU

320 CDN, Artículo 40 (3) y Reglas de Beijing, 13.2.

321 Reglas de Beijing, 16.1.

ser prestados por un organismo especializado, tal como el servicio de libertad condicional, pero con frecuencia el establecimiento de una estructura aparte involucrará inversiones financieras importantes que es muy improbable que sean viables en países con posterioridad a un conflicto o en países en desarrollo. Existen otros modelos por los que las sentencias comunitarias pueden ser administradas por un organismo de bienestar social, los tribunales, el ministerio de trabajo o la administración de la prisión y demás.³²²

Es importante que, cualquiera que sea la estructura que se use, la decisión esté basada en un análisis cuidadoso del modo en que mejor se puedan administrar las alternativas: el organismo responsable debe contar con la confianza de los tribunales y también estar lo suficientemente cerca de la comunidad como para asegurar su participación.³²³

Un problema que presenta el uso de las estructuras existentes es que con frecuencia la administración de las alternativas se agregará a las responsabilidades existentes, que continuarán teniendo prioridad. Además, el personal del organismo puede no tener experiencia o capacitación para supervisar y a la vez apoyar a sus clientes.

Para que un organismo, sea nuevo o ya existente, cumpla eficazmente con sus responsabilidades se debe invertir algo en estructuras administrativas, personal y capacitación. Se debe desarrollar entendimiento acerca del objetivo de las alternativas, con un sentido de propósito promovido por un liderazgo activo.

También es esencial desarrollar cooperación sistematizada entre todos los organismos responsables de aplicar y supervisar las sanciones; y que se establezca esa cooperación con los servicios sociales y de salud para proveer el cuidado y apoyo necesario para los delincuentes.³²⁴ Se deben poner a disposición de todos los organismos involucrados reglas y directrices claras.

Véase también UNODC Manual de Principios Básicos y Prácticas Prometedoras sobre Medidas Sustitutivas del Encarcelamiento³²⁵ que trata con los requerimientos de infraestructura para las alternativas a la detención preventiva, alternativas a la sentencia y libertad condicional.

8. Creación de consenso para implementar alternativas al encarcelamiento

La experiencia de muchos países ha demostrado que las sentencias alternativas no se usan debido a que no existe entendimiento y compromiso adecuados en los niveles más altos, incluyendo a los ministerios, parlamentos y organismos ejecutivos. Además puede ser que el poder judicial no tenga confianza en su implementación eficaz o que se resista a aplicarlas debido a la presión, real o percibida, de la sociedad. Por lo tanto los requerimientos fundamentales para asegurar que las alternativas sean aplicadas en la práctica son, en primer lugar, el tomar medi-

322 Stern, V. Alternatives to prison in developing countries, International Centre for Prison Studies, 1999, p. 54.

323 Stern, V. *Ibid.*, pp. 54-55.

324 Las Reglas de Tokio, Regla 22.1.

325 Véase pp. 22-23, 39-41; 54-56.

das para influenciar las políticas judiciales concientizando a los políticos y los encargados de tomar decisiones. El paso esencial de este proceso es definir el hacinamiento en las prisiones a nivel político, como un problema que debe y puede ser resuelto.³²⁶

En segundo lugar es necesario asegurar la confianza de los jueces en las medidas sustitutivas del encarcelamiento. Es esencial que el poder judicial, como organismo responsable de las sentencias, esté involucrado en el desarrollo de estrategias y programas que tienden a reducir el uso de la prisión a favor de las alternativas. Deben recibir capacitación adicional sobre las medidas sustitutivas del encarcelamiento y se debe concientizar acerca del uso de alternativas en todo el mundo y de sus posibles beneficios por medio, por ejemplo, de su participación en conferencias y seminarios.

En tercer lugar, la experiencia demuestra que el desarrollo de un régimen de medidas sustitutivas del encarcelamiento dentro de un proceso de consulta que incluya a todos los organismos correspondientes del gobierno, instituciones judiciales y representantes de la sociedad civil genera compromiso y apoyo por parte de todos los actores clave y, como consecuencia, se hace sostenible.³²⁷ Los representantes de la sociedad civil, incluyendo las organizaciones de apoyo a las víctimas, deben estar involucrados en el proceso de consulta para aumentar la aceptación, comprensión y participación del público.

En cuarto lugar, se deben realizar actividades de concientización pública para obtener el apoyo del público. Este tiene una inmensa influencia sobre la determinación de las políticas judiciales por parte de los políticos, como así también sobre las tendencias de las sentencias de los tribunales. Se debe informar al público acerca de las consecuencias dañinas de la prisión y acerca del propósito y la justificación de las sentencias alternativas. Mucha de la respuesta de la gente y de los políticos ante la delincuencia y su confianza en el castigo se explican debido a la creencia de que las sanciones penales son un modo eficaz para tratar con la criminalidad.³²⁸ Algo que puede ayudar a cambiar esos puntos de vista es conocer acerca de los hechos delictivos básicos a partir de fuentes confiables y no de los medios de prensa.³²⁹ A este fin, se debe poner ampliamente a disposición del público y de los medios de prensa la información correcta, para así lograr su comprensión y cooperación.

Tales medidas deben ser mantenidas por períodos largos de tiempo hasta que la cultura penal de un país haya cambiado lo suficiente y se sientan y se entiendan los beneficios de las respuestas alternativas ante el delito, para así reducir los riesgos de revertir a políticas judiciales punitivas en las cuales el encarcelamiento es fundamental.

326 Tapio Lappi-Seppala, *Enhancing the Community Alternatives – Getting the Measures Accepted and Implemented*, (http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No61/No61_11VE_Seppala3.pdf).

327 *Ibid.*

328 *Ibid.*

329 *Ibid.*

9. Consideraciones económicas

Hay argumentos económicos convincentes a favor de las medidas sustitutivas del encarcelamiento aunque, desafortunadamente, en los países en desarrollo no se han investigado suficientemente los costos comparativos. En Zimbabue, en donde se ha desarrollado un esquema de servicio comunitario a principios de la década de 1990 y que ha sido replicado en varios países africanos, el costo mensual de supervisar a un delincuente en servicio comunitario fue estimado en un tercio del costo de mantener a una persona en prisión.³³⁰ En las sociedades occidentales la supervisión de los delincuentes dentro del sistema de libertad condicional es considerablemente menos costosa que mantener a un preso.³³¹

Un estudio integral que analizó varios tipos de medidas sustitutivas del encarcelamiento en Australia, Canadá, Europa, Nueva Zelanda y los Estados Unidos, entre 1996 y 2007, comparó sus tasas de éxito y sus costos con los del encarcelamiento y resultó que las medidas sustitutivas del encarcelamiento eran menos costosas que las sentencias de prisión y daban mejores resultados en cuanto a reducir las tasas de reincidencia.³³² El estudio dió como resultado que las intervenciones examinadas predecían que los ahorros por delincuente adulto o menor que recibía una sanción comunitaria en vez de prisión variaba de £3.437 a £88.469 de ahorro para el contribuyente de impuestos solamente y de £16.260 a £202.775 de ahorro para el contribuyente de impuestos y los ahorros de menos costos económicos para las víctimas durante la vida del delincuente.³³³

La investigación en los Estados Unidos indica que los tribunales especiales de drogas son una opción más económica que la prisión. Si los tribunales de drogas se usan como una alternativa a la prisión, los ahorros pueden ser considerables – los costos anuales promedio de enviar una persona a prisión son de 22.650 dólares, comparados con un promedio de 4.300 dólares por persona por un año de tribunal de drogas.³³⁴ Como se hizo notar anteriormente, los tribunales especiales de drogas pueden reducir las tasas de reincidencia por lo menos en un 8,7%, comparadas con los índices inferiores de éxito alcanzados por los programas de tratamiento por drogas basados en la prisión, lo que significa que los ahorros en materia de costos a largo plazo también son mayores.

Considerando la combinación de ahorro de costos y mejores tasas de éxito en la reintegración social de los delincuentes, parecería que, en la mayoría de los casos, las ventajas de dar preferencia a las medidas y sanciones no privativas de la libertad es una respuesta judicial mucho más eficaz ante el delito que la prisión.

330 Stern, V., *Alternatives to prison in developing countries*, International Centre for Prison Studies, King's College Londres y Penal Reform International, Londres 1999, p. 42.

331 Por ejemplo, el costo promedio diario por recluso en Suecia en el año 2003 era de 200 Euros (prisión cerrada), comparado con el costo de un delincuente en libertad condicional, que era de 17 Euros. En Finlandia el costo de la libertad condicional en el año 2004 era de 2.800 Euros por año, mientras que el costo de un recluso era de 44.600 Euros. En Estonia el costo de supervisar a cada delincuente en libertad condicional es aproximadamente diez veces menor que el costo de mantenerlo preso y en Rumania es aproximadamente once veces menor. (Véase Kalmthouht, A.M. Van, Netherlands, "Interventions under the Four Working Sessions", Documento presentado ante el Consejo de Europa/Ministerio de Justicia, Turkey Conference on Probation and Aftercare, 14-16 de Noviembre de 2005, Estambul).

332 The Matrix Knowledge Group, *The Economic Case for and against Prison*.

333 Ibid., p. 14.

334 Justice Policy Institute, *Addicted to Courts: How a Growing Dependence on Drug Courts Impacts People and Communities*, marzo de 2011, p. 14.

RECOMENDACIONES CLAVE

Para los legisladores y responsables del diseño de políticas

- Asegurar que la legislación penal incluya una amplia gama de sanciones no privativas de la libertad, adecuada para los distintos tipos de delitos y aplicable a las circunstancias individuales de cada delincuente.
- Desarrollar políticas y legislación que aseguren que las sentencias alternativas sean debidamente seleccionadas y que las condiciones a aplicar no sean innecesariamente engorrosas o inapropiadas, para así asegurar que se cumpla con el propósito de la justicia y que conduzcan a la reducción de la población de las prisiones.
- Tomar medidas para alentar a los tribunales a aplicar medidas sustitutivas del encarcelamiento, en respuesta a delitos específicos o en vez de dictar sentencias de prisión cortas, teniendo en cuenta también las vulnerabilidades y las circunstancias del delincuente.

DISPOSICIONES POSTERIORES A LA SENTENCIA

Para los legisladores y responsables del diseño de políticas

- Asegurar que la legislación disponga varias formas de libertad anticipada y tomar las medidas necesarias para aumentar/mejorar el uso de esquemas de liberación anticipada.
- Revisar los procedimientos y estructuras de toma de decisiones para asegurar que el organismo que decide acerca de la liberación sea independiente, que tenga a su disposición información adecuada y confiable respecto a los delincuentes y que haya instrumentos eficaces de evaluación de necesidades y riesgos para así tomar decisiones coherentes y adecuadas.
- Para los políticos, incluyendo los ministerios correspondientes, los servicios de libertad condicional (o servicios de supervisión similares), organizaciones comunitarias y administradores de las prisiones
- Establecer redes adecuadas de apoyo social y atención continua en la comunidad para hacer el seguimiento de todo tratamiento recibido en la prisión; y asegurar la coordinación entre las administraciones de la prisión y los servicios de la comunidad para ayudar a la reintegración social de los presos con posterioridad a su liberación.
- Revisar las condiciones de la libertad condicional para asegurar que sean razonables, no demasiado complicadas o difíciles de cumplir y que tengan en cuenta las circunstancias personales del delincuente.

Para los legisladores y autoridades judiciales

- Evitar en todo lo posible el encarcelamiento por incumplimiento de las condiciones de la liberación, permitiendo que la autoridad competente use su discrecionalidad para responder adecuadamente según cada caso individual.

DELITOS POR DROGAS

Para los legisladores, responsables del diseño de políticas, funcionarios judiciales y servicios de atención a la salud de la comunidad

- Siempre que sea posible, tratar el consumo de drogas como un trastorno de la salud y tratar a los consumidores de drogas dentro del sistema de atención a la salud en vez del sistema judicial.
- Introducir intervenciones que consideren el tratamiento como una alternativa a la prisión y desarrollar otras alternativas constructivas para los delitos por drogas leves en los casos de delincuentes que no dependen de drogas.
- Establecer mecanismos eficaces de coordinación entre el sistema de salud/tratamiento por dependencia de drogas y el sistema judicial para asegurar un mecanismo eficaz de derivación e implementar opciones de derivación. Esto puede requerir la puesta en vigencia de legislación específica.

(Véase también las recomendaciones en el Capítulo 2)

DELINCUENTES CON NECESIDADES DE ATENCIÓN EN SALUD MENTAL

- Siempre que sea posible, derivar a los individuos con discapacidad mental fuera del sistema judicial al momento del primer contacto con las autoridades encargadas de la ejecución de la ley.
- Establecer políticas y mecanismos y desarrollar capacitación adecuada para la policía, las autoridades fiscales y el poder judicial para hacer posible la derivación en cualquier etapa del proceso judicial – durante la acusación, el juicio y en la prisión.
- Introducir sentencias alternativas para los delincuentes con discapacidad mental que hayan cometido delitos más graves.

(Véase también las recomendaciones en el Capítulo 2)

MUJERES

Para los legisladores, responsables del diseño de políticas, autoridades de fiscalía y el poder judicial

- Siempre que sea posible, promover maneras alternativas de responder ante las mujeres que cometen delitos, tales como el uso de medidas de derivación y alternativas a la detención preventiva y a la sentencia.
- Facultar a los tribunales para que al sentenciar mujeres delincuentes puedan considerar factores atenuantes tales como la falta de historial delictivo y la levedad del crimen y características de su conducta delictiva, a la luz de sus responsabilidades de cuidado de otras personas y sus antecedentes.
- Invertir en alternativas adecuadas para delincuentes mujeres y así combinar las medidas antes mencionadas con intervenciones para tratar con los problemas más comunes subyacentes de la conducta penal de las mujeres.
- Asegurar que la legislación y la práctica proporcione la mayor protección posible de una mayor victimización de las mujeres extranjeras, tales como las víctimas de trata de personas y las trabajadoras domésticas migrantes.

NIÑOS EN CONFLICTO CON LA LEY

Para los legisladores y responsables del diseño de políticas

- Evitar el encarcelamiento de niños en la medida de lo posible.
- Asegurar que la legislación y las políticas judiciales permitan un alcance adecuado de discrecionalidad durante todas las etapas del proceso penal y en los diferentes niveles de la administración de la justicia de menores fuera del proceso judicial.
- Desarrollar servicios adecuados y medidas comunitarias adecuadas para los menores que entran en conflicto con la ley y establecer mecanismos de coordinación entre los servicios comunitarios y los funcionarios de la justicia penal para asegurar la implementación eficaz de medidas de derivación.
- Establecer legislación y mecanismos que suministren los fondos y la capacitación requerida por los organismos correspondientes para que los informes del menor sean puestos a disposición de los tribunales antes de que éstos dicten sentencia.

(Véase también las recomendaciones en el Capítulo 2)

ORGANIZACIÓN E INFRAESTRUCTURA

Para los responsables del diseño de políticas, incluyendo a los ministerios correspondientes

- Asegurar que se invierta adecuadamente en las estructuras administrativas, personal y capacitación del organismo supervisor responsable de supervisar la implementación de las sanciones y medidas no privativas de la libertad.
- Establecer mecanismos que permiten una cooperación sistematizada entre todos los organismos responsables de dictar y supervisar las sanciones.

CREACIÓN DE CONSENSO PARA IMPLEMENTAR ALTERNATIVAS A LA PRISIÓN

Para los legisladores y responsables del diseño de políticas

- Asegurar la confianza de los jueces en que las medidas sustitutivas del encarcelamiento, involucren la participación del poder judicial en el desarrollo de estrategias y programas que tengan por objeto reducir el uso de la prisión a favor de las alternativas.
- Involucrar a los representantes de la sociedad civil en el proceso de consulta para aumentar la aceptación, comprensión y participación del público.
- Establecer medidas para informar al público acerca de las consecuencias dañinas del encarcelamiento y el propósito y justificación de las sentencias alternativas. Y, con este fin, preparar información ampliamente disponible y cooperar con los medios de prensa.

CAPÍTULO 7: ASISTENCIA PARA LA REINTEGRACIÓN SOCIAL Y LA REDUCCIÓN DE LA REINCIDENCIA

En la actualidad se ha aceptado el fracaso del objetivo reformador de la prisión. Por el contrario, la prisión exacerba las dificultades que confrontan las personas que delinquen—tales como, entre otros, la pobreza, la falta de empleo, la debilitación de las redes de apoyo familiar y comunitario, las necesidades de atención a la salud mental y la dependencia de drogas. Las altas tasas de reincidencia en las jurisdicciones de todo el mundo muestran la necesidad de concentrarse en reducir el influjo en las prisiones en vez de confiar en la “rehabilitación” de los delincuentes dentro del ambiente cerrado y dañino de las cárceles. Sin embargo, los Estados y la administración de las prisiones a las que se les confía la supervisión y el cuidado de los reclusos tienen la obligación de asegurar que los individuos que estén aislados de la sociedad por cualquier motivo que sea, al ser liberados estén preparados, en lo posible, para vivir sin delinquir. El éxito de la reintegración social de los presos, y por lo tanto la prevención de la reincidencia, es un factor importante que puede contribuir a la reducción de la población de las prisiones.

La reintegración social de los reclusos y ex-reclusos se refiere al proceso por el cual éstos reconstruyen sus vidas de una manera positiva después de la liberación y al apoyo que se les brinda durante este proceso, reduciendo por lo tanto la probabilidad de que reingresen. La definición amplia del término comprende el período que comienza con el apoyo que se presta desde la acusación hasta la liberación y posteriormente. En este sentido, la reintegración social de los delincuentes incluye los esfuerzos realizados después del arresto para derivarlos fuera del sistema judicial a medidas alternativas, incluyendo el proceso de justicia restaurativa o programas de tratamiento adecuado. Incluye la imposición de sanciones alternativas en vez de la prisión, cuando corresponda, y por lo tanto facilitando la reintegración social de los delincuentes en la comunidad, en vez de someterlos innecesariamente a los efectos anti-sociales y dañinos de la cárcel.

Este Capítulo provee una descripción de las políticas e iniciativas basadas en la prisión que pueden promover la reintegración social de los reclusos para crear sociedades más seguras y reducir la reincidencia. Se debe reconocer que el hacinamiento puede obstruir gravemente la capacidad de las administraciones de las prisiones para proporcionar un ambiente positivo para los presos, que promueva su reintegración social. De este modo, este capítulo comienza con una descripción de las medidas que pueden tomarse para reducir el impacto dañino del hacinamiento como estrategia a corto plazo. A continuación se enumeran los elementos fundamentales de las políticas de administración de las prisiones que pueden ayudar a la rehabilitación de los reclusos como una estrategia a largo plazo para reducir la reincidencia.

Para ver un estudio más profundo de la reintegración social de los delincuentes y las medidas de prevención del delito y reducción de la reincidencia, véase la *Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delincuentes de la UNODC*³³⁵

³³⁵ UNODC *Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delincuentes*, Nueva York, 2012.

1. La reintegración social en las prisiones hacinadas

1.1. *Atenuación del Impacto Dañino del Hacinamiento*

Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (SMR) detallan las condiciones y servicios mínimos que deben ponerse a disposición de todos los presos, sin importar si el sistema de prisión está bajo presión debido al uso excesivo del encarcelamiento. Sin embargo, no proporcionan guía alguna acerca del modo de mitigar el impacto del hacinamiento cuando éste se produce. El hacinamiento en las prisiones con frecuencia representa retos inmensos para la implementación del principio de individualización de las sentencias. Este principio, establecido en dichas Reglas, es el núcleo de las políticas de una buena administración de las prisiones que promueve la reintegración social.

El Consejo de Europa ha provisto cierta orientación en su recomendación concerniente al hacinamiento de las prisiones y a la inflación de la población de las prisiones cuando recomienda que, de haber hacinamiento, se debe enfatizar el mantenimiento de la dignidad humana y se debe prestar particular atención a la cantidad de espacio disponible para los reclusos, para higiene y sanidad, al suministro de alimentos suficientes y debidamente preparados y presentados, a la atención de la salud de los reclusos y a la oportunidad de ejercicio al aire libre.³³⁶ También ha enfatizado que, para contrarrestar algunas de las consecuencias negativas del hacinamiento en las prisiones, se debe facilitar todo lo que sea posible el contacto con las familias y usar al máximo el apoyo que pueda brindar la comunidad.³³⁷

El CICR recomienda que en los casos en que el espacio por persona en las áreas en que viven los reclusos sea muy limitado, éstos deban tener acceso a lo siguiente para evitar una crisis sanitaria³³⁸:

Áreas bien ventiladas;

- 10-15 litros de agua cada uno, por día;
- Acceso en todo momento a agua potable almacenada en contenedores adecuados;
- Una dieta balanceada que incluya alimentos que sean adecuados en cuanto a calidad y cantidad y que sean preparados de acuerdo a las debidas normas de higiene;
- Suficiente cantidad de baños en buenas condiciones;
- Acceso a patios de ejercicio u otro lugar al aire libre durante el día;
- Acceso a la atención médica.

Teniendo en cuenta estas recomendaciones y los principios y prácticas internacionales de buena administración de las prisiones, se pueden tomar algunas de las medidas específicas para atenuar el impacto dañino del hacinamiento en las prisiones tal como se sugieren a continuación.

³³⁶ Council of Europe, Committee of Ministers Recommendation No. R (99) 22 Concerning Prison Overcrowding and Prison Population Inflation, Párrafo 7.

³³⁷ *Ibid.*, párrafo 8

³³⁸ CICR, Agua, Sanidad, Higiene y Hábitat en las Cárceles, p. 21

Mantenimiento de la salud y de la higiene

Se debe aumentar la cantidad de grifos y baños para asegurar el acceso a los mismos y que el agua no se convierta en un bien escaso y costoso debido a que esté controlada por unos pocos presos.

- Se debe examinar la ventilación existente para asegurar que no esté bloqueada o ubicada en un lugar que proporcione aire de mala calidad. Cuando el clima lo permita, se debe considerar aumentar la ventilación y la luz natural reemplazando las puertas sólidas de las celdas y dormitorios con puertas de rejas. A su vez, esta opción debe tener en cuenta la necesidad de privacidad de los reclusos en su vida diaria. En países de altas temperaturas se puede mejorar la ventilación por medio de ventiladores eléctricos ubicados en el techo. Su instalación no cuesta mucho y consumen poca electricidad. Cuando los prisioneros son mantenidos permanentemente en lugares muy cálidos estos ventiladores son esenciales.³³⁹
- Las instalaciones, el equipamiento de cocina, y el sistema de distribución de alimentos, pueden ser mejorados y ampliados, ya sea centralmente o en áreas designadas dentro de la prisión.
- Se deben realizar inspecciones periódicas de todas las partes de la prisión para asegurar que se mantengan los estándares básicos de higiene. Los programas de orientación y educación para los reclusos deben incluir la promoción de la higiene.
- Se pueden organizar grupos de reclusos y darles los medios necesarios para que asuman la responsabilidad de mantener limpias aquellas partes de la prisión a las que los reclusos tienen acceso. Se debe remunerar adecuadamente a los integrantes de estos grupos por el trabajo asumido.
- Teniendo en cuenta la presión que genera el hacinamiento sobre los servicios de salud, la cooperación con los proveedores y ONG locales puede conducir a una ampliación de los servicios relacionados con la atención a la salud.

Reducir la presión sobre las instalaciones

- Se debe aumentar el tiempo que los reclusos pasan fuera de sus celdas. Lo ideal sería que pasen el mayor tiempo posible al aire libre (esto también corresponde a la Sección A, que antecede).
- Se debe considerar la reclasificación de las áreas poco utilizadas de la prisión para maximizar el uso del espacio existente, para proveer más lugar para dormir, mientras se asegura que la separación de los presos cumple con las SMR. Esto último es especialmente importante en las prisiones en donde hay grupos vulnerables que están en riesgo de ser abusados. (Véase también el Capítulo 8, Administración de la Capacidad de la Prisión, Sección 3).
- Aplicar al máximo posible los programas de liberación anticipada y permisos de salida, como así también considerar la transferencia a prisiones de menor seguridad,

339 *Ibíd.* p. 24

tales como prisiones abiertas, de los reclusos aptos, para así reducir la presión sobre las instalaciones. Al implementar tales medidas, se deben realizar todos los esfuerzos posibles para no transferir a los presos lejos de sus hogares y así favorecer el mantenimiento de los vínculos familiares (Véase también el Capítulo 8, Administración de la Capacidad de la Prisión, Sección 3).

- Se puede introducir un sistema de privilegios, por el que los presos que presentan bajo riesgo puedan obtener derechos adicionales a permisos de salida y de trabajo.
- Hacia el final de sus sentencias, los presos pueden ser liberados y ubicados en alojamientos temporales, que podrían ser administrados por los servicios sociales u ONG. Esto ayudaría a dejar más espacio en la prisión, como así también ayudar a la preparación gradual de los presos para su regreso a la sociedad.
- Se puede establecer un sistema de liberación laboral para los presos de bajo riesgo durante los últimos 12 meses de una sentencia larga para que asistan a un lugar de trabajo y trabajen normalmente, regresando a la prisión al finalizar su jornada.

Fortalecimiento de los vínculos familiares

- Las autoridades de la prisión deben asegurar que no se restrinja el contacto de los reclusos con sus familias sino que se lo fortalezca todo lo posible. Los vínculos familiares son fundamentales para mantener el bienestar mental de los reclusos.
- Como regla general, y teniendo en cuenta todas las precauciones de seguridad que haya que aplicar, se debe permitir que las familias provean alimentos a los reclusos y así mejorar la dieta que probablemente haya sido afectado debido al hacinamiento.

Aumento de las actividades

- El ocio es con frecuencia uno de los factores principales que afectan el bienestar mental y conduce a la frustración y a la violencia. Por lo tanto es esencial crear oportunidades para que los reclusos se mantengan ocupados mediante la promoción de actividades productivas, tales como bibliotecas, trabajo, eventos deportivos, educación, trabajos de mantenimiento, etc. Conseguirles trabajo fuera de la prisión puede ser una buena manera de aliviar la presión interna durante el día.
- Cuando sea posible se deben introducir actividades que generen ingresos y produzcan comida (actividades agrícolas).
- Se puede aumentar la cantidad de presos que se benefician de los programas de trabajo, educación y formación profesional mediante el uso rotativo de las instalaciones. Cuando la organización de programas de trabajo sea problemática, se debe dar prioridad a la educación, que es relativamente más fácil de organizar en condiciones de hacinamiento.³⁴⁰
- Se deben tomar medidas para aumentar la cooperación con las organizaciones comunitarias y alentar su acceso a la prisión para que realicen actividades que tengan por objeto apoyar a los presos y aumentar sus posibilidades de rehabilitación.

340 Tal como lo recomienda ILANUD (Carranza, E., Reunión del Grupo de Expertos, Viena, 14-15 de Noviembre de 2011).

Mejora de la administración de las prisiones para reducir la tensión

El hacinamiento ejerce una gran presión sobre la debida administración de las prisiones y sobre las relaciones entre el personal y los reclusos. Por lo tanto es importante tomar medidas para reducir las tensiones resultantes de las consecuencias del hacinamiento y así prevenir disturbios.

Como un primer paso, la dirección de la prisión debe informar al ministerio responsable cuando se haya excedido la capacidad de la misma o, aún mejor, cuando se espera que la exceda, por medio de un informe que contenga todas las dificultades a enfrentar como consecuencia de ello.

Otras medidas específicas a tomar en cuenta pueden incluir:

Elevar al máximo el uso de los recursos para así asegurar los servicios esenciales mínimos

- Se deben monitorear periódicamente los sistemas y los servicios para asegurar que se usan al máximo de su capacidad. Se debe saber por anticipado acerca de la posibilidad de ruptura de equipamiento y tener repuestos o reemplazos disponibles de antemano.
- En situaciones de crisis, las autoridades de la prisión pueden identificar y priorizar las instalaciones y servicios esenciales de la prisión que más afectan a los reclusos y sobre esa base decidir cuáles funciones son esenciales para que el personal asuma y desconecte las funciones no esenciales y así dar alivio a corto plazo.

Aumentar la disponibilidad y capacitación del personal

- Cuando sea posible, se deben realizar esfuerzos para reclutar personal adicional. La reorganización de los turnos del personal puede ayudar a que el personal disponible trabaje mejor.
- Entrenar al personal para que reconozca los signos de advertencia respecto al aumento de tensión o ansiedad por parte de los presos, dado que esto puede evitar que se produzcan disturbios.

Mejorar la comunicación

- Es importante mejorar los canales de comunicación con los presos para reducir la tensión y el enojo, manteniéndolos informados de las acciones a tomar para resolver los problemas más urgentes y escuchando sus sugerencias respecto a los problemas que tengan en cuanto a sus condiciones y tratamiento. Una buena práctica es también comunicar de antemano a los presos las reducciones o cambios a introducir en el régimen de la prisión y explicar las razones de esos cambios.
- Del mismo modo, es esencial alentar y apoyar al personal demostrando que la dirección los valora y aprecia las circunstancias difíciles en las que trabajan y así reducir los niveles de frustración y enojo del personal de la prisión.
- Los directores de la prisión deben mantenerse en contacto permanente con las oficinas centrales para lograr su participación y apoyo y para asegurar que no olviden el problema del hacinamiento.

Prevenir la corrupción

- Debido al mayor riesgo de prácticas corruptas que causa el hacinamiento, es aconsejable aumentar el control de los recursos financieros y tomar las medidas necesarias para detectar y prevenir la corrupción.

Tratamiento de los múltiples problemas relacionados con el hacinamiento – el CICR en Ruanda

El CICR ha estado trabajando en Ruanda desde el año 1990 y se ha concentrado en visitar a decenas de miles de detenidos en las prisiones centrales después del genocidio del año 1994. También se realizaron visitas periódicas a los lugares de detención temporaria, incluyendo a las estaciones de policía e instalaciones militares. El CICR trabajó intensamente mediante una variedad de medios para tratar con los graves problemas humanitarios causados por el hacinamiento. Esto incluyó diálogos bilaterales con las autoridades, suministro de artículos de higiene y alimentos en las prisiones, proyectos de infraestructura e ingeniería y asistencia médica.

La población de las prisiones en Ruanda alcanzaba aproximadamente 130.000 en 1998. A finales de 2007, se estabilizó en alrededor de 60.000 como resultado tanto de la finalización de más de un millón de casos juzgados ante 15.000 tribunales gacaca desde Julio de 2006; y la inclusión de un elemento de servicio comunitario en las sentencias de una gran cantidad de personas que se declararon culpables.

Sin embargo, el hacinamiento continuó siendo un reto a enfrentar por las autoridades. Por lo tanto el CICR trabajó a la par de las autoridades para apoyar sus esfuerzos destinados a que las condiciones de detención estuvieran alineadas con las normas internacionalmente reconocidas. Por ejemplo en el año 2008, el CICR proporcionó apoyo técnico, como capacitación y asesoramiento de expertos, a los responsables de la administración, salud, higiene, nutrición e infraestructura de la prisión. Se puso énfasis en la creación de una unidad de salud e higiene dentro del Servicio Nacional de Prisiones (NPS). En particular el CICR ha impulsado, y continua impulsando, el establecimiento formal de NPS por medio de la centralización de los presupuestos y otras responsabilidades de las autoridades de la prisión. El CICR complementó su contribución técnica y estructural con actividades de sustitución en donde eran necesarias, tales como el suministro de materiales de higiene para las prisiones centrales y proyectos de construcción en asociación con el Ministerio del Interior, con el objetivo de mejorar la infraestructura de las prisiones.

En el año 2009 continuaron los esfuerzos para tratar con el problema y el CICR dio instrucciones a 187 oficiales y a 90 guardias de las prisiones acerca de las maneras de atenuar las consecuencias del hacinamiento y mejorar la salud y la nutrición de los detenidos.

Además, y sobre la base de un acuerdo para compartir los costos 50/50 entre las autoridades y el CICR, se rehabilitaron y agrandaron los dormitorios de unos 7.500 detenidos vulnerables en tres prisiones de Ruanda como parte de los esfuerzos para tratar con las consecuencias del hacinamiento. Se estaban realizando obras similares para los presos en otras tres prisiones. Las condiciones de higiene han mejorado para cerca de 15.500 detenidos después de mejorar los sistemas de suministro de agua en seis prisiones, y unos 12.400 que vivían en otras tres prisiones se han beneficiado con reparaciones y nuevo material de cocina.

2. Promoción de la reintegración social como estrategia a largo plazo para reducir el hacinamiento

El éxito de los esfuerzos para ayudar a los reclusos a reintegrarse socialmente puede reducir el retorno de los ex presos a la prisión una vez más y por lo tanto reducir a largo plazo el tamaño de la población de la prisión. Para poder lograr resultados sostenibles, tales esfuerzos e inversión deben ser continuos y estar acompañados por otras políticas y medidas para reducir el encarcelamiento tal como lo explica este *manual*, teniendo en cuenta las necesidades y circunstancias específicas de la jurisdicción correspondiente.

Los esfuerzos para ayudar a la reintegración social de los reclusos deben comenzar el primer día de la sentencia y continuar durante el período posterior a la liberación. Hay una gama de reglas incluidas en instrumentos internacionales que están basadas en este principio. El PIDCP declara que el principio esencial del tratamiento de los reclusos debe ser su reforma y su rehabilitación social (Art 10, 3). Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (SMR) dejan en claro que el propósito y la justificación de las sentencias de encarcelamiento es finalmente proteger a la sociedad contra el delito y que esta finalidad sólo se puede lograr si el período de encarcelamiento se usa para asegurar que al retornar a la sociedad el delincuente no sólo querrá sino que será capaz de vivir respetando la ley y mantenerse a sí mismo.³⁴¹ Los principios que sirven de guía están establecidos en la segunda parte de las Reglas y tratan temas de seguridad, clasificación, cuidado y reintegración. Las Reglas de Bangkok cubren más detalladamente las necesidades especiales de las reclusas.

2.1. Enfoque y políticas integrales de administración de las prisiones

Tal como lo enfatizan las SMR, la ayuda a la reintegración social de los reclusos debe hacerse de una manera integral, como un componente integral de los enfoques y prácticas de la administración de las prisiones. Un enfoque administrativo que tenga a la reintegración social como objetivo central llevará a la creación de un ambiente sano y seguro en la prisión, a una relación positiva entre el personal y los reclusos, a alentar el contacto con la familia, los amigos y la comunidad. Incluirá ayudar al desarrollo vocacional, educativo y personal de los reclusos, como así también a tratar las necesidades especiales con programas que cubran una gama de temas tales como, entre otros, la dependencia de sustancias, las necesidades de atención a la salud mental y la victimización, que pueden haberles conducido a cometer el delito. También asegurará que se dé a los presos la oportunidad de reingresar gradualmente a la sociedad, aplicando varios esquemas de liberación anticipada, tal como se los trató en el capítulo anterior, y que se establezca cooperación y vínculos con las organizaciones comunitarias para que ayuden durante este difícil período de transición desde la prisión a la libertad.

Para lograr estos objetivos se pueden tomar las siguientes medidas como punto de partida:

- Se pueden revisar y mejorar todas las políticas y prácticas de administración de la prisión para asegurar que los reclusos no sean objeto de acoso, hostigamiento, abuso o violencia y que promuevan un ambiente de prisión positivo, con un régimen balanceado para todos los reclusos, teniendo en cuenta las necesidades de los grupos especiales.

341 SMR, Regla 58

- Se puede establecer o mejorar la cooperación con los ministerios y agencias a cargo de la educación, formación profesional, bienestar social y libertad condicional para asegurar que la responsabilidad se asuma conjuntamente y que se desarrollen estrategias conjuntas para asegurar que aquellos que entran en conflicto con la ley reciban el apoyo que les sirva para reconstruir sus vidas de una manera positiva con posterioridad a la liberación.
- Se puede alentar y facilitar la participación de la sociedad civil para que apoye la rehabilitación de los reclusos, durante el encarcelamiento y con posterioridad a la liberación.

2.2. Evaluación y planificación de las sentencias

Un componente fundamental del enfoque de administración que promueva la reintegración social de los reclusos por medio de la satisfacción de las necesidades de cada individuo preso, es la evaluación de los riesgos y necesidades de cada uno, que debe hacerse lo más pronto posible después de ser admitido en la prisión. Tales evaluaciones tienen por objeto identificar los riesgos que puede presentar cada recluso para sí mismo o para los demás y sus necesidades de rehabilitación tales como, entre otras, educación, empleo, tratamiento por dependencia de drogas y apoyo psicosocial para sus necesidades de atención en salud mental.³⁴²

Se deben desarrollar instrumentos de evaluación sensibles al género para evaluar las necesidades de las reclusas, teniendo en cuenta sus antecedentes e incluyendo la violencia que puedan haber sufrido y sus responsabilidades respecto al cuidado de otras personas.³⁴³

Estas evaluaciones proporcionan la base para asegurar que los reclusos sean separados y asignados de manera que se afiance su seguridad y que los planes de sentencia individualizada sean desarrollados para ayudar a la rehabilitación de los reclusos. Estos planes deben ser desarrollados en consulta con el recluso y, especialmente hacia el final del período de detención, en estrecha cooperación con los organismos responsables de la supervisión posterior a la liberación.

Los planes de sentencia deben ser revisados periódicamente y modificarlos cuando sea necesario.

Los planes de sentencia deben usarse para proporcionar un enfoque sistemático de:

El lugar de alojamiento inicial del recluso;

- El traslado progresivo del sistema de prisión, yendo de más a menos condiciones restrictivas, cuando corresponda, siendo lo ideal que la fase final transcurra en condiciones abiertas, preferentemente en la comunidad;
- Participación en actividades de trabajo, educación, capacitación y demás que aprovechen el tiempo en la prisión y aumenten las posibilidades de una reintegración exitosa con posterioridad a la liberación;
- Intervenciones y participación en programas diseñados para tratar los riesgos y las necesidades (por ejemplo: apoyo psicosocial, tratamiento por abuso de drogas, salud mental);

342 SMR, Regla 67.

343 Véase Reglas de Bangkok, Regla 41.

- Participación en recreo, deportes y demás actividades para evitar o contrarrestar los efectos dañinos del encarcelamiento;
- Medidas de apoyo y supervisión, cuando correspondan, que conduzcan a vivir sin delinquir y adaptarse a la comunidad después de la liberación.

El éxito logrado en la República Dominicana con el Nuevo Sistema de Prisiones Modelo, tal como se lo describe en el recuadro, con la adopción de un enfoque integral de la rehabilitación y la implementación de planes de sentencia individualizados, a pesar de los inmensos retos que confronta ese país, provee un buen ejemplo de la eficacia de la estrategia.

2.3. *Actividades y programas de rehabilitación de los reclusos*

La Regla 66 de las SMR subraya que el objetivo del encarcelamiento es asistir a los presos para que vivan de acuerdo a la ley y sean autosuficientes después de la liberación. Menciona algunas de las medidas que deben aplicarse para alcanzar ese objetivo. Muchas otras reglas de las SMR proveen más detalles sobre educación, trabajo, mantenimiento de los vínculos familiares y contacto con el mundo exterior, preparación para la liberación y apoyo posterior a ella. Asegurar que los reclusos tengan acceso a una gama de programas de rehabilitación no es un privilegio sino una obligación de los Estados que son responsables de promover el cuidado de los reclusos y su eventual retorno a la sociedad bien preparados para vivir vidas positivas y responsables.

Sin embargo, la oferta de programas o actividades para el recluso es baja en muchos sistemas de prisiones, especialmente cuando hay hacinamiento. Incluso cuando las hay, con frecuencia sucede que tienen poco impacto. Esto puede deberse a una cantidad de factores, incluyendo que:

- No están ubicados dentro de un marco y una política de administración de las prisiones tendientes a la rehabilitación general e integral, aplicadas conjuntamente con medidas que promuevan el bienestar mental y que ayuden a mantener los vínculos con el mundo exterior, para así reducir en todo lo posible las diferencias entre la vida fuera y dentro de la prisión.
- Con frecuencia no están basados en una evaluación e identificación de las necesidades individuales o en una investigación que identifique las oportunidades que ofrece la comunidad en la que se va a liberar al recluso – por ejemplo, puede que no haya correlación entre la capacitación provista en la prisión y las necesidades correspondientes de la comunidad, tales como lugares de trabajo.
- La calidad de la capacitación, educación o apoyo psicológico que se provee es usualmente mucho menor que el que se provee en la comunidad, y esto debido a la falta de recursos e inversión que se hace en este aspecto olvidado del encarcelamiento y en la falta de cooperación con la educación pública, la formación profesional y los servicios / ministerios de atención a la salud.
- Alcanzan sólo a una pequeña proporción de reclusos y con frecuencia sólo a aquellos que han sido sentenciados, de modo que aquellos en prisión preventiva, que conforman la mayoría de la población detenida en muchos países, pueden continuar estando ociosos y sin apoyo por meses y años.

Si se toman las medidas para evitar esos inconvenientes se puede lograr el éxito. La inversión adecuada en la individualización de las sentencias y en la introducción de actividades adecuadas y constructivas para los reclusos debe constituir la base para desarrollar regímenes de prisión eficaces que fomenten la reintegración social y tales programas deben ser contemplados sólo como un componente de una política de administración penitenciaria rehabilitadora que se inicia con la admisión del recluso y continúe durante la etapa posterior a la liberación, abarcando todos los aspectos de la administración de prisiones.

Más específicamente, y sobre la base de la investigación disponible, hay cuatro aspectos fundamentales para que el reasentamiento de los reclusos con posterioridad a la liberación tenga éxito: (1) apoyo familiar; (2) trabajo; (3) educación; y (4) vivienda.

República Dominicana – Nuevo sistema de prisiones modelo y reintegración social

El Nuevo Sistema de Prisiones Modelo en la República Dominicana ha adoptado un enfoque de administración que se concentra especialmente en la reintegración social de los reclusos. El éxito alcanzado se hace evidente en las tasas de reincidencia que se han reducido a 2,7%, comparadas con alrededor de un 50% en el Reino Unido, por ejemplo, y tasas altas similares en otros países occidentales, con tasas de 26 a 55% en algunos países del Caribe Oriental. Este logro es el resultado de un enfoque integral respecto de la reintegración social, que incluye el modo en que se administran las prisiones, la capacitación recibida por el personal, su relación con los reclusos, las instalaciones provistas que conducen al bienestar mental, la importancia que se otorga a las visitas familiares, incluyendo las visitas de los cónyuges, como así también aquellos aspectos de la administración de las prisiones que están directamente relacionados con la asistencia que se presta a los reclusos para que vivan sin delinquir con posterioridad a la liberación.

Un elemento fundamental para ayudar a la reintegración social de los prisioneros en la República Dominicana son las evaluaciones individuales de cada recluso y el régimen de prisión progresivo, que se aplica a todos los reclusos. El sistema de administración progresivo de las sentencias está compuesto por tres etapas:

- Observación: 10-30 días. Durante este período un equipo multidisciplinario evalúa las necesidades del recluso y prepara protocolos individualizados relacionados a sus necesidades de salud, situación familiar, educación y psicológicas. Todos estos protocolos individualizados se combinan en uno y se prepara un programa para cada individuo.
- Fase de tratamiento: Esta etapa comienza el día después de la observación y continúa hasta la liberación y constituye la implementación del plan.
- Período de Prueba (verificación): Se da a cada recluso cada vez más responsabilidades a medida que se acerca la fecha de su liberación para prepararles para su reingreso y desinstitucionalización. Durante este tiempo la administración de la prisión puede otorgar a los reclusos un “permiso de salida” bajo supervisión.

Hay planes para agregar un cuarto período – posterior a la prisión – durante el cual sería necesario apoyar a los presos y ver si el programa de rehabilitación realizado en la prisión ha servido para ayudarles a vivir responsablemente, sin delinquir, después de la liberación.

Todo recluso debe seguir el programa individualizado que haya determinado la evaluación inicial. El Comité de Tratamiento, compuesto por el Director de la prisión (a la que se denomina Centro de Corrección y Rehabilitación-CCR), un médico, un psicólogo, un trabajador social, un especialista jurídico, un educador y el subdirector de seguridad, se reúnen periódicamente para tratar el progreso y revisar los planes.

Las actividades y la educación de la prisión son consideradas de alta prioridad en todos los CCR y la educación es obligatoria para todos los reclusos. En particular, el sistema tiene como objetivo eliminar totalmente el analfabetismo – lo que se ha logrado – y tiene un programa de educación básico completo para los reclusos. La educación la proporciona el Ministerio de Educación y sigue el programa de estudios nacional. Los prisioneros ya educados se emplean como facilitadores para apoyar las actividades de educación. En el año 2010 se informó a la UNODC que en los cinco años previos todos los reclusos que rindieron los exámenes del sistema nacional habían aprobado, comparándolos con el 48% de reprobados en todo el país. Los reclusos realizan actividades durante todo el día. Todas las prisiones siguen la misma rutina, que comienza a las 7hs. y termina a las 2hs.

Además de la educación, otras actividades que se incluyen son el teatro, la danza, el canto, la pintura, varias clases de idiomas y clases de formación profesional, tales como carpintería, costura y mecánica. Se han iniciado actividades de granja y agrícolas para proveer alimentos para la prisión y para su venta, y así generar ingresos. A los reclusos que participan en actividades productivas se les paga por su trabajo y una pequeña parte de sus ganancias se las destina a continuar con las iniciativas de reforma de la prisión.

El Departamento de Asistencia Social asegura que los reclusos se vinculen con sus familias. También asumen la mediación con las familias. El Departamento de Asistencia Jurídica tiene la responsabilidad de verificar la legalidad de la detención y también puede solicitar abogados a la Oficina del Procurador General cuando se los necesite.

Fuente: UNODC, El Sistema de Prisión y las Medidas Sustitutivas del Encarcelamiento en Países Seleccionados de la Organización de Estados del Caribe Oriental, Barbados y la República Dominicana, Noviembre de 2010 (no publicado)

La asistencia a los presos durante su encarcelamiento para que mantengan sus vínculos familiares, para ayudarlos a mejorar su educación, para formarlos en oficios que sirvan en el mercado y ayudarlos a obtener trabajo al ser liberados, y organizar lo necesario para ayudarlos a encontrar vivienda y empleo después de su liberación, son maneras básicas en las que la administración de las prisiones puede contribuir a la reintegración de los reclusos.

Vínculos familiares

Para facilitar el contacto continuo entre la familia y los reclusos, es importante que éstos sean ubicados cerca de sus hogares, tal como lo recomiendan las normas internacionales.³⁴⁴ Su ubicación cerca del lugar de residencia habitual del recluso es importante en todos los casos, pero particularmente en el caso de las reclusas, que sienten con particular severidad el impacto de la separación de sus hijos, de sus familias y de sus comunidades.

344 Conjunto de Principios, Principio 21; y las Reglas de Bangkok, Regla 4.

En el caso de los presos extranjeros, ellos deberían poder, si así lo desean y es posible, cumplir su sentencia en su país de origen.³⁴⁵ Véase las publicaciones de la UNODC: *Manual sobre reclusos con necesidades especiales*, Capítulo 4 y el *Handbook on the International Transfer of Sentenced Persons*³⁴⁶, que incluyen una discusión más detallada de este tema.

Las reglas que organizan las visitas y la disponibilidad de instalaciones suficientes para ello son muy importantes para mantener los vínculos familiares. Si bien puede ser necesario usar visitas cerradas o sin contacto en el caso de una reducida cantidad de reclusos, identificados según su evaluación individual, la regla general es que se deben proveer instalaciones para visitas con contacto (abiertas). Una buena práctica es organizar visitas más largas (por ej. de 3 días o más), que son permitidas en algunos países. En otros sistemas se permiten las visitas conyugales, que también son importantes para mantener vínculos estrechos entre esposos y parejas y que deben ser alentadas.

Otros medios de mantener vínculos con las familias son los teléfonos y las cartas. Cuando los presos están alojados en prisiones lejos de sus hogares, estos medios son particularmente importantes. De acuerdo a las buenas prácticas de prisión, en el caso de la mayoría de los reclusos no deben restringirse las cartas o las comunicaciones telefónicas con las familias. Sólo en los casos en los que el recluso ha sido evaluado de alto riesgo para la seguridad puede ser necesario censurar la correspondencia y llevar una lista de correspondientes aprobados.³⁴⁷

En el caso de los detenidos en prisión preventiva, la comunicación y las visitas pueden estar sujetas a restricciones y monitoreo debido a los requerimientos de las investigaciones penales pendientes, pero tales restricciones, ordenadas por una autoridad judicial deben, sin embargo, permitir un nivel mínimo de contacto que sea aceptable.

El CICR apoya y facilita la restauración de los vínculos familiares durante la detención

La restauración de los vínculos familiares entre los reclusos y sus familiares es una actividad que el CICR realiza periódicamente en los lugares de detención por medio de una amplia gama de actividades.

El CICR puede alentar a las autoridades a establecer o extender los servicios de vínculos familiares si es necesario, también puede apoyar los esfuerzos de las autoridades en este sentido, por ejemplo ayudándolos a organizar y mantener registros de todos los reclusos, incluyendo la información necesaria para contactar directamente a los miembros de sus familias.

Alternativamente, el CICR puede proveer el servicio directamente o ayudar a mejorar la organización interna dentro de la prisión. Por ejemplo, es común que el CICR facilite la correspondencia escrita entre familiares y reclusos a través de los Mensajes de la Cruz Roja, con el propósito de restaurar y también mantener los vínculos familiares. El CICR también ha facilitado llamadas telefónicas y video teleconferencias para los presos en muchos contextos en las que éstas funcionan.

345 Véase Model Agreement on the Transfer of Foreign Prisoners and Recommendations on the Treatment of Foreign Prisoners, adoptado por el Séptimo Congreso de la ONU sobre el Delito, 1985.

346 UNODC Handbook on the International Transfer of Sentenced Persons, Nueva York, 2012

347 Coyle, A., A Human Rights Approach to Prison Management, p. 100.

Entre otros servicios que pueden ofrecerse, el CICR puede, cuando se lo necesite, apoyar a las autoridades con la organización de visitas familiares y el transporte de miembros de la familia. Esta es una actividad que tiene un impacto beneficioso sobre el bienestar psicológico de los reclusos y de sus familiares y también puede contribuir a reducir las tensiones en el lugar de detención, incluso en aquellos en los que el hacinamiento es un factor agravante.

Los programas de visita familiar del CICR se han implementado en diversos contextos incluyendo Afganistán, Irak, Georgia, Israel y el Estado de Palestina.

Fuente: CICR, Ginebra

Un estudio realizado en los Estados Unidos informa que las visitas de la familia reducen la probabilidad de que los reclusos cometan delitos después de la liberación

Un estudio reciente en los Estados Unidos ha encontrado que aunque sea una sola visita de un familiar o de un amigo puede significar una gran diferencia acerca de si el recluso vuelve a la cárcel después de ser liberado. El estudio, realizado por investigadores del *Minnesota Department of Corrections*, determinó que era un 13% menos probable que los reclusos que recibían por lo menos una visita personal en algún momento durante su encarcelamiento cometieran alguna otra infracción y que era 25% menos probable que volvieran a la prisión debido al incumplimiento de la libertad condicional. Los datos demuestran que mientras más visitas reciban los reclusos, menor es la probabilidad de que reincidan después de la liberación.

El estudio rastreó a 16.000 reclusos durante casi cinco años, lo que hace que este estudio sea el más amplio en su tipo.

Fuente: http://www.huffingtonpost.com/2011/12/07/prison-visits-inmates_n_1135288.html

Trabajo y formación profesional

Hay muchas iniciativas que pueden tomar las administraciones de la prisión para mejorar las perspectivas de empleo de los reclusos cuando son liberados. El punto de partida es asegurar que los reclusos tengan acceso a programas de capacitación profesional y talleres en las prisiones, que correspondan con las necesidades del mercado y, en todo lo posible, a los deseos de los reclusos mismos. Tales iniciativas son mucho más productivas si se establecen vínculos con los empleadores en el exterior, quienes pueden proporcionar capacitación y eventualmente dar empleo a los reclusos.

Se ha comprobado que la formación profesional y el acceso a trabajo en las prisiones reducen las tasas de reincidencia. Por ejemplo, de acuerdo a un estudio integral que analizó los resultados de 545 evaluaciones de grupo comparadas en los Estados Unidos, los programas de prevención del delito para adultos y menores en lugares en donde estaban privados o no privados de su libertad, la formación profesional podría reducir las tasas de reincidencia en un 9,8%, mientras que el trabajo en la prisión la reduciría en un 6,4%.³⁴⁸ Otro estudio dió como resultado que la formación profesional puede conducir a una reducción del 15% de la reincidencia.³⁴⁹

³⁴⁸ Drake, E. K., Aos, S. and Miller, M. G., Evidence-Based Public Policy Options to Reduce Crime and Criminal Justice Costs: Implications in Washington State Washington Institute for Public Policy, Table 1.

³⁴⁹ Matrix Knowledge Group, The Economic Case for and Against Prison (2007).

En muchos países la administración de las prisiones enfrenta dificultades para la creación de trabajos para los reclusos, especialmente en circunstancias de hacinamiento. Las administraciones de las prisiones pueden utilizar maneras creativas para mejorar las perspectivas de empleo de los reclusos, por ejemplo cooperando con las ONG y facilitando la capacitación/educación por parte de compañeros que sean reclusos ya entrenados. Sin embargo, se puede lograr mucho más si la provisión de capacitación laboral y las oportunidades de trabajo para los reclusos y ex presos forman parte de una estrategia que involucre a otros sectores del gobierno, incluyendo los niveles más altos.

Todo trabajo asumido por los reclusos debe estar sujeto a las mismas leyes que se aplican en la comunidad, es decir que el trabajo debe ser realizado de manera segura, los reclusos deben estar capacitados para hacer el trabajo y se les debe remunerar adecuadamente. Este tema se trata en la guía publicada en el año 2012 por el CICR Agua, *Sanidad, Higiene y Hábitat: Guía Suplementaria*, 2012.

En el caso de que se produzca una catástrofe natural y siempre que se disponga de personal de supervisión y siempre que corresponda, los reclusos pueden participar en proyectos de reconstrucción de las comunidades destruidas. Estos proyectos siempre deben contar con el consentimiento de los principales líderes de la comunidad.

Hungría-Nueva legislación aprueba el uso de reclusos para proveer bienes y servicios a las unidades encargadas de la aplicación de la ley

La nueva legislación requiere que los organismos encargados de la ejecución de la ley hagan sus pedidos – desde alimentos hasta muebles de oficina – de los negocios que operan en las prisiones.

Según un decreto gubernamental vigente desde Julio de 2011 y en cumplimiento de un decreto ministerial, las empresas de las prisiones estatales deben ser los únicos proveedores de todas las unidades administrativas pertenecientes al Ministerio del Interior, incluyendo a la policía y demás organismos encargados de la aplicación de la ley. Ninguna otra oferta será considerada bajo el tope de 8 millones de forintos (la moneda local equivalente a 29.500 euros) e incluso por encima de este límite, las empresas intramuros presentan una gran ventaja sobre las firmas privadas. Por ejemplo, el uniforme nuevo para los oficiales de policía será confeccionado por trabajadores de la prisión y la comida de la prisión debe provenir exclusivamente de una gran prisión granja que opera en Palhalma, en Hungría central. En la actualidad las empresas emplean alrededor de 3.000 reclusos.

Fuente: <http://www.politics.hu/20110831/prison-workers-to-supply-law-enforcement-units-under-new-legislation/>

Uruguay - Ayuda para el empleo de ex presos

En Uruguay, una ley titulada “Humanización y Modernización del Sistema Penitenciario” incluye una medida por la cual es obligatorio que en los contratos de obras y servicios públicos las empresas contraten presos que han sido registrados por el Patronato de presos encarcelados y liberados. Estos trabajadores deben constituir como mínimo un 5% del personal.

Fuente: Oficina Regional de la UNODC para América Central y el Caribe en Panamá (ROPAN)

Educación

La educación es esencial para desarrollar la confianza de los presos en sí mismos, el sentido de responsabilidad y su capacidad laboral y se ha comprobado que es uno de los aspectos más importantes de la rehabilitación de los delincuentes. Por ejemplo, el mismo estudio antes mencionado demostró que la finalización de la escuela secundaria, (como medida de prevención del delito) puede reducir las tasas de reincidencia en un 21%, mientras que la educación general en la prisión puede reducir dichas tasas en un 8,3%.³⁵⁰ Otro estudio, que analizó los resultados de programas de prisión realizados en Australia, Canadá, Europa, Nueva Zelanda y los Estados Unidos, encontró que la educación puede conducir a una reducción del 15% de la reincidencia.³⁵¹ Otros estudios también han demostrado que los programas de educación pueden reducir en gran medida la reincidencia.³⁵²

La educación es esencial en el caso de aquellos que son analfabetos, como así también para las personas jóvenes a quienes el encarcelamiento les ha forzado a interrumpir su escolaridad normal.³⁵³ En todos los casos, se deben realizar todos los esfuerzos posibles para proporcionar educación sobre la base del programa nacional y el reconocimiento oficial de la capacitación, para no discriminar en contra del derecho de los presos al mismo nivel de educación que los demás y no colocarles en situación de desventaja cuando continúen su educación con posterioridad a la liberación.³⁵⁴

Los presos pueden ser motivados de diversas maneras para participar en los programas de educación, como en el ejemplo de Brasil que se muestra en el recuadro. Sin embargo, es importante que la educación sea accesible en todas las prisiones, para así no colocar en situación de desventaja a aquellos ubicados en prisiones sin programas de educación que satisfagan sus necesidades.

Brasil – Reducción de la duración de la condena debido a la educación

De acuerdo con una ley que fue publicada en el diario oficial en junio de 2011, podrán descontarse un día de su condena por cada 12 horas que pasa estudiando. Esta ley beneficia a los reclusos quienes pueden tomar cursos desde nivel primario a nivel universitario, como también cursos de formación profesional en temas comerciales y cursos de actualización.

En las cárceles de Brasil se han dictado clases por muchos años, enseñadas por profesores del sistema de educación pública o contratados por el servicio penitenciario.

Un vocero del Ministerio de Justicia dijo que esta ley involucra a todos los reclusos y reclusas sin importar el crimen que cometieron. La ley también reduce el tiempo que un recluso pasa en prisión un día por cada 3 días trabajados intramuros o en programas de salidas laborales.

Fuente: <http://latino.foxnews.com/latinolifestyle/2011/07/01/brazil-cuts-prison-time-for-studies/>

350 Drake, E. K., Aos, S. and Miller, M. G., Evidence-Based Public Policy Options to Reduce Crime and Criminal Justice Costs: Implications in Washington State Washington Institute for Public Policy, Table 1

351 Matrix Knowledge Group, The Economic Case for and Against Prison (2007)

352 Research Brief, Occasional Paper Series - No. 2 – septiembre de 1997, Open Society Institute, Criminal Justice Initiative, Education as Crime Prevention, Providing education to prisoners. (http://www.prisonpolicy.org/scans/research_brief__2.pdf).

353 Véase SMR, Regla 77

354 SMR, Regla 77 (2).

Programas especiales

Otros programas que pueden ofrecerse incluyen aquellos destinados a tratar con las causas, como así también con las consecuencias, de ciertos tipos de delitos. Estos pueden incluir el tratamiento por dependencia de sustancias como una prioridad, teniendo en cuenta la gran cantidad de presos que sufren dependencia de drogas o alcohol, incluyendo programas de tratamiento especializados diseñados para mujeres que abusan de drogas;³⁵⁵ concientización acerca de los riesgos asociados al consumo de drogas, incluyendo la concientización sobre el tratamiento, la prevención y el cuidado del VIH/SIDA y otras enfermedades infecciosas transmitidas por sangre o por contacto sexual; tratamiento psicológico para aquellos que necesitan atención en salud mental entre otros, según sus necesidades individuales. Se ha comprobado que los programas de tratamientos por dependencia de drogas son particularmente eficaces para reducir las tasas de reincidencia.³⁵⁶

En el caso de las reclusas, las Reglas de Bangkok disponen que las mujeres embarazadas, las madres lactantes y las mujeres con niños en la prisión, tengan acceso a programas adecuados. También requieren esfuerzos especiales para proveer servicios adecuados para las reclusas que necesitan apoyo psicosocial, especialmente aquellas que han sido objeto de abuso físico, mental o sexual.³⁵⁷

3. El apoyo posterior a la liberación y el rol de la comunidad

3.1. Preparación de los reclusos para la liberación

El apoyo posterior a la liberación de los ex presos es fundamental para asegurar el éxito de su reintegración en la comunidad. Las SMR subrayan la necesidad de asegurar que los reclusos reciban cuidados posteriores de manera coordinada por organismos gubernamentales o privados para reducir la discriminación en su contra y ayudar a su reinserción social.³⁵⁸ Se requiere que las instituciones autorizadas para brindar estos servicios tengan el acceso necesario a los reclusos y que se les consulte acerca del futuro de los reclusos desde que comienzan a cumplir con su sentencia. También alientan la coordinación de las actividades de estos organismos para asegurar el mejor uso de sus esfuerzos.³⁵⁹ Las siguientes son algunas medidas fundamentales que se pueden tomar:

Cuando se conoce o se puede calcular la fecha de liberación, la planificación de la sentencia se debe concentrar más en la identificación de los riesgos y de las necesidades que probablemente se presentarán durante el período inmediatamente posterior a la liberación y hacer planes para tratar con ellas;

³⁵⁵ Reglas de Bangkok, Regla 15.

³⁵⁶ Matrix Knowledge Group, *The Economic Case for and Against Prison* (2007); Drake, E. K., Aos, S. and Miller, M. G., *Evidence-Based Public Policy Options to Reduce Crime and Criminal Justice Costs: Implications in Washington State*, Washington Institute for Public Policy, Table 1.

³⁵⁷ Reglas de Bangkok, Regla 42, párrafos 3 y 4.

³⁵⁸ SMR, Regla 64.

³⁵⁹ SMR, Regla 81.

- En situaciones posteriores a un conflicto esto debe incluir todas las consideraciones tales como las tensiones étnicas o políticas no resueltas, los procesos de reconciliación a nivel comunitario, el riesgo de la interacción entre las víctimas o comités de víctimas y la existencia o necesidad de que haya mecanismos para tratar con esos problemas;
- Las administraciones de las prisiones y las instituciones y organizaciones de la comunidad (por ej. los servicios de libertad condicional, cuando existan, como así también las ONG, bienestar social, servicios de salud, organismos de vivienda y trabajo) deben trabajar juntas para proporcionar apoyo práctico, social, psicológico y de salud de acuerdo a los requerimientos de los presos después de su liberación para ayudarlos a reconstruir sus vidas de una manera positiva. Entre otras cosas, dicho apoyo puede incluir asistencia para encontrar vivienda, trabajo, organizar la continuación de los programas de tratamiento por dependencia de drogas iniciados en la prisión y los vínculos con la familia.
- Lo ideal es que el enfoque de colaboración sea formalizado dentro de una estrategia nacional, con un presupuesto adecuado asignado a los organismos involucrados para que les permita asumir eficazmente sus tareas;
- Se debe considerar el desarrollo de directrices para el personal de tales organismos y proveer información al personal de la prisión acerca de los servicios de los que se dispone en la comunidad, con datos de contacto, y los pasos que se deben tomar para derivar a los ex prisioneros a los mecanismos de apoyo adecuados;
- Se deben tener en cuenta las necesidades específicas de las mujeres y de los menores durante su preparación para la liberación y el período siguiente a su liberación. Las reglas relevantes se encuentran contenidas en las Reglas de Bangkok;³⁶⁰
- Durante la preparación para la liberación se deben tener en cuenta las circunstancias de las comunidades de origen de los reclusos a ser liberados.

3.2. Preparación de la comunidad para aprovechar su contribución a la rehabilitación

Aún el mejor régimen de rehabilitación durante el encarcelamiento puede verse sumamente menoscabado si los ex presos se ven rechazados cuando se los libera a la comunidad. La actitud de la comunidad, su aceptación y su apoyo a los ex presos desempeñan un papel fundamental en la reducción del riesgo de que éstos vuelvan a delinquir.

Se alienta a los estados a que realicen esfuerzos concertados para preparar a la comunidad para recibir a los ex presos y así se intente reducir la reincidencia. Esta tarea necesita apoyo político, colaboración entre múltiples organismos y la participación activa de la sociedad civil. El ejemplo de las iniciativas del Servicio de Prisiones de Singapur que se describe en el recuadro provee un modelo exitoso que puede servir de guía.

360 Véanse Reglas 45 – 47.

Singapur - Cómo se logró el apoyo a los presos y ex-presos por parte de la comunidad

En los últimos años la población de las prisiones de Singapur ha declinado significativamente, en contraste con la tendencia general en el mundo, de 18.000 en el año 2002^a a 11.919 en el año 2010^b. La tasa de encarcelamiento actual es de 250 en comparación con 392 en el año 2004.^c Si bien ésta todavía es una tasa de encarcelamiento muy alta, la reducción de los últimos siete años es notable. Se considera que la mayor contribución al éxito fue debido a una nueva estrategia adoptada para reducir la tasa de reincidencia, que disminuyó de 44,4% del total de liberados en 1998 a 27,3% en 2008.^d Las tasas de reincidencia para los delincuentes que habían sido ubicados en Programas Basados en la Comunidad para cumplir la última porción de su sentencia fue aún menor, un 12,9%.^e

La característica más importante del Marco de Rehabilitación, desarrollado por primera vez en el año 2000 por el Servicio de Prisiones de Singapur, son los arreglos de cooperación intergubernamentales, como así también con las organizaciones basadas en la comunidad y los medios de prensa.

El Proyecto Cinta Amarilla conducido por el Servicio de Prisiones de Singapur, tenía como objetivo de sensibilizar y concientizar al público y promover una sociedad que quisiera aceptar a los ex presos con un espíritu positivo. En el año 2008, el Proyecto Cinta Amarilla distribuyó más de 340.000 paquetes de cintas amarillas en toda la isla, lograron que 133 nuevos empleadores quisieran contratar a ex presos y colaboró con 45 asociados comunitarios para organizar actividades Cinta Amarilla, incluyendo una caminata comunitaria en masa en la que tomaron parte 10.000 personas, seguida por un carnaval en la Prisión de Changi.

El mes de septiembre fue designado como el “Mes de la Cinta Amarilla” y todos los años el Servicio de Prisiones organiza numerosas actividades comunitarias, incluyendo conciertos, caminatas y carreras, exposiciones de arte y otros eventos públicos para crear conciencia. El Servicio de Prisiones de Singapur también trabaja con los medios para sensibilizar y concientizar sobre el problema de los ex presos.

Se informa que el Fondo, establecido para apoyar los programas iniciados por la comunidad que ayudan a los ex delincuentes y a sus familias, ha recaudado más de 5 millones de dólares.

El Servicio de Prisiones de Singapur informa que a fines del año 2008, unos 1.700 voluntarios, casi tantos como el personal penitenciario regular, venían a las cárceles y centros de detención voluntariamente para capacitar y aconsejar a los reclusos. Casi 2.000 empleadores de Singapur se registraron en el banco de trabajo del Servicio de Prisiones, listos para ofrecer empleo a los reclusos y a los ex presos.

Una encuesta amplia realizada por el Servicio de Prisiones de Singapur en el año 2006 para orientar la percepción del público acerca de sus iniciativas de participación comunitaria dió como resultado que más del 80 % del público de Singapur era consciente de los objetivos de la Cinta Amarilla y aproximadamente un 70 % expresó su voluntad de aceptar a los ex presos, como amigos o colegas. Estos resultados se repitieron en encuestas posteriores realizadas durante los años 2007 y 2008.

Fuentes: La información que antecede está basada en un documento de Soh Wei Wah, Discusión de los programas de libertad anticipada en Singapur, presentado en el Taller sobre Estrategias para Reducir el Hacinamiento en las Instalaciones Penitenciarias, Congreso de las Naciones Unidas sobre el Delito, Salvador, Brasil, 2010; Peter Joo Hee Ng, Offender Rehabilitation, Community Engagement and Preventing Reoffending in Singapore, Resource Material Series No. 80 UNAFEI, Fuchu, Tokio, Japón Marzo de 2010 y en las estadísticas del sitio Web del Servicio de Prisiones de Singapur www.prisons.gov.sg

^a Peter Hoo Jing Ng, *Offender Rehabilitation, Community Engagement and Preventing Reoffending in Singapore*, Resource Material Series No. 80 UNAFEI, Fuchu, Tokyo, Japan March 2010, p. 26.

^b [http://www.prisons.gov.sg/content/dam/sps/publication_latest/Press per cent20Release per cent20- per cent20Prisons per cent202010 per cent20Statistics per cent2025 per cent20Jan2011.pdf](http://www.prisons.gov.sg/content/dam/sps/publication_latest/Press%20Release%20-%20Prisons%202010%20Statistics%202025%20Jan2011.pdf)

^c *World Prison Brief, International Centre for Prison Studies*, based on a prison population figure of 16,835, which is a lower figure than that in 2002, when the imprisonment rate would also have been higher. (http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/wpb_country.php?country=110).

^d Figures from the Singapore Prison Service website as accessed on 11 July 2011. The figures are based on recidivism rates during a two year period following release. ([http://www.prisons.gov.sg/content/dam/sps/publication_latest/Press per cent20Release per cent20 per cent20Prisons per cent202010 per cent20Statistics per cent2025 per cent20Jan2011.pdf](http://www.prisons.gov.sg/content/dam/sps/publication_latest/Press%20Release%20-%20Prisons%202010%20Statistics%202025%20Jan2011.pdf)).

^e This is the latest figure available. (Soh Wei Wah, *Discussing early release programs in Singapore*, paper submitted to *Workshop on Strategies to Reduce Overcrowding in Correctional Facilities, United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, Salvador, Brazil, 2010*). As the author of the paper notes: "caution needs to be exercised in the interpretation of such statistics. Similar to efforts elsewhere which seek to compare and evaluate the effectiveness of prisons-based programmes, the above comparison suffers from a lack of control group and self selection bias. Generally, inmates who are selected for such programmes are better behaved in prison, display more positive attitude, and have fewer criminal antecedents. Hence, the observation should not be interpreted as a scientific validation".

4. Consideraciones económicas

La oferta de educación, trabajo, formación profesional y programas de rehabilitación para los presos no es un privilegio a lograr sino un deber del estado que se debe proveer a todos los presos que están bajo su cuidado y supervisión. Todos estos programas se desarrollan mejor dentro del marco de los programas de los ministerios relevantes para el público general y cubiertos por las asignaciones presupuestarias de cada ministerio. Si bien se puede ahorrar en costos fortaleciendo la cooperación con las ONG, debe entenderse que es una responsabilidad primaria para la reintegración social de los reclusos por parte del Estado.

El costo de la vasta gama de programas diseñados para reducir la reincidencia varía inmensamente según el tipo de programa, el país en donde se los implementa y muchos otros factores. Un estudio integral acerca de la eficacia de los programas diseñados para reducir la reincidencia, que revisó sistemáticamente más de 400 estudios de investigación realizadas en Canadá y los Estados Unidos, encontró que un programa que logre aunque sea reducciones relativamente pequeñas en la criminalidad puede ser beneficioso en materia de costos.³⁶¹ Otro estudio dió como resultado que invertir en actividades constructivas y programas de rehabilitación para presos, a la larga produce mayores ahorros. De acuerdo a esta investigación, debido a las reducciones relacionadas con las tasas de reincidencia, las prisiones que incluyen programas educativos y técnicos ahorran £67.000 a la sociedad por cada preso, mientras que el tratamiento por drogas en la prisión ahorra £116.000.³⁶² Otras investigaciones han demostrado que los programas de educación han sido muy eficaces para reducir la reincidencia, permitiendo a la vez ahorros sustanciales en el costo.³⁶³

361 The Comparative Costs and Benefits of Programs to Reduce Crime, Version 4.0, Steve Aos, Polly Phipps, Robert Barnoski, Roxanne Lieb, Washington State Institute for Public Policy, Mayo de 2001, p. 6.

362 The Matrix Knowledge Group, *The Economic Case for and against Prison*. (<http://www.matrixknowledge.com/vendor/wp-content/uploads/2013/09/10-economic-case-for-and-against-prison.pdf>).

363 Véase, por ejemplo, *Research Brief, Occasional Paper Series - No. 2 - Septiembre de 1997*, Open Society Institute, *Criminal Justice Initiative, Education as Crime Prevention, Providing education to prisoners*. (http://www.prison-policy.org/scans/research_brief__2.pdf).

RECOMENDACIONES CLAVE

LA REINTEGRACIÓN SOCIAL EN LAS PRISIONES HACINADAS

ATENUACIÓN DEL IMPACTO DAÑINO DEL ENCARCELAMIENTO

A las autoridades de la prisión

Mantenimiento de la salud y de la higiene

- Se debe aumentar la cantidad de grifos y baños para facilitar el acceso al agua; los sistemas de ventilación deben ser controlados y mejorados.
- Se debe mejorar y aumentar las instalaciones y el equipamiento de las cocinas, como así también el sistema de distribución de alimentos.
- Se deben realizar inspecciones de la infraestructura completa de la prisión para asegurar que se mantengan los estándares básicos de higiene.
- Se puede aumentar la cooperación con los proveedores de salud locales y ONG para atender mejor la salud de los reclusos.

Reducir la presión sobre las instalaciones

- Se debe aumentar la cantidad de tiempo que los presos pasan fuera de sus celdas al aire libre.
- Se debe considerar la reclasificación de las áreas menos utilizadas de la prisión para asegurar que el espacio de la misma se use de la manera más creativa posible y deje lugar para dormitorios.
- Se puede considerar el máximo uso posible de programas de liberación anticipada y permisos de salida, como así también la transferencia de los presos candidatos a prisiones de menor seguridad, tales como las prisiones abiertas, para así aliviar la presión sobre el espacio disponible.
- Hacia el final de sus sentencias los presos pueden ser liberados a alojamientos temporarios, que deben ser administrados por los servicios sociales o alguna ONG. Esto ayudaría a liberar espacio, como así también a preparar gradualmente a los presos para su reingreso a la comunidad.

Fomento de los vínculos familiares

- Las autoridades de la prisión deben asegurar que no se restrinja el contacto de los presos con sus familias y que se lo incremente en la medida de lo posible. Como regla general, y teniendo en cuenta las precauciones de higiene y seguridad que puedan ser necesarias, se debe permitir que las familias provean comida complementaria a los presos para así mejorar su dieta que probablemente se haya visto afectada debido al hacinamiento.

Incremento de las actividades

- Se puede incrementar la cantidad de presos que se beneficien de los programas de trabajo, educación y formación profesional si las instalaciones existentes se usan rotativamente.
- Siempre que sea posible se deben introducir actividades que generen ingresos y produzcan alimentos.
- Ofrecer trabajo remunerado fuera de la prisión puede ser un buen modo de aliviar la presión dentro de las instalaciones durante el día.

- Elevar al máximo el uso de los recursos para asegurar los servicios mínimos esenciales
- Debe monitorearse periódicamente los sistemas y servicios para asegurar que se esté aprovechando su capacidad al máximo.
- Se debe mantener el equipamiento esencial de las instalaciones teniendo repuestos y reemplazos a mano en caso de que los equipos fallen.
- En situaciones de crisis y por un tiempo limitado, las autoridades de la prisión pueden identificar y priorizar las instalaciones y servicios esenciales de la prisión y sobre esa base decidir cuáles funciones son esenciales para que el personal asuma o decida eliminar las funciones que no lo sean. Se deben tomar medidas para mejorar la cooperación con las organizaciones comunitarias y alentar su acceso a las prisiones para que asuman actividades que sirvan de apoyo a los presos y aumenten sus posibilidades de rehabilitación.

Incremento de la disponibilidad y formación del personal

- Cuando sea posible, se deben realizar esfuerzos para reclutar personal adicional. La reorganización de los turnos del personal existente puede ayudar a usar mejor el personal disponible.
- La capacitación del personal para reconocer las señales de advertencia que indican mayor tensión o ansiedad de los presos puede ayudar a prevenir que ocurran disturbios.

Mejorar la comunicación

- Para reducir la tensión y la frustración es importante mejorar los canales de comunicación con los presos, mantenerlos informados de las acciones que se inicien para resolver los problemas más urgentes y escuchar las sugerencias de los presos respecto a la solución de los problemas que surjan en cuanto a condiciones y tratamiento.
- De modo similar, es esencial alentar y apoyar al personal, demostrando que la dirección los valora y aprecia las circunstancias difíciles en las que están trabajando y así reducir los niveles de frustración y enojo del personal penitenciario.
- Los directores de la prisión deben mantenerse en contacto constante con la oficina central para que éstas presten su participación y apoyo y así asegurar que se trate el problema del hacinamiento.

Prevención de la corrupción

- Debido al mayor riesgo de prácticas corruptas en tiempos de hacinamiento, es aconsejable aumentar el control de los recursos financieros y tomar medidas para detectar y prevenir la corrupción.

PROMOCIÓN DE LA REINTEGRACIÓN SOCIAL COMO UNA ESTRATEGIA A LARGO PLAZO PARA REDUCIR EL HACINAMIENTO

DESARROLLO DE UN ENFOQUE MULTIDIMENCIONAL DE GERENCIA DE LA PRISIÓN

Para los responsables de diseñar políticas y autoridades de la prisión

- Revisar y mejorar las políticas y prácticas administrativas de las prisiones para asegurar que los presos estén a salvo de abuso o violencia y que alienten un ambiente positivo en la prisión con un régimen balanceado para todos los presos, teniendo en cuenta las necesidades de los grupos especiales.

- Establecer políticas y mecanismos de cooperación con los ministerios y organismos responsables de la educación, formación profesional, empleo, atención a la salud, bienestar social y libertad condicional para asegurar que se asuma responsabilidad conjunta y que se desarrollen estrategias coordinadas para asegurar que se dé a los presos apoyo y asistencia y así ayudarles a reconstruir sus vidas con posterioridad a su liberación.
- Fomentar la participación de la sociedad civil para que apoye en la rehabilitación de los presos.

EVALUACIÓN Y PLANIFICACIÓN DE LA SENTENCIA

Para las autoridades de la prisión

- Asegurar que la evaluación de los riesgos y de las necesidades de cada preso sea realizada lo más pronto posible después de la sentencia y el ingreso a la prisión para permitir el desarrollo de planes de sentencia adecuados, con una progresión de la sentencia hacia menores niveles de seguridad.

VÍNCULOS FAMILIARES

Para las autoridades de la prisión

- Esforzarse para ubicar a todos los presos cerca de sus hogares y así facilitar el contacto continuo entre las familias y los presos. En el caso de las mujeres presas, considerar que esto sea una prioridad.
- Asegurar que las políticas y las instalaciones de la prisión permitan las visitas frecuentes de la familia y que las visitas de contacto (abiertas) se usen como regla general, con excepciones basadas en las evaluaciones individuales del riesgo.
- Como regla general, no restringir ni censurar las cartas o las comunicaciones telefónicas salvo en casos individuales de alto riesgo.
- Asegurar que se dé prioridad a mantener (y restablecer) los contactos familiares y cuando sea necesario tratar de asociarse con las instituciones de bienestar social, las ONG y las organizaciones internacionales.

TRABAJO Y FORMACIÓN PROFESIONAL

Para las autoridades de la prisión y ministerios de trabajo (u organismos similares)

- Asegurar que en las prisiones los presos tengan acceso a los programas y talleres de capacitación y formación profesional, que se correspondan con las necesidades del mercado y, en todo lo posible, con los deseos de los presos mismos.
- Trabajar juntos para incluir la capacitación y empleo de los presos en una estrategia y programa nacionales.
- Desarrollar asociaciones con servicios y ONG externos para mejorar la formación profesional de los presos, mientras se les permite establecer vínculos con organizaciones que puedan ayudarles al ser liberados.

EDUCACIÓN

Para las autoridades de la prisión y los ministerios de educación

- Proporcionar educación para todos los presos, dando especial prioridad a aquellos que sean analfabetos y a las personas jóvenes.
- Asegurar que la educación esté incorporada a un programa nacional y que ofrezca una calificación válida a nivel nacional.
- Desarrollar cooperación y estrategias conjuntas con los organismos correspondientes para incluir la educación en los planes y asignaciones presupuestarias a nivel nacional, como así también cooperar con los servicios de educación de la comunidad y las ONG.

PROGRAMAS ESPECIALES

Para las autoridades de la prisión

- Incluir otros programas específicos para que los presos traten con las causas de su conducta, según sus necesidades individuales, incluyendo las necesidades específicas de género para las mujeres presas.

EL APOYO POSTERIOR A LA LIBERACIÓN Y EL ROL DE LA COMUNIDAD

Para las autoridades de la prisión, servicios de libertad condicional y servicios y organismos correspondientes en la comunidad

- Asegurar que la preparación para la liberación de los presos se concentre en la identificación de los riesgos y necesidades que probablemente se presentarán durante el período inmediatamente posterior a la liberación y hacer planes para tratar con ello.
- Trabajar juntos para proveer apoyo práctico, social, psicológico, atención a la salud y demás requerimientos de los ex presos y así ayudarles a reconstruir sus vidas.

Para los responsables de diseñar políticas, ministerios correspondientes y organizaciones de la sociedad civil

- Considerar la formalización de este enfoque colaborativo dentro de una estrategia nacional, asignando un presupuesto adecuado a los organismos involucrados para permitirles cumplir eficazmente con sus tareas.
- Realizar esfuerzos concertados para preparar a la comunidad para recibir a los ex presos por medio de una gama de actividades de sensibilización y concientización.

CAPÍTULO 8: ADMINISTRACIÓN DE LA CAPACIDAD DE LA PRISIÓN

La capacidad de la prisión se refiere a la cantidad de presos que se puede alojar en un lugar de detención basándose en un estándar establecido en la legislación nacional, los reglamentos u otro documento de guía. La Parte I, Capítulo 1 trata más ampliamente este tema e incluye las especificaciones que se recomiendan en este sentido.

En la actualidad se acepta ampliamente que el aumento de la capacidad de la prisión no constituye en sí mismo una estrategia sostenible para combatir el hacinamiento en las prisiones. Como lo han enfatizado muchos expertos, “en donde haya prisiones se las llenará” y a largo plazo la ampliación constante del lugar de prisión puede incluso conducir a un aumento de las tasas de encarcelamiento. Particularmente preocupante es la creciente evidencia de que el alivio del hacinamiento a corto plazo que ofrece una nueva construcción puede de hecho demorar el tratamiento de las causas principales del hacinamiento. Se aconseja a las autoridades que, antes de contemplar la ampliación de una cárcel, consideren las otras estrategias contenidas en este *manual*, teniendo en cuenta las circunstancias y retos específicos que confronte el país concerniente. Cuando se propone y acepta la ampliación de la prisión a corto plazo, se debe considerar en políticas a largo plazo y continuar con la planificación considerando la gama completa de opciones.

Al mismo tiempo, se debe reconocer que los estándares mínimos que requieren que los presos sean mantenidos en condiciones que cumplan con la dignidad humana deben estar reflejados en el diseño y enfoque administrativo de toda nueva prisión o parte de la misma. De particular importancia son aquellos estándares concernientes a salud, nutrición y acceso al agua. Además es necesario que haya un sistema que asegure la responsabilidad de la administración de la prisión respecto al mantenimiento de los estándares especificados. El sistema de responsabilidad también debe permitir determinar cuándo es necesario reacondicionar, cuándo se mejorarán los servicios de agua, sanidad, atención a la salud y demás y cuándo será necesario proveer espacio y servicios adicionales. Lo que se considera una buena práctica es que tal escrutinio se haga periódicamente, como parte de un proceso de planificación estratégica que ayude con el desarrollo de una política eficaz y sostenible.

En países que se encuentran en la etapa posterior a un conflicto, en donde es probable que se haya destruido el sistema y la infraestructura de las prisiones, puede haber presión para construir nuevas prisiones y asegurar que aquellos que estén presos sean mantenidos en alojamiento que cumpla los requerimientos de los estándares internacionales. A falta de prisiones que cumplan con esos requerimientos y sin establecer un servicio de prisión profesional, los presos pueden quedar sujetos a condiciones inaceptables y abuso, ser mantenidos en detención no oficial y/o privada, bajo control militar u otros organismos. Sin embargo, la construcción de prisiones, aún en circunstancias tan agudas, debe ser asumida con mucho cuidado, como parte de un conjunto integral que cubra la rehabilitación y la reforma del sistema judicial como un todo.

En todos los casos es esencial que se siga un proceso de evaluación y planificación antes de iniciar una construcción para asegurar que a la larga no se desperdicien recursos valiosos al construir prisiones que no sean adecuadas para un ambiente o cultura en particular o que no reflejen los valores centrales y los principios de administración con los que va a operar el sistema de prisión.

Este capítulo proporciona una breve descripción de las consideraciones fundamentales, incluyendo los factores a tener en cuenta para evaluar la necesidad de mejora o construcción de las prisiones. También provee una reseña de las medidas que se pueden tomar para aumentar la capacidad de la prisión al mejorar la administración de su espacio. Estos mismos temas se tratan en la publicación del CICR Agua, Sanidad, Salud y Hábitat en las Prisiones ‘Guía Suplementaria’, 2012, que provee una guía operativa práctica para quienes están involucrados en asesorar e implementar el asunto de mejorar la capacidad de las instalaciones. También el CICR viene repitiendo por muchos años la observación de que las instalaciones difíciles de manejar son con frecuencia el resultado de defectos en la planificación. Lo notable es que los procesos de planificación integral inadecuados que omiten pasos dentro del proceso y no involucran a profesionales expertos en la materia hacen que sea casi imposible construir instalaciones que cumplan con los estándares internacionales y satisfagan las necesidades de los presos y del personal.

1. Evaluación y planificación

La forma en que se desarrolla un sistema de prisión está influenciada por las políticas judiciales que, a su vez, están afectadas por las políticas, cultura y valores que dominan en el sistema en el que está ubicado, tal como se ha tratado de enfatizar en los capítulos precedentes. Por lo tanto, todas las decisiones fundamentales acerca de la administración y reforma del sistema de prisión, incluyendo aquellas relacionadas con la refacción o la ampliación de los inmuebles de la prisión, deben hacerse dentro del contexto de un marco más amplio. Para que esto sea posible, debe haber un proceso de planificación amplio y dinámico que sostenga la toma de decisiones y revisión adecuadas y modificar esas decisiones periódicamente. A esto se le llama planificación estratégica.

El punto de partida de tal proceso de planificación, si todavía no se lo ha hecho, es la determinación de los objetivos centrales de todo el sistema judicial dentro del cual están ubicadas las prisiones y las metas de ese sistema. Esos objetivos centrales y metas deben estar guiados por estándares y normas internacionales y regionales. Como tales, incluirán el objetivo de hacer uso de las prisiones con moderación, tal como lo recomiendan dichos estándares, como así también asegurar que los presos sean alojados en condiciones en las que se respete su dignidad humana y se promueva su reintegración social. Las decisiones de remodelar o construir nuevas prisiones deben cumplir con estos valores centrales.

Es esencial que el proceso de planificación siempre se inicie con una evaluación inicial de las instalaciones y capacidades existentes. Tal evaluación debe contemplar no sólo el sistema penitenciario sino también el sistema de sanciones y medidas no privativas de la libertad para así desarrollar un entendimiento general del sistema de sanciones. Esto hará posible que quienes tomen las decisiones conecten mejor los dos sistemas, tanto durante la fase de planificación e implementación, como el marco legislativo y reglamentario para introducir y mejorar los servicios. Establecer vínculos ayudará a estipular la respuesta correcta que conducirá a cambios a largo plazo. Por ejemplo, la evaluación de la prisión en sí misma puede determinar que hay muchos presos drogodependientes en la prisión pero que faltan servicios y programas de tratamiento. A falta de una evaluación más amplia, la respuesta puede concentrarse exclusivamente en mejorar los servicios y los programas de tratamiento en la prisión. Sin embargo, si la evaluación incluye los tipos de delitos que han cometido estos presos, el marco legal y las políticas de sentencia en esa jurisdicción en particular, incluyendo las relacionadas con delitos por drogas, y la disponibilidad de servicios de tratamiento por drogas en la comunidad, la respuesta

puede ser una decisión de enmendar el marco legal y las políticas de sentencia para permitir la derivación de gente con problemas de drogodependencia que han cometido delitos leves a los servicios comunitarios y mejorar los servicios de tratamiento por drogas en la comunidad. Si se logra esto, habrá una cantidad menor de gente en la prisión con necesidad de tratamiento por dependencia de drogas y las autoridades no necesitarán planificar un aumento masivo de los servicios y programas basados en la prisión. Dicho de otra manera, la evaluación a gran escala que cubra el sistema de sanciones como un todo puede influenciar la política pública. De esta manera el desarrollo de las políticas de administración de la prisión no será sólo reactivo sino también proactivo.

De modo similar, cuando la planificación del mantenimiento, adecuación y ampliación de los inmuebles de las prisiones se ubica dentro de este contexto más amplio, también se hará evidente la relación entre el hacinamiento y las prácticas de administración penitenciaria. Dentro de tal perspectiva más amplia, aumentar el uso de los esquemas de liberación temprana y transferencias a prisiones de menor seguridad en vez de construir más capacidad, puede ser una respuesta al hacinamiento si la evaluación también ha determinado que tales oportunidades no se utilizan. (Véase Capítulo 7, Sección 1.1)

1.1. Pronóstico del aumento de la cantidad de presos y delincuentes

Uno de los elementos fundamentales del proceso de evaluación y planificación es la identificación de tendencias pasadas y futuras que impactarán sobre la cantidad de presos en las instalaciones penitenciarias y la cantidad de delincuentes que cumplan sanciones comunitarias.

- La metodología más confiable para determinar el crecimiento que se espera de la cantidad de presos y delincuentes es mirar primero las tendencias de aumento pasadas y extrapolarlas al futuro.
- Entonces es necesario determinar el impacto de los cambios de políticas y legislación, como así también las realidades políticas de ese país o región y ajustar los cálculos de las tendencias futuras de acuerdo a ello.

Esto debe considerar un horizonte de planificación de tres a cinco años que permitirá a los administradores de la prisión decidir si se requiere más capacidad, planificar la ampliación de la capacidad de la prisión a corto y mediano plazo por medio de diversos métodos, utilizando las instalaciones existentes y si así se lo requiere, desarrollar opciones para las ampliaciones o construcción de nuevas prisiones en el futuro. Dado que el diseño y construcción de las nuevas prisiones normalmente toman entre tres años a una década, se ha recomendado que el plan nacional o estatal deba incluir una mirada a largo plazo. Muchos gobiernos encontraron que un período de 10 años es manejable para las necesidades de proyecto y para tener suficiente tiempo para “estirar” la importante financiación requerida para construir lo que podrían ser varias instalaciones adicionales.³⁶⁴

³⁶⁴ Véase Goble, R.T., The International Scientific and Professional Advisory Council of the United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Program and the International Corrections and Prisons Association, Correctional Facilities Needs Assessment and Master Planning, Planning Manual, the International Scientific and Professional Advisory Council of the United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Programme and the International Corrections and Prisons Association, prepared by Robert T. Goble, junio de 2004, p. 6.

En situaciones de conflicto, la planificación a largo plazo rara vez es posible o adecuada. En situaciones de crisis, particularmente cuando se producen cambios súbitos, por ejemplo arrestos y detenciones en masa o desastres naturales, se deben implementar planes de contingencia. Estas situaciones que son con frecuencia temporarias no deben ser la base para la planificación a largo plazo dado que la congestión se alivia muy rápidamente debido a decisiones de liberar a la mayoría de aquellos que han sido detenidos en tales circunstancias.

Los pronósticos deben ser actualizados periódicamente utilizando la misma metodología, dado que esto posibilita que los administradores e inversores planifiquen para el futuro y tomen decisiones informadas respecto a los ajustes a introducir en las políticas del sistema judicial, incluyendo la identificación de estrategias alternativas y de la capacidad de las prisiones.³⁶⁵

1.2. *Otros componentes para una evaluación integral*

Una buena práctica para que las decisiones estratégicas permitan la planificación eficaz a corto, mediano y largo plazo para reducir el hacinamiento es que la evaluación incluya también:

- El marco legislativo aplicable a la detención preventiva y a las sanciones penales, como así también las tendencias de las sentencias y la aplicación de la detención preventiva en la práctica;
- El perfil de los delincuentes, incluyendo los delitos cometidos, las penas recibidas, sus necesidades de rehabilitación y tratamiento, sus perfiles de género y de edad;
- Una evaluación de todos los centros de detención del sistema penitenciario que determine la capacidad, población real, condiciones, defectos y potencial de cada prisión individual;
- Una evaluación de la organización, infraestructura e implementación del sistema de medidas y sanciones no privativas de la libertad;
- Los costos del encarcelamiento en diferentes instituciones, los de diversas sanciones y medidas comunitarias, los costos estimados para la refacción de las prisiones que necesitan ser remodeladas, los costos estimados de construir nuevas prisiones y mantenerlas, incluyendo los costos de los servicios y programas que deben proveerse.

2. **Decidiendo estrategias**

El paso siguiente para quienes toman las decisiones sería decidir respuestas estratégicas a la información presentada. En todos los casos lo deseable es asegurar que la estrategia que se haya decidido esté alineada con la realidad y los recursos disponibles a corto, mediano y largo plazo y que sea aceptada por todos los actores involucrados.

Tal consulta involucraría a las instituciones y actores clave de la justicia penal, representantes de los ministerios responsables de suministrar servicios tales como salud, educación, formación profesional, empleo, proveedores de servicios en la comunidad, profesionales de la salud, psicólogos, trabajadores sociales, expertos en seguridad penitenciaria y representantes de la sociedad civil. También deberían estar involucrados los ministerios de finanzas y presupuesto. Una de las cuestiones a ser discutida y acordada durante este proceso de consulta es hasta qué punto

³⁶⁵ Véase *ibíd.*, p. 11-13 que contienen una discusión detallada de los pronósticos y cuáles metodologías se pueden utilizar.

se usará la privación de libertad versus el uso de supervisión y sanciones basadas en la comunidad. El proceso determinará el enfoque y la dirección del plan; su equilibrio entre privación de la libertad y supervisión comunitaria; y su apoyo a los “valores y metas centrales” del sistema judicial que se hayan determinado al iniciar el proceso. Calcular los costos reales y los costos estimados disponibles para quienes toman las decisiones tendrá un valor superlativo para que las decisiones estratégicas se ajusten a la realidad de los recursos. También puede dar ímpetu adicional a preferir medidas no privativas de la libertad, teniendo en cuenta su bajo costo.

Al decidir si construir nuevas prisiones, ampliar o refaccionar las existentes o no construir, se deben considerar los siguientes aspectos:

- Si la tasa de ocupación de la prisión es alta, la proporción de presos en detención preventiva es grande y/o si el aumento o crecimiento esperado de la población presa es importante (por ejemplo más alto que el crecimiento demográfico de la población en general) puede ser necesario modificar la capacidad de la prisión, como uno de los elementos de la estrategia para reducir el hacinamiento en las prisiones.
- En tales casos, y basándose en los resultados de la evaluación inicial, primero se debe considerar el desarrollo de políticas y estrategias para reducir la población presa existente, algunas de las cuales han sido sugeridas en este *manual*.
- Cuando el hacinamiento haya alcanzado un nivel crítico (a veces considerado ser igual al 120%³⁶⁶) y necesita ser reducido urgentemente para evitar una gran crisis, la construcción de nuevas prisiones no será eficaz para satisfacer las necesidades inmediatas, teniendo en cuenta que la construcción de nuevas instalaciones tomará alrededor de tres años. Se deberá considerar otras opciones dentro del sistema penitenciario, tales como las amnistías, esquemas de liberación anticipada y redistribución de presos en vez de, o además, de una ampliación de la capacidad de la prisión.
- Ampliación del espacio en las instalaciones existentes: Cuando se haya tomado la decisión estratégica de ampliar la capacidad de la prisión, una consideración fundamental en la planificación es determinar si es mejor remodelar las prisiones existentes o construir otras prisiones nuevas. La planificación del tamaño de una remodelación para ampliar la capacidad de la prisión puede influenciar en la decisión de si es conveniente mantener la infraestructura y si en un futuro continuará siendo útil para su propósito. La mejor solución sería la modificación del espacio existente en la prisión por medio de mejoras en la gestión del espacio tal como se mencionó en el Capítulo 7 y en la siguiente Sección 3 y/o introduciendo modificaciones arquitectónicas menores a las prisiones existentes.
- Construcción de nuevas prisiones: Si las instalaciones penitenciarias existentes (todas o algunas) están en mal estado, no proveen alojamiento que cumpla con las normas internacionales, y si tales condiciones empeoran debido a los niveles de hacinamiento, obviamente se debe considerar la remodelación y ampliación de esas instalaciones. Tal consideración tendría que incluir la construcción de nuevas instalaciones y el cierre

366 Definición usada por el Comité Europeo sobre Problemas Delictivos (CDPC) (ver Carranza, Delito, Justicia Penal y Prisión en América Latina, op. cit., p. 59).

de las existentes que han dejado de ser adecuadas debido a su ubicación, diseño, falta de fuentes adecuadas de agua y electricidad, etc.

- También puede haber necesidad de construir nuevas prisiones si la ubicación geográfica de las existentes no asegura que los presos se encuentren cerca de sus hogares, en todo lo posible, o si se encuentra en vías de hacinamiento en algunas instalaciones y la redistribución de los reclusos entre otras prisiones no es una buena opción (por ejemplo Si puede significar que estarían ubicados lejos de sus hogares o que los detenidos antes del juicio no estén lo suficientemente cerca de los tribunales).
- En países con posterioridad a un conflicto puede ser necesario construir/reconstruir todo el sistema penitenciario, con una variedad de prisiones con diferentes niveles de seguridad para asegurar que los reclusos sean alojados en condiciones aceptables.
- Costo: Generalmente la infraestructura de la prisión es costosa y es imperativo que se considere cuidadosamente el presupuesto para la construcción, incluyendo los costos continuos de mantener las instalaciones en funcionamiento. Es importante desarrollar un análisis de costos sobre el tiempo de la duración esperada de la(s) nueva(s) prisión(es). Esto permitirá que los organismos de financiación o los gobiernos entiendan a fondo los diversos componentes de los costos, causas de los costos y requerimientos continuos.
- Si bien los imperativos económicos requieren que los costos se reduzcan a un mínimo, la decisión de ampliar la infraestructura de la prisión debe verse acompañada con el suministro de fondos adecuados para asegurar la implementación eficaz de la política y de los buenos principios de diseño, incluyendo aquellos que se relacionan con la creación de prisiones que provean condiciones aceptables de encarcelamiento y promuevan el bienestar mental y la reintegración social eficaz.

3. Máxima utilización de la capacidad existente de la prisión

3.1. Maximizar la capacidad del sistema penitenciario

En muchos sistemas penitenciarios el hacinamiento se produce en unas pocas prisiones ubicadas en centros urbanos, en instalaciones de detención preventiva o en prisiones de alta seguridad, mientras que las prisiones de menor seguridad, las prisiones abiertas o parcialmente abiertas suelen ser menos utilizadas. El mantenimiento y la operación de las prisiones de alta seguridad son costosos. En muchos países los presos que se alojan en esas instalaciones han sido asignados allí debido al delito que han cometido y no sobre la base de una debida evaluación del riesgo que presentan a la seguridad.

Por lo tanto, si el hacinamiento se produce en algunas prisiones pero no en otras, se pueden considerar las siguientes medidas:

- Basándose en sus evaluaciones del riesgo, los presos seleccionados pueden ser transferidos a instalaciones con niveles más bajos de seguridad, para así aliviar el hacinamiento que se produce en los centros de detención con niveles de mayor seguridad,

- a la vez que se proveen mejores condiciones para la reintegración social de los presos.
- En este contexto, se pueden usar más las prisiones abiertas o semi-abiertas, en las que los reclusos pueden mantener vínculos más cercanos con la comunidad y en donde se pueden mejorar sus oportunidades de empleo consiguiendo puestos de trabajo fuera de las prisiones.
 - Es importante no trasladar a los presos muy lejos de sus lugares de residencia, lo cual restringiría la visita familiar, ni tampoco se recomienda transferir los detenidos en prisión preventiva lejos de las cortes donde se hayan sus casos. .

3.2. *Maximización de la capacidad dentro de cada prisión*

Las autoridades de las prisiones también pueden tomar otras medidas para aliviar el hacinamiento en las mismas cuando se hayan agotado todas las demás medidas, tales como la transferencia a otras prisiones y el uso de esquemas de liberación anticipada y permisos de salida (véase Capítulo 7, Sección 1.1).

Todos los centros de detención capaces de alojar presos pueden ser evaluados y refaccionados para que sean habitables. La experiencia demuestra que con las modificaciones más simples el espacio no utilizado o utilizado para otros fines puede habilitarse para servir de alojamiento. De este modo, se deben considerar cuidadosamente las ventajas y desventajas de la reasignación de los lugares existentes. Por ejemplo, convertir talleres en dormitorios aumentará la capacidad a costa de la reducción de las oportunidades para las actividades. Cuando los lugares se conviertan en alojamiento, esto se debe hacer cumpliendo con las reglas relacionadas a higiene, seguridad, ventilación, iluminación y acceso a las instalaciones sanitarias.

Se puede distribuir más racionalmente a los presos dentro de la prisión. Por ejemplo, los presos de bajo riesgo pueden ser alojados en áreas menos seguras, los presos a quienes se les permite pasar períodos largos fuera de las celdas pueden ser alojados en las secciones más hacinadas de la prisión, como medida a corto plazo, mientras se toman otras medidas para reducir tal hacinamiento.

Se pueden mejorar los lugares en que se guardan los efectos personales y colocar camas camarotes para aumentar el espacio disponible en las celdas y dormitorios. Cuando se coloquen camas camarotes se debe tener cuidado de que todos los presos tengan acceso a ventilación adecuada y que el espacio en general disponible en la celda siga estando dentro de las especificaciones recomendadas. Véase Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), 'Guía Suplementaria sobre Agua, Sanidad, Higiene y Hábitat en las Prisiones' 2012, Capítulo 3.

4. **Desarrollo de un plan maestro**

Si se ha tomado la decisión de construir nuevas prisiones, todo programa de ampliación que se proponga debe ser coherente con las disposiciones de un plan maestro general para el sistema de prisiones (en donde exista) que proporcione una guía general respecto a la dirección, política, estrategia de construcción, directrices de ubicación y metas presupuestarias para ayudar al diseño de arquitectura subsiguiente, la refacción y construcción de cada lugar, dependiendo del

resultado de las evaluaciones y de las decisiones estratégicas.³⁶⁷ Cuando no exista tal plan, las buenas prácticas alentarían el desarrollo de un plan que puede entonces ser usado para informar las propuestas específicas de la ampliación de la capacidad.³⁶⁸

El desarrollo de un plan maestro incluye los siguientes pasos:³⁶⁹

- Determinación de los valores fundamentales en los que el sistema penitenciario basa sus decisiones acerca de la gestión y desarrollo del sistema.
- Determinación de los objetivos del sistema penitenciario en cada prisión.
- Realizar evaluaciones de necesidades para determinar la capacidad y capacidad potencial de las instituciones existentes y analizar la población de las prisiones y las tendencias delictivas (véase la Sección 1).
- Preparar un plan de todo el sistema de sanciones (prisión y sanciones no privativas de la libertad) para asegurar que su estructura provee una variedad de funciones y capacidades penitenciarias, como así también las opciones de ubicación para la implementación de las sanciones no privativas de la libertad, para alcanzar a diferentes grupos de reclusos.

El proceso inicial de planificación maestra dependerá de una gama de factores que incluyen la cantidad de prisiones del sistema como así también los conocimientos del personal clave involucrado en el proceso de planificación. El plan maestro debe ser actualizado todos los años.

5. Estrategia para la gestión del sistema penitenciario

Cuando el sistema penitenciario está siendo restablecido o actualizado substancialmente, es necesario desarrollar una estrategia integral que guíe el proceso de cambio.

La estrategia para la gestión del sistema de prisión debe ser desarrollada por un equipo multidisciplinario y debe cubrir:³⁷⁰

- El propósito del sistema de prisión y la filosofía subyacente.
- Los servicios e instalaciones que se proveerán a cada prisión y las relaciones funcionales entre éstas.
- Las políticas operativas fundamentales, incluyendo el régimen y las horas de operación, el enfoque de supervisión y la seguridad.
- La cantidad y clasificación de presos.
- La gama de programas y actividades que se proponen.
- Los servicios e instalaciones dentro de cada pabellón y celda de alojamiento.
- El tamaño total de la prisión o prisiones dentro del perímetro externo, las dimen-

367 Correctional Facilities Needs Assessment and Master Planning, p. 18.

368 CICR, Guía Práctica, op.cit., p. 74.

369 Ibid. p. 74-75.

370 Según CICR, Guía Práctica, op. cit., p. 75.

siones de los dormitorios grupales y celdas individuales.

- El presupuesto del proyecto y el programa de diseño de las construcciones.
- La estructura de la administración, la estructura de la organización del personal y la cantidad de miembros del personal (custodia, administración, programas, talleres, salud, mantenimiento, etc.).

La importancia de describir el funcionamiento del sistema penitenciario es para asegurar que el diseño favorezca el funcionamiento, en vez de que el diseño lleve a modificar el funcionamiento y por lo tanto menoscabe los valores fundamentales y el logro de los objetivos.³⁷¹

6. Principios fundamentales de la planificación

De acuerdo a los estándares internacionales y las buenas prácticas de administración de las prisiones, los principios fundamentales que deben considerarse durante el proceso de planificación incluyen a los siguientes.

6.1. *Ambientes menos restrictivos*

El plan maestro debe proveer al sistema penitenciario una variedad de capacidades y funciones penitenciarias que sean adecuadas para los diferentes grupos o permitan la clasificación de reclusos, basándose en el principio de alojarlos en el ambiente menos restrictivo posible, según su evaluación y clasificación individual. Este principio implica que la mayoría de los reclusos que se mantengan en niveles medios a bajos de seguridad y en gran cantidad pueden ser alojados en prisiones semi-abiertas o abiertas. Con frecuencia estas prisiones se utilizan menos de lo debido (no necesariamente por razón de factores de riesgo) y aumentar su uso debería ser una de las opciones a considerar. (Véase también: Capítulo 7, Sección 1.1 y Sección 3.1 que anteceden.)

La debida evaluación del riesgo de los reclusos, realizada sobre la base de criterios e instrumentos de evaluación confiables, puede permitir que las administraciones de las prisiones identifiquen a los reclusos cuyo alojamiento en instalaciones de alta seguridad esté verdaderamente justificado. Normalmente éstos constituyen una proporción muy pequeña de la población total encarcelada.

La implementación de este principio asegurará que se ahorren fondos, debido a los menores costos involucrados en la construcción, mantenimiento y operación de las prisiones de menor seguridad.

6.2. *Ubicación*

Se considera positivo que las prisiones estén ubicadas en proximidad razonable a la comunidad con la que los reclusos tienen mayores relaciones y que tengan conexiones con la misma. Esto facilita el contacto continuo entre los reclusos, sus familias y sus comunidades, lo que constituye un requerimiento importante para una rehabilitación eficaz. Las prisiones también deben estar cerca de la red de agua adecuada y de electricidad. También deben estar ubicadas cerca de un centro urbano que pueda proveer los servicios adecuados de las instituciones estatales y de la

371 CICR, Guía Práctica, op. cit., p. 75.

sociedad civil, incluyendo la atención a la salud, educación y formación profesional para los presos, como así también escuelas para las familias del personal.

Los centros de reclusión para los presos en detención preventiva deben estar ubicados cerca de los tribunales en donde se juzgarán los casos de la mayoría de ellos.

Los lugares más remotos que pueden ofrecer inicialmente terrenos a menor costo, pueden llegar a ser menos económicos a largo plazo, debido al alto costo del transporte de bienes y servicios, la posible necesidad de subsidiar el costo del alojamiento del personal o proveer incentivos al personal para que viva en áreas más remotas, las dificultades que se presentan para acceder a los servicios (educación, salud, médicos, emergencia) que se necesitan en las prisiones y los costos involucrados en atraer personal especializado a lugares remotos.³⁷² Además, el personal que debe mudarse a áreas remotas con frecuencia presenta altos niveles de estrés y ausentismo, especialmente si se han separado de sus familias.

6.3. *Tamaño*

Las SMR disponen que: “Es conveniente evitar que en los establecimientos cerrados el número de reclusos sea tan elevado que llegue a constituir un obstáculo para la individualización del tratamiento. En algunos países se estima que el número de reclusos en dichos establecimientos no debe pasar de quinientos. En los establecimientos abiertos, el número de detenidos deberá ser lo más reducido posible.”³⁷³ y “por el contrario, no convendrá mantener establecimientos que resulten demasiado pequeños para que se pueda organizar en ellos un régimen apropiado.”³⁷⁴

Si bien a corto plazo las consideraciones financieras han conducido a muchas jurisdicciones a optar por prisiones cada vez más grandes para ahorrar en el costo de la infraestructura y los servicios, la planificación a largo plazo que tiene en cuenta el objetivo general del sistema judicial debería favorecer las prisiones más pequeñas. Generalmente, se entiende que las prisiones más pequeñas son más adecuadas para promover el bienestar mental y la reintegración social.³⁷⁵ Los expertos han sugerido que la cantidad máxima de reclusos debe ser de entre 100 y 600. Se dice que por encima de esta cantidad la regimentación y la excesiva concentración en la rutina se hacen inevitables, se fomenta el anonimato y el ambiente de la prisión tiende hacia la extensa institucionalización, rechazo y opresión.³⁷⁶ Las investigaciones sugieren que las prisiones más pequeñas son más adecuadas para la implementación de los principios de gestión constructiva, proporcionan un ambiente en el que se pueden satisfacer eficazmente las necesidades de reintegración social de los reclusos y se puede fomentar una relación más positiva entre éstos y el personal, lo que representa un elemento esencial de seguridad.

Si bien es difícil de medir, se dice que es probable que las prisiones más pequeñas que promueven la reintegración social o que por lo menos reducen el daño que causan las prisiones, ahorren fondos al contribuir al reasentamiento exitoso y por lo tanto reducen la reincidencia.

372 Ibid. p. 78.

373 SMR, Regla 63 (3).

374 SMR, Regla 63 (4).

375 Véase por ejemplo, Fairweather, L., “Psychological effects of the prison environment”, en Fairweather, L. y MC-Conville S (editores), *Prison Architecture, Policy, Design and Experience*, 2003 p. 37.

376 Ibid. p. 37 (En el Reino Unido, el Juez Woolf propuso un máximo de 400, mientras que el documento de guía oficial, el *Prison Design Briefing System*, sugiere 600. En Australia, se considera que la capacidad máxima es 500).

6.4. Sistema de sanciones comunitarias

El plan maestro también debe incluir disposiciones para el sistema de sanciones comunitarias, incluyendo los servicios de tratamiento y los programas a ser provistos para la cantidad de personas que se espera que reciban sanciones no privativas de la libertad, de acuerdo a las decisiones estratégicas tomadas al principio y las proyecciones para el tipo de delitos que se espera han de ser cometidos. Incluir tanto las opciones con o sin privación de la libertad en un plan maestro mostrará el modo en que un sistema mejorado puede proporcionar una jerarquía integral de opciones, desde las menos restrictivas hasta el nivel más alto y pueden ayudar a la mejora del desarrollo de la política judicial en general.

Para ver una guía detallada acerca de la arquitectura de las prisiones, principios generales de su diseño, provisión de agua, sanidad, instalaciones de higiene, mantenimiento de las prisiones y planificación para la construcción o rehabilitación de las mismas, véase *“Agua, Sanidad, Higiene y Hábitat en las Prisiones, Guía Suplementaria”* 2012.

RECOMENDACIONES CLAVE

EVALUACIÓN

Para los responsables de diseñar políticas y funcionarios judiciales, incluyendo a las administraciones de las prisiones

- Llevar a cabo una evaluación de las políticas y desarrollo de la justicia penal en el país, para informar a los encargados de la toma de decisiones acerca de si es necesaria una ampliación de la prisión y, de ser así, el tipo y la capacidad que se requieren. Asegurar que la evaluación incluya no sólo al sistema penitenciario sino también al sistema de sanciones y medidas no privativas de la libertad y que ésta sea una actividad periódica.
- Como parte de un proceso de pronóstico, identificar las tendencias pasadas y futuras que impactarán sobre la cantidad de reclusos en el sistema judicial; e incluir un análisis del perfil de los delincuentes, para pronosticar el uso potencial de sanciones no privativas de la libertad y las necesidades de rehabilitación de delincuentes y reclusos.

DECIDIENDO ESTRATEGIAS

Para los responsables del diseño de políticas, la administración de las prisiones, otros actores de la justicia penal y servicios y grupos relevantes de la comunidad

- Asegurar que se lleve a cabo un proceso de extensa consulta para asegurar que la estrategia que se haya decidido refleje las realidades de ese contexto específico, incluyendo los recursos disponibles y que sea aceptada por todos los actores involucrados. Durante este proceso de consulta se debe discutir y acordar en qué medida se ha considerado el uso de las prisiones versus el uso de supervisión y sanciones basadas en la comunidad.
- Considerar la implementación de estrategias judiciales a largo plazo, tal como lo ha subrayado

este manual, antes de considerar un aumento de la capacidad de la prisión para aliviar el hacinamiento, teniendo en cuenta que la construcción de nuevas prisiones no es en sí mismo una solución sostenible a este problema.

- Cuando se proponga y acepte la ampliación de la prisión a corto plazo, continuar considerando la política y las estrategias de planificación a largo plazo y considerar toda la gama de opciones políticas y prácticas judiciales para lograr resultados más sostenibles.
- Asegurar que la decisión de incrementar la infraestructura de las prisiones se vea acompañada de la provisión adecuada de fondos para asegurar la implementación eficaz de la política y los principios de buen diseño, incluyendo aquellos relacionados con la creación de prisiones que proporcionen condiciones aceptables, promuevan el bienestar mental y la reintegración social eficaz.

MÁXIMA UTILIZACIÓN DE LA CAPACIDAD EXISTENTE DE LA PRISIÓN

Para las autoridades de la prisión

Maximizar la capacidad del sistema penitenciario

- Se pueden transferir reclusos seleccionados a niveles más bajos de seguridad y así aliviar el hacinamiento que se produce en los centros de reclusión de alta seguridad.
- Dentro de este contexto, se pueden usar más las prisiones abiertas o semi-abiertas.

Maximizar la capacidad dentro de cada prisión individualmente

- Se deben examinar todos los edificios con capacidad para alojar reclusos y así realizar la reparación de modo que queden habitables.
- Se puede distribuir más racionalmente a los reclusos dentro de la prisión.
- Se pueden organizar mejor los lugares para guardar efectos personales y colocar camas cama-rote para aumentar el espacio disponible en las celdas y dormitorios, respetando siempre las especificaciones recomendadas para las celdas de ocupación múltiple.

PLANIFICACIÓN DE LA AMPLIACION DE LA PRISIÓN

- Iniciar el proceso de planificación determinando los valores fundamentales del sistema judicial dentro del cual están ubicadas las prisiones y las metas de tal sistema, siempre guiados por los estándares y normas internacionales; identificar y determinar la función futura de la capacidad ampliada en el sistema penitenciario en general y las funciones particulares de cada prisión.
- Considerar la preparación de un plan maestro que proporcione una guía general para la dirección, política, estrategia de construcción, directrices de ubicación y objetivos presupuestarios para ayudar con el diseño arquitectónico, refacción y construcción de las instalaciones, incluyendo los servicios e instalaciones que se necesitan para incluir la implementación de sanciones y medidas no privativas de la libertad.

ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE LA PLANIFICACIÓN

- Basar los planes de ampliación o renovación de las prisiones sobre el principio de alojar a los reclusos en los ambientes menos restrictivos posible, de acuerdo a las evaluaciones individuales del riesgo. Como tal, considerar la ampliación del uso de establecimientos abiertos y semi-abiertos.
- Asegurar que las prisiones estén situadas en proximidad razonable a la comunidad con la que los reclusos tienen vínculos más estrechos y accesibles a los servicios de agua adecuada y suministro de electricidad, médico y demás servicios.
- Dar preferencia a prisiones más pequeñas que han probado ser más adecuadas para una mejor administración, para la promoción de la reintegración social y el bienestar mental tanto de los reclusos como del personal.

CAPÍTULO 9: PLAN DE ACCIÓN PARA REDUCIR EL HACINAMIENTO EN LAS PRISIONES

Este capítulo reúne las recomendaciones recogidas en este *manual* para ayudar a las autoridades a desarrollar estrategias a corto, mediano y largo plazo para reducir el hacinamiento en sus jurisdicciones. Se hace referencia a los capítulos relevantes, en donde se ofrece una guía detallada.

1. Evaluación

Como punto de partida, el desarrollo de las estrategias y políticas de cada país debe estar basada en las circunstancias de ese país y en los retos específicos que confronte y por lo tanto debe iniciarse con una cuidadosa evaluación de la situación. Tal evaluación puede cubrir una revisión de la legislación penal, el funcionamiento del sistema judicial y los retos que se confronten, el uso de la detención preventiva, la implementación de la legislación, las políticas y tendencias de las sentencias, la implementación de medidas y sanciones no privativas de la libertad, los niveles de hacinamiento en las prisiones, los perfiles de los reclusos, las tendencias de las tasas de encarcelamiento, los servicios que se ofrecen en la comunidad para las medidas y sanciones no privativas de la libertad, la cooperación entre los servicios entre la comunidad y las autoridades judiciales, el acceso a la asistencia jurídica, entre otros aspectos que se tratan en este *manual*.

Tal evaluación es esencial en particular para el desarrollo de estrategias a mediano y largo plazo que aseguren su eficacia y sostenibilidad. Las evaluaciones deben repetirse a intervalos periódicos para revisar su progreso y las políticas y los planes.

2. Estrategias a corto plazo

2.1. Liberación de los presos

En los países en los que los niveles de hacinamiento son muy altos, se pueden considerar medidas inmediatas para tratar con los retos de administración de las prisiones en esas condiciones y así evitar una crisis sanitaria y asegurar que los presos se mantengan en condiciones que no vulneren la dignidad humana.

Tales medidas a corto plazo a ser consideradas pueden incluir:

- Amnistías: Se pueden implementar amnistías, siempre teniendo en cuenta las salvaguardas recomendadas en la Parte II, Capítulo 2, Sección 11.
- Liberación por razones humanitarias y otros mecanismos especiales de liberación: se puede usar/extender el uso de la liberación por razones humanitarias y otros mecanismos nacionales de liberación y se pueden revisar y simplificar los procedimientos para su aplicación cuando sea necesario. Véase Parte II, Capítulo 2 Sección 10.
- Revisión de la legitimidad de la detención: Se puede establecer un sistema de monitoreo, por ejemplo por parte de jueces inspectores, para realizar la revisión del estatus legal de los presos, con miras a liberar a aquellos que pueden ser dejados en libertad

bajo fianza, aquellos que han excedido los límites de tiempo de la detención preventiva reglamentaria, aquellos que hayan completado sus sentencias pero no hayan sido liberados y aquellos que pueden ser seleccionados para sanciones no privativas de la libertad en vez de encarcelamiento. (Véase Parte II, Capítulo 3, Sección 5 y Capítulo 5, Sección 4).

Actores Clave: Legisladores, responsables de diseñar políticas, autoridades penitenciarias y autoridades judiciales.

2.2. Mitigación del impacto del hacinamiento en las prisiones

Se pueden tomar las siguientes medidas para mitigar el impacto del hacinamiento en las prisiones y aliviar la presión sobre el espacio de las mismas:

Maximizar la capacidad del sistema penitenciario

- Los presos que se hayan seleccionados pueden ser transferidos a niveles más bajos de seguridad para aliviar el hacinamiento que se produce en los niveles de seguridad más altos.
- Se puede considerar usar al máximo posible los programas de liberación anticipada y los permisos de salida.

Maximizar la capacidad dentro de cada prisión

- Se pueden examinar todos los edificios con capacidad para alojar reclusos y remodelarlos como para que sean habitables asegurando que tal acción no comprometa los estándares mínimos para visitas, acceso a los servicios de salud y demás servicios esenciales.
- Se puede distribuir más racionalmente a los reclusos dentro de la prisión.
- Se puede organizar mejor los lugares para guardar efectos personales y se pueden colocar camas camarote para aumentar el espacio disponible en las celdas y dormitorios.

Protección de la salud física y mental de los reclusos

- Se puede aumentar el tiempo que los reclusos pasan fuera de sus celdas, pasando el mayor tiempo posible al aire libre.
- Se pueden aumentar los puntos de salida de agua para facilitar el acceso a la misma, se pueden mejorar los sistemas de ventilación, las instalaciones y equipo de cocina, como así también revisar y mejorar el sistema de distribución de alimentos, y aumentar la cooperación con los proveedores locales de salud y ONG para mejorar el cuidado de la salud.
- Se debe aumentar el contacto de los presos con sus familias, siempre que sea posible, para proteger su bienestar mental. Como regla general, y teniendo en cuenta todas las precauciones que se deben tomar en materia de seguridad, se alienta a las autoridades penitenciarias a permitir que las familias provean alimentos a los presos para mejorar su dieta que probablemente haya sido afectada debido al hacinamiento.

- Se pueden realizar actividades que generen ingresos y produzcan comida.
- Se puede aumentar la cantidad de presos que se beneficien de los programas de trabajo, educación y formación profesional utilizando las instalaciones de manera rotativa.
- Proveer trabajo fuera de la prisión puede ser una buena manera de aliviar la presión por el uso del espacio dentro de la prisión durante el día.

Maximizar el uso de los recursos para asegurar la prestación de los servicios esenciales mínimos

- Para compensar por la falta de personal, las autoridades penitenciarias pueden identificar y dar prioridad a las instalaciones y servicios esenciales de la prisión que más afectan a los reclusos y sobre esa base decidir cuáles son las funciones esenciales que debe asumir el personal y cuales interrumpir temporalmente por no ser esenciales.
- Se deben monitorear periódicamente los sistemas y los servicios para asegurar que se estén usando al máximo de su capacidad.
- Se deben tomar medidas para mejorar la cooperación con las organizaciones de la comunidad y alentar su acceso a las prisiones para asumir actividades que tiendan a apoyar a los reclusos y mejorar sus posibilidades de rehabilitación.

Aumentar la disponibilidad y capacitación del personal

- Reorganizar los turnos rotativos del personal puede ayudar al mejor uso del personal disponible.
- Se puede considerar capacitar al personal para que reconozca los signos de advertencia que anuncien mayor tensión o ansiedad por parte de los presos y así prevenir los disturbios.

Mejorar la comunicación

- Para reducir la tensión y la frustración es importante mejorar los canales de comunicación con los presos y mantenerlos informados de las acciones que se van a tomar para resolver los problemas más serios.
- De modo similar, es esencial alentar y apoyar al personal, demostrando que los directores los valoran y aprecian las circunstancias difíciles en las que deben trabajar.

Prevenir la corrupción

- Debido al mayor riesgo de prácticas corruptas en tiempos de hacinamiento, es aconsejable aumentar el control de los recursos financieros y tomar medidas para detectar y evitar la corrupción. (Véase Parte II, Capítulo 7, Sección 1)

Actores Clave: Autoridades penitenciarias

3. Estrategias a corto y mediano plazo

3.1. Mejora de los mecanismos de cooperación entre los organismos judiciales

- Se pueden establecer o fortalecer los mecanismos de cooperación entre los organismos judiciales para tratar con las causas de las demoras en el proceso judicial, de modo que los casos atrasados puedan ser enfocados de manera sistemática y así aliviar la presión sobre las prisiones por medio de la acción conjunta. (Véase Parte II, Capítulo 3, Sección 2).

Actores Clave: Responsables de diseñar políticas e instituciones judiciales

3.2. Simplificación y aceleramiento del proceso judicial

- Se puede realizar una revisión cuidadosa del funcionamiento del proceso judicial, incluyendo los procedimientos administrativos de los tribunales, para identificar el modo en que se pueden simplificar, considerando siempre una reforma de las leyes de procedimientos y la reducción de todas las prácticas burocráticas que conducen a demoras excesivas. (Véase Parte II, Capítulo 3, Sección 3).

Actores Clave: Responsables de diseñar políticas, legisladores e instituciones judiciales

3.3. Mejorar el acceso a la asistencia jurídica

- Se debe considerar fortalecer la cooperación con los proveedores de servicios de asistencia jurídica adoptando un enfoque integral, por ejemplo alentando el establecimiento de centros que presten servicios de asistencia jurídica equipados de abogados y parajurídicos, firmando acuerdos con los colegios o asociaciones de abogados, clínicas universitarias de derecho, organizaciones no gubernamentales y demás organizaciones que presten servicios de asistencia jurídica. (Véase Parte II, Capítulo 4).

Actores Clave: Responsables de diseñar políticas, instituciones judiciales, proveedores de asistencia jurídica

3.4. Tomar medidas para reducir la duración de la detención preventiva

- Las medidas a tomar pueden incluir el establecimiento de límites de tiempo reglamentarios para la detención preventiva, establecer un sistema de inspección judicial para que monitoree la legislación relacionada con la detención, incluyendo dichos límites de tiempo reglamentarios, e introduciendo tribunales móviles, cuando corresponda, para asegurar que los presos en detención preventiva sean juzgados sin demoras indebidas. (Véase Parte II, Capítulo 5, Sección 4).

Actores Clave: Responsables de diseñar políticas, legisladores, autoridades judiciales y autoridades penitenciarias

3.5. *Tener en cuenta la capacidad de la prisión durante la detención y el encarcelamiento*

- Se debe considerar la prohibición, por ley y en la práctica, del encarcelamiento de personas en prisiones en las que no se pueden proveer los estándares de alojamiento aceptables nacional e internacionalmente debido al hacinamiento. (Véase Parte II, Capítulo 2, Sección 7).

Actores Clave: Legisladores, responsable de diseñar políticas y tribunales

3.6. *Aumento de la capacidad de la prisión*

- De acuerdo con la evaluación inicial y las consultas con las principales partes interesadas, puede ser necesario considerar un aumento de la capacidad de la prisión como medida a corto y mediano plazo, mientras se desarrolla e implementan otras estrategias para reducir el encarcelamiento.
- A menos que haya una necesidad evidente de ampliar la capacidad de la prisión, teniendo en cuenta las consideraciones mencionadas en la Parte II, Capítulo 8, Secciones 1 y 2, las medidas que se concentran en desarrollar las respuestas judiciales adecuadas pueden ser suficientes.
- Si se toma la decisión de aumentar la capacidad de la prisión, lo siguiente a considerar sería evaluar si es necesario el aumento de la capacidad de las prisiones existentes por medio de modificaciones menores en la arquitectura del edificio o la construcción de nuevas prisiones. (Véase el Capítulo 8, para mayor guía).

Actores Clave: Responsables de diseñar políticas, instituciones judiciales, organismos/ministerios que proveen servicios en las prisiones, autoridades penitenciarias

4. **Estrategias a mediano y largo plazo**

4.1. *Establecer un mecanismo de asistencia jurídica sostenible y eficaz*

- Se pueden incrementar los fondos para los mecanismos de asistencia jurídica y considerar el establecimiento de una autoridad de asistencia jurídica y diversificar aún más la provisión de la misma. (Véase Parte II, Capítulo 4).

Actores Clave: Legisladores, responsables de diseñar políticas, funcionarios judiciales y proveedores de asistencia jurídica

4.2. *Reducción del uso de la detención preventiva*

- Se pueden tomar medidas legislativas y prácticas para reducir los arrestos arbitrarios, aumentar las posibilidades de derivar los casos adecuados fuera del sistema judicial, prohibir el uso de la detención preventiva en algunos casos y eliminar toda obligación

de detener preventivamente en otros casos, e incrementar las posibilidades de alternativas que no sean fianzas monetarias. (Véase la Parte II, Capítulo 5, Secciones 1 y 2)

Actores Clave: Legisladores, responsables de diseñar políticas, oficiales encargados de aplicar la ley y funcionarios judiciales

4.3. Introducir y mejorar el uso de las medidas sustitutivas del encarcelamiento

- Se puede revisar la legislación para asegurar que incluya una amplia gama de sanciones no privativas de la libertad, adecuadas para distintos tipos de delitos, y adaptada a las circunstancias de cada individuo. (Véase el Capítulo 6).
- Se puede estudiar y revisar las políticas y la legislación para asegurar que las sentencias no privativas de la libertad estén debidamente orientadas y que las condiciones adjuntas a las mismas no sean innecesariamente engorrosas o inadecuadas, para así asegurar que se cumpla con el propósito de la justicia y que conduzcan a la reducción de la población de las prisiones. (Véase el Capítulo 6).
- Se pueden tomar medidas para alentar a los tribunales a aplicar sentencias no privativas de la libertad como respuesta a delitos específicos o en reemplazo de sentencias de prisión cortas, teniendo en cuenta las vulnerabilidades, necesidades y circunstancias de los delincuentes. (Véase el Capítulo 6).
- Se puede revisar y mejorar el sistema de libertad condicional por medio de la introducción de un mejor proceso de toma de decisiones, inversión en personal y capacitación de aquellos responsables de supervisión a los delincuentes que estén en libertad condicional, revisión y modificación de las condiciones adjuntas a la libertad, reducción del encarcelamiento como respuesta al incumplimiento de las condiciones, entre otras medidas, tal como se establece en el Capítulo 6, Sección 5.4.
- Se debe prestar atención especial a la situación de los delincuentes drogodependientes y delincuentes con necesidades de atención en salud mental y se pueden introducir o mejorar las medidas sustitutivas del encarcelamiento con opciones de tratamiento adecuado y voluntario en la comunidad. (Véase el Capítulo 2, Secciones 8 y 9; Capítulo 6, Sección 6).

Actores Clave: Responsables de diseñar políticas, autoridades judiciales e instituciones nacionales de investigación correspondientes

4.4. Mejora de la transparencia y la responsabilidad

- Las inspecciones internas de la prisión pueden aprovecharse como una oportunidad para evaluar los niveles de hacinamiento en el sistema penitenciario y en cada prisión individualmente, como así también para determinar las posibles causas de tal hacinamiento y tomar las medidas adecuadas para resolver los problemas que se confronten. (Véase Parte II, Capítulo 3, Sección 5).

- Se puede hacer que la prisión sea más transparente si se colabora con los organismos regionales, nacionales e internacionales responsables de su monitoreo y se pueden intensificar los esfuerzos para combatir la corrupción del poder judicial. (Véase Parte II, Capítulo 3, Sección 5).

Actores Clave: Legisladores, responsables de diseñar políticas y autoridades judiciales

- Para mejorar la implementación de las alternativas a la prisión será necesario invertir en estructuras administrativas, personal y capacitación del organismo supervisor que sea responsable de la implementación de medidas y servicios sin privación de la libertad en la comunidad, tales como la atención en salud mental, tratamiento por drogodependencia y demás servicios de salud, como así también las oportunidades para la educación y la formación profesional.
- Será necesario establecer mecanismos de cooperación entre todos los organismos responsables de dictar y supervisar las sanciones. Véase el Capítulo 6

Actores Clave: Responsables de diseñar políticas, instituciones judiciales, organismos de atención a la salud, tratamiento de drogas y demás servicios que se prestan en la comunidad

5. Estrategias a largo plazo

5.1. Estudio y revisión del marco legislativo

Se puede asumir el estudio y revisión de la legislación de justicia penal, que puede incluir, entre otras medidas, la despenalización de ciertos delitos, la elevación de la edad de responsabilidad penal y el desarrollo de un sistema de justicia de menores que tenga por objeto reducir la institucionalización de los mismos, la reducción de la duración de las sentencias, la revisión y restricción de la cantidad de delitos que conllevan sentencia perpetua, repeler las sentencias mínimas obligatorias en todo o en parte, desarrollar sentencias no privativas de la libertad y otros esquemas de derivación, permitir mayor discrecionalidad a los jueces, revisar las políticas de control de drogas y modificarlas con miras a reducir el encarcelamiento de delincuentes menores de edad. (Véase Parte II, Capítulo 2).

Actores Clave: Legisladores y responsables de diseñar políticas

5.2. Mejora de la Eficiencia del Sistema judicial

Se deben tomar medidas para mejorar la eficiencia del sistema judicial mediante la capacitación de los funcionarios que intervienen en la justicia penal, revisando y enmendando los procedimientos y prácticas de reclutamiento y los criterios para evaluar su desempeño y asignando fondos adecuados para la administración de la justicia penal. (Véase Parte II, Capítulo 3, Sección 1).

Actores Clave: Legisladores y responsables de diseñar políticas

5.3. Investigación y gestión de datos para crear estrategias y establecer políticas basadas en evidencia

- Se pueden tomar medidas para asegurar que el sistema judicial produzca continuamente información relevante para el desarrollo de las políticas, incluyendo el establecimiento y mejora de los sistemas de gestión de datos de los presos.
- Se pueden tomar medidas para generar información similar en otras esferas relevantes de responsabilidad gubernamental, tales como las políticas de bienestar social, educación y salud pública, para desarrollarlas en forma integral y completa y así reducir los factores que pueden contribuir a la exclusión social y a la conducta criminal y a largo plazo reducir el encarcelamiento.

(Véase Parte II, Capítulo 1, Secciones 1 y 3).

Actores Clave: Responsables de diseñar políticas, instituciones judiciales, organismos nacionales de investigación

5.4. Captación del apoyo del público para las reformas

- La información generada para desarrollar estrategias y políticas también puede ser usada para concientizar a los políticos y al público e iniciar un debate público sobre el uso del encarcelamiento, el costo e impacto del mismo sobre los individuos, familias, comunidades acerca del modo de lograr un equilibrio entre las medidas privativas de la libertad y las no privativas de la libertad, y la función que cumple la comunidad en la implementación de las estrategias para reducir el hacinamiento en las cárceles.
- Las medidas para sensibilizar y concientizar al público también pueden incluir el establecimiento de mecanismos de cooperación con los medios de prensa.

(Véase Parte II, Capítulo 1, Secciones 3 and 4).

Actores Clave: Responsables de diseñar políticas e instituciones judiciales

TERMINOLOGÍA

Acusado o Inculpado: La persona que ha sido acusada de haber cometido un delito o que se alega que ha cometido un delito.

Absolución: Descargo del acusado como consecuencia de un veredicto de falta de culpabilidad.

Arresto/Detención: Ejercicio de la facultad de privar a una persona de su libertad; tomar o mantener a una persona bajo custodia por parte de una autoridad legal, especialmente como respuesta a una acusación penal.

Atenuación: Menos riguroso o penal.

Autoridad judicial: Un tribunal, un juez o un fiscal.

Capacidad oficial o capacidad diseñada de una prisión: La cantidad total de reclusos que puede alojar una prisión respetando los requerimientos mínimos especificados de antemano, en cuanto a superficie por recluso o grupo de reclusos incluyendo el espacio para alojamiento. La capacidad oficial generalmente se determina al momento de construir la prisión.

Capacidad operativa: La cantidad total de personas que pueden ser alojadas segura y dignamente en la prisión en todo momento. Esta cifra puede ser modificada con el tiempo a medida que se hacen cambios en la prisión y fluctúan los recursos.

Cargo: Una acusación formal en contra de una persona.

Condena: El resultado de un procedimiento penal que concluye con una sentencia que declara que el imputado es culpable del delito del que se le acusa.

Delincuente: La persona que ha sido condenada por haber cometido un delito.

Densidad de la prisión: Densidad poblacional.

Descriminalización: El retiro de una conducta o actividad de la esfera de la ley penal; la descriminalización puede incluir la imposición de sanciones de otro tipo (administrativas) o la abolición de todas las sanciones. Por lo tanto puede haber otras leyes (no penales) que regulen la conducta o actividad que ha sido descriminalizada.

Despenalización: La eliminación de una sanción penal exigida por la ley para un delito o delitos específicos.

Detenido o detenido en prisión preventiva: Una persona imputada, privada de su libertad, que todavía no ha sido sentenciada (condenada o absuelta) por un tribunal, con respecto a un delito que se alega haber cometido.

Detención o prisión preventiva: En este manual el término se usa para referirse al período durante el cual la persona está privada de su libertad con anterioridad a la sentencia, incluyendo la detención por parte de la policía, hasta la conclusión del juicio penal, incluyendo la apelación. Con frecuencia este término se usa para referirse al período posterior a la orden de detención por parte de una autoridad judicial, excluyendo el período inicial de custodia por parte de la policía u otras instituciones encargadas de aplicar la ley.

Encarcelamiento: En este manual el término “encarcelamiento” ha sido usado para referirse a la privación de la libertad en todos los lugares de detención, incluyendo las instalaciones de detención preventiva y las cárceles. Con frecuencia el término se usa para referirse a la privación de la libertad posterior a la sentencia, en una cárcel.

Fianza o excarcelación con caución económica: Un mecanismo legal que se usa de modo que la persona acusada de un delito pueda ser liberada de su detención antes de que se concluya su caso si cumple con ciertas condiciones. Estas condiciones están diseñadas para asegurar que el acusado vuelva a presentarse ante el tribunal para ser juzgado. Normalmente involucra entregar una suma de dinero como garantía ante la corte, que el estado puede confiscar si el acusado no regresa al tribunal en la fecha y hora indicadas.

Para-jurídico: La persona que provee asistencia jurídica, desde proveer información acerca de la ley y procedimientos judiciales hasta aconsejar y ayudar con los problemas legales. Los para-jurídicos habrán recibido alguna capacitación en derecho pero no al nivel de un abogado profesional.

Preso/Recluso: Estos términos se han usado para describir a todos aquellos que están en lugares de detención, incluyendo adultos y menores de edad, durante la investigación de un delito, mientras esperan el juicio, después de la convicción y antes y después de la sentencia. (En otras publicaciones el término también se ha usado para referirse exclusivamente a las personas que han sido condenadas de un delito y sentenciadas a prisión).

Prevención del delito: Una gama de enfoques que previenen (o reducen) el delito. Puede incluir desarrollo social, integración comunitaria, renovación urbana y trabajar con personas específicas que han sido identificadas como vulnerables al delito, o con probabilidad de cometer delitos, incluyendo a los delincuentes y a los ex presos.

Prisión: El término “prisión” se ha usado para referirse a todos los lugares autorizados de detención dentro de un sistema judicial, que contiene a todos los presos, incluyendo aquellos que están detenidos durante la investigación de un delito, mientras esperan el juicio, después de la convicción y antes y después de la sentencia. El término no incluye a los centros de detención de personas detenidas debida a su estatus irregular de inmigración.

Procesado: Persona a ser juzgada o sentenciada.

Procesamiento: La conducción de un proceso penal en contra de una persona.

Rehabilitación: Es un concepto amplio por el que se tratan en primer lugar los factores subyacentes que conducen a la conducta penal y se reduce la probabilidad de reincidencia; con frecuencia se lo usa indistintamente con reintegración o tratamiento.

Reincidir: Cuando un delincuente comete un nuevo delito después de haber cumplido una condena anterior.

Reingreso: Proceso por el cual se prepara al preso para ser reintegrado en la sociedad cuando ha cumplido una sentencia de prisión.

Reintegración social: La reintegración social de presos y ex presos se refiere al proceso por el cual pueden reconstruir sus vidas de una manera positiva con posterioridad a su liberación y al apoyo que se les da durante este proceso, reduciendo por lo tanto la probabilidad de que vuelvan a delinquir.

Resolución Judicial o Sentencia: El proceso legal que lleva a resolver una disputa. Dictar formalmente o pronunciar una sentencia o decreto en un proceso judicial; también la sentencia o decisión dictada.

Revocación: Acción realizada por un organismo competente tal como un tribunal, fiscal, autoridad penitenciaria u organismo de libertad condicional en respuesta a incumplimientos de las condiciones adjuntas a una medida no privativa de la libertad o de libertad condicional. Esto puede involucrar un nuevo delito o el incumplimiento de otras condiciones técnicas.

Sanción: Castigo por un delito.

Sentencia a prisión o cadena Perpetua:

Los siguientes son los tres tipos principales de sentencias a prisión perpetua:

- ‘Perpetua’ o sentencia de largo plazo por una cantidad determinada de años, después de los cuales el preso es liberado sin más restricciones.
- ‘Perpetua’ o sentencia por una cantidad mínima de años después de los cuales y en un cierto punto definido, se considera la liberación del preso.
- Encarcelamiento hasta la muerte (natural) sin posibilidad de liberación (LWOP), y/o con la posibilidad (teórica o práctica) de un indulto.

Sentencia de largo plazo: Si bien no hay una definición internacional de la sentencia a largo plazo, de acuerdo al Consejo de Europa el umbral para una sentencia de largo plazo es cinco años o más.

Sentencia mínima obligatoria: La sentencia mínima obligatoria se refiere a una sentencia fija que el juez está obligado a dictar cuando un individuo es condenado por un delito determinado, sin importar el grado de culpabilidad ni demás factores atenuantes involucrados en el delito.

Sistema judicial: Las prácticas e instituciones de los gobiernos dirigidas a mantener la seguridad pública, aplicar las leyes y administrar justicia.

Tasa de encarcelamiento: La cantidad de presos por 100.000 individuos de la población en general.

Tasa de ocupación (también conocida como densidad de la población): Se determina calculando la relación entre la cantidad de presos presentes en un día determinado y la cantidad de espacios especificados por la capacidad oficial.

MEDIDAS Y SANCIONES NO PRIVATIVAS DE LA LIBERTAD

Alojamiento temporario: Un lugar de habitación, normalmente administrado por el servicio de prisiones o de libertad condicional, pensado como un puente entre la vida en la prisión y la vida en sociedad.

Caución: Con posterioridad a la admisión de culpa se da una advertencia como alternativa a proseguir el juicio. Las cauciones pueden ser simples o condicionales. La ‘caución simple’ se usa para tratar rápida y simplemente con aquellos que cometen delitos leves y no tiene una condena penal, pero generalmente queda registrada en la base de datos de la policía. En el caso de las ‘cauciones condicionales’, la persona debe cumplir con ciertas condiciones para recibir la caución y evitar que prosiga el juicio por el delito cometido. Al igual que la caución simple, no es una condena.

Compensación: Una sanción o medida que involucra requerir que el delincuente compense a la víctima.

Derivación: Es un procedimiento administrativo que permite que ciertos delincuentes no pasen por el sistema judicial para evitar su procesamiento y sentencia si participa, por ejemplo, en procesos de mediación o programas de tratamiento o compensa a la víctima.

Descargo: El delincuente es declarado culpable del delito y la convicción figura en sus antecedentes penales, pero no se toma ninguna otra medida en su contra (descargo absoluto), o no se toma ninguna otra medida salvo que el delincuente cometa otro delito dentro de cierto período de tiempo (descargo condicional).

Descargo absoluto: El descargo absoluto es el término legal que se aplica a una acción judicial que anula la base subyacente del caso en las acciones penales y en ciertos tipos de acciones civiles. La definición actual de este tipo de descargo difiere según cada jurisdicción. En muchas jurisdicciones el descargo absoluto en casos penales es la dimisión del caso por parte de un juez a favor de un imputado inocente que ha sido declarado culpable. El efecto del descargo es desahuciar la condena penal como si nunca hubiera existido. Los antecedentes penales del acusado se limpian como si nunca hubiera sido convicto de un delito. Ciertas jurisdicciones definen el descargo absoluto en casos penales de manera diferente. Por ejemplo en el Reino Unido, el tribunal puede otorgar el descargo absoluto a un acusado que es culpable. El Reino Unido permite al tribunal decidir que una persona puede ser culpable de un delito pero castigarla por sus acciones no es de interés público. En este caso el descargo del delincuente puede aparecer en sus antecedentes penales.³⁷⁷

Descargo condicional: El descargo de un delincuente sin sentencia a condición de que no reincida dentro de un período de tiempo específico. Si durante ese tiempo se comete un delito el delincuente también puede ser sentenciado por el delito para el que se decretó el descargo condicional.

377 <http://www.wisegeek.com/what-is-an-absolute-discharge.htm>

Justicia restaurativa: Son procesos que dan a las víctimas la oportunidad de una interacción con los delincuentes para mostrar el impacto de su delito, de recibir respuestas a sus preguntas y recibir de éstos un pedido de perdón, y darles a los delincuentes la oportunidad de entender el impacto de sus acciones y de hacer algo para reparar el daño causado. La justicia restaurativa puede tener lugar como alternativa al enjuiciamiento por delitos leves, cuando el delincuente se ha declarado culpable ante el tribunal pero antes de la sentencia, después de la sentencia, en la prisión o en la comunidad.

Mediación: Una manera de resolver conflictos o diferencias de intereses entre el delincuente y la víctima. Este servicio puede ser prestado por los servicios de libertad condicional o por la sociedad civil o por las organizaciones de apoyo a las víctimas.

Medidas no privativas de la libertad: Requerimientos impuestos a un acusado para evitar la detención preventiva. Estas puede incluir la obligación de comparecer ante el tribunal tal como se le requiera; no interferir con los testigos; presentarse periódicamente ante la policía u otras autoridades; someterse a monitoreo electrónico y/o toques de queda o entregar sus pasaportes.

Monitoreo electrónico: un método de supervisión para seguir el rastro de quienes han sido liberados mientras esperan el juicio, o como medio para ejecutar una gama de sentencias que se implementan en la comunidad, como así también en los casos de libertad anticipada. El acusado o delincuente usa un dispositivo o brazaletes electrónico en el tobillo o en la muñeca que notifica a los servicios de monitoreo si la persona se ausenta durante un horario predeterminado del radio geográfico establecido.

Multa: Es una sentencia del tribunal que involucra el pago de dinero por parte del delincuente al tribunal como castigo por la comisión de un delito.

Libertad bajo palabra o libertad condicional: significa la liberación anticipada de presos sentenciados bajo ciertas condiciones individuales con posterioridad a la liberación. Puede ser obligatoria cuando tiene lugar automáticamente después de haber cumplido un período mínimo o una proporción fija de la sentencia, o puede ser discrecional cuando se debe tomar la decisión de liberar a un preso condicionalmente después de que haya cumplido un cierto período de la sentencia. La libertad condicional o bajo palabra siempre va acompañada de la condición general de que el preso se abstenga de participar en actividades delictivas. Sin embargo, ésta no es siempre la única condición que se le impone. Se pueden imponer otras condiciones, en la medida en que sean adecuadas para el éxito de su reintegración social.

Orden de servicio a la comunidad: Una sentencia que se cumple en la comunidad. Los delincuentes asumen trabajo no remunerado a beneficio de la comunidad, bajo supervisión.

Remisión: La remisión de la sentencia es una forma de libertad incondicional. Usualmente la remisión se otorga automáticamente después de haberse cumplido una proporción fija de la sentencia, pero también puede ser un período fijo que se deduce de la sentencia. A veces la remisión depende de la buena conducta del preso en la prisión y puede limitarse o retirarse si el preso no se comporta debidamente o comete una contravención disciplinaria.

Sanciones no privativas de la libertad: Sentencias del tribunal que tratan con el delincuente en la comunidad en vez de encarcelarlo. Estas involucran alguna restricción a la libertad por medio

de la imposición de condiciones y obligaciones tales como la asistencia a programas de atención psicológica o tratamiento por drogas o pruebas del uso de drogas.

Sentencia diferida: Decisión de no dictar sentencia a condición de que el delincuente realice cierta acción, tal como someterse a tratamiento por alcoholismo, adicción a las drogas o tratamiento psicológico. Según el resultado, el delincuente puede no ser sentenciado formalmente y, posteriormente y según cada jurisdicción, no tendrá antecedentes penales permanentes del delito que haya cometido.

Sentencia suspendida: Cuando se dicta sentencia de encarcelamiento pero su implementación queda suspendida por un cierto período según la condición o condiciones que imponga el tribunal. Hay dos tipos de sentencias suspendidas. El juez puede absolver incondicionalmente al acusado de toda obligación y restricción. La sentencia suspendida incondicionalmente termina la participación del sistema judicial en el asunto y el acusado no paga ninguna penalidad aunque sin embargo, la convicción penal del acusado continuará incluida en sus antecedentes penales. El juez también puede dictar una sentencia suspendida con condiciones. Con este tipo de sentencia no se ejecuta la pena siempre que el acusado demuestre buena conducta. Por ejemplo, si una persona ha sido convicta de hurto simple por primera vez, el juez puede imponerle una pena de treinta días de prisión y suspender el encarcelamiento a condición de que el acusado no cometa ningún delito durante el año siguiente. Una vez transcurrido el año sin incidentes, la pena queda sin efecto. Si, por el contrario, el acusado comete otro delito, el juez puede revocar la suspensión y hacer que el acusado cumpla los treinta días de prisión.

BIBLIOGRAFÍA Y OTRAS LECTURAS

General

- Carranza, E. (coordinador), *Delito, Justicia Penal y Prisión en América Latina y el Caribe*, 2010.
- *Making Law and Policy Work*, Penal Reform International, 2010.
- *Model Codes for Post-conflict Criminal Justice*, Volúmenes 1 y 2, O'Connor, V. and Rausch, C., with Albrecht, H-J. and Klemencic, G. (eds), United States Institute of Peace, 2007 y 2008.
(<http://www.usip.org/model-codes-post-conflict-justice-/volume-1>)
(<http://www.usip.org/model-codes-post-conflict-justice-/volume-2>)
- Rodley, N. S. with Pollard, M., *The Treatment of Prisoners Under International Law*, 2011
- Stern, V., (1998). *A Sin Against the Future: Imprisonment in the World*, Londres, Penguin Books.
- UNODC, *Criminal Justice Assessment Toolkit*, 2006.
(<http://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/Criminal-Justice-Toolkit.html?ref=menuaside>)
- UNODC *Handbook on Criminal Justice Reform in Post-conflict States*, A Guide to Practitioners, desarrollado conjuntamente con el United States Institute of Peace, Nueva York, 2011.
(http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/11-83015_Ebook.pdf)
- UNODC *Handbook on Prisoner File Management*, Nueva York, 2008.
(http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Prison_management_handbook.pdf)
- Van Zyl Smit, D. and Snacken, S., *Principles of European Prison Law and Policy*, 2009.

Aumento del uso del encarcelamiento/Hacinamiento en las prisiones: Causas y consecuencias

- Christie, N., *Crime Control as Industry, Towards Gulags, Western Style*, 2000.
- Christie, N., *A Suitable Amount of Crime*, 2006.
- Garland, D., *The Culture of Control, Crime and Social Order in Contemporary Society*, 2001.
- Garland, D., (ed), *Mass Imprisonment, Social Causes and Consequences*, 2001.
- Mauer, M., *Comparative International Rates of Incarceration: An Examination of Causes and Trends*, Presented to the U.S. Commission on Civil Rights, The Sentencing Project, 2003.
- Stern, V., *Creating Criminals, Prisons and People in a Market Society*, 2006.
- Van Zyl Smit D., "Swimming against the Tide: Controlling the size of the prison population in the new South Africa" in B Dixon and E van der Spuy (eds.) *Justice Gained? Crime and Crime Control in South Africa's Transition*, Juta, Cape Town, 2004, 227-258.
- Wacquant, L., *Punishing the Poor, The Neoliberal Government of Social Insecurity*, 2009.

Reducción del encarcelamiento/Reducción del hacinamiento

- *Dealing with Prison Overcrowding*, International Centre for Prison Studies, Guidance Note 4, noviembre de 2011. (http://www.prisonstudies.org/sites/prisonstudies.org/files/resources/downloads/gn4_9_0.pdf)
- *How to safely reduce prison populations and support people returning to their communities*, Justice Policy Institute, June 2010.
- *Smart Reform is Possible, States Reducing Incarceration Rates and Costs While Protecting Communities*, American Civil Liberties Union (ACLU), Agosto de 2011.
- *Resource Material Series No. 80, Effective Countermeasures against Overcrowding of Correctional Facilities*, UNAFEI, March 2010.

Costo de la Prisión

- *The Economic Case for and against Prison*, Matrix Knowledge Group, 2007. (<http://www.matrixknowledge.com/vendor/wp-content/uploads/2013/09/10-economic-case-for-and-against-prison.pdf>)
- Elizabeth K. Drake, Steve Aos and Marna G. Miller, Washington Institute for Public Safety, *Evidence-Based Public Policy Options to Reduce Crime and Criminal Justice Costs: Implications in Washington State*. (http://ilvoicescom.ipage.com/uploads/2/8/6/6/2866695/evidence_based_research_for_public_policy.pdf)

- Socioeconomic Impact of Pre-trial Detention, Open Society Justice Initiative, Open Society Foundations, PNUD, 2011. (<http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/socioeconomic-impact-pretrial-detention-02012011.pdf>)

Detención preventiva

- ‘Between a Rock and Hard Place’, Bail decisions in three South African courts, Karth, V, O’Donovan, M. and Redpath, J., Open Society Foundation for South Africa (OSF-SA).
- Detained without Trial: Fair Trials International’s Response to the European Commission’s Green Paper on Detention, Octubre de 2011.
- Green Paper: Strengthening mutual trust in the European judicial area – A Green Paper on the application of EU criminal justice legislation in the field of detention, Comisión Europea, Bruselas, 14.6.2011, COM(2011) 327 final.
- Hafetz, J. L., Pre-trial Detention, Human Rights, and Judicial Reform in Latin America, Fordham International Law Journal, Volume 26, Issue 6, 2002.
- Pre-trial Detention, International Centre for Prison Studies, Guidance Note 5 Enero de 2005.
(http://www.prisonstudies.org/sites/prisonstudies.org/files/resources/downloads/gn5_8_0.pdf)
- Pre-trial Detention (Detención Preventiva), Open Society Institute, Justice Initiative, Primavera de 2008.
- Pre-trial Detention and Health: Unintended Consequences, Deadly Results, Open Society Foundations, 2011. (<http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/ptd-health-20111103.pdf>)
- Pre-trial Detention and Torture: Why Pre-trial Detainees Face the Greatest Risk, Open Society Foundations, 2011.
(<http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/pretrial-detention-and-torture-06222011.pdf>).
- Pre-trial Detention and Corruption (summary), Open Society Foundations, 2011.
(www.soros.org)
- Socioeconomic Impact of Pre-trial Detention, Open Society Justice Initiative, Open Society Foundations, PNUD, 2011. (<http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/socioeconomic-impact-pretrial-detention-02012011.pdf>)
- Van Nostrand, M., Legal and Evidence Based Practices: Application of Legal Principles, Laws and Research to the Field of Pre-trial Services, The Crime and Justice Institute and the National Institute of Corrections, U.S., April 2007.
- La información acerca de Global Campaign for Pretrial Justice del Open Society Institute está disponible en
(<http://www.opensocietyfoundations.org/projects/global-campaign-pretrial-justice>)

Asistencia jurídica

- Community-based Paralegals, A Practitioner's Guide, Open Society Foundations, 2010.
- Expert Working Group Report: International Perspectives on Indigent Defence, U.S. Department of Justice, September 2011.
- Improving Pre-trial Justice: The Roles of Lawyers and Paralegals, Open Society Foundations, Open Society Justice Initiative, 2012.
- Iyengar, R., An Analysis of the Performance of Federal Indigent Defence Counsel, Working Paper 13187, National Bureau of Economic Research, June 2007. (<http://www.nber.org/papers/w13187.pdf>)
- Legal Aid Reform and Access to Justice, Open Society Institute, Open Society Justice Initiative, Febrero de 2004.
- UNODC Handbook on improving access to legal aid in Africa, 2011.

Sentencias

- Machado, M. R., "Modern Penal Rationality Left Behind: A Call for Innovative Thinking and Practice in Criminal Law", in Muller, S., Stavros, Z., Frishman, M. and Kistemaker, L. (eds) *The Law of the Future and The Future of Law*, FICHL Publication Series No. 11 (2011), pp. 683-693.
- Sentencing in South Africa, Conference Report, 25-26 October 2006, Cape Town, Report 1, Open Society Foundation for South Africa, 2006.
- Sloth-Nielsen, J & Ehlers, L, A. Pyrrhic Victory? Mandatory and Minimum Sentences in South Africa, Institute of Security Studies, Occasional Paper 111, July 2005.
- Research on the Sentencing Framework Bill, Report 4, Terblanche, S.; Open Society Foundation South Africa, 2008.
- Tonry, M., Frase, R.S., (ed.), *Sentencing and Sanctions in Western Countries*, Oxford University Press, 2001.
- The Impact of Minimum Sentencing in South Africa, Report 2, O'Donovan, M and Redpath, J., Open Society Foundation for South Africa, 2006.
- The Effect of Sentencing on the Size of the South African Prison Population, Report 3, Giffard, C. and Muntingh, L., Open Society Foundation for South Africa, 2006.
- Van Zyl Smit, D. and Snacken, S., *Principles of European Prison Law and Policy*, 2009 (pp 86 ff).

Sentencias largas y a prisión perpetua

- Alternative Sanctions to the Death Penalty Information Pack, Penal Reform International, Abril 2011.
- Coyle, A., Management of Long-term and Life-sentenced prisoners Internationally in the Context of a Human Rights Strategy.
- Penal Reform International, Penal Reform Briefing No. 1, 2007 (1), Alternatives to the death penalty: the problems with life imprisonment.

Encarcelamiento relacionado con drogas/ Políticas de control de drogas

- Bewley-Taylor, D., Hallam, C., Allen, R., The Incarceration of Drug Offenders, An Overview, The Beckley Foundation Drug Policy Programme, International Centre for Prison Studies, King's College Londres, Marzo de 2009.
- Drug Abuse Treatment and Rehabilitation, A Practical Planning Guide, UNODC, 2003.
- De la Coerción a la Cohesión: Tratamiento de la drogodependencia mediante atención sanitaria en lugar de sanciones. Documento de discusión, UNODC, Drug Prevention and Health Branch, OMS, Department of Mental Health and Substance Abuse, UNODC, 2010.
(http://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//noticias/2013/09/Coersion_SPANISH.pdf)
- Hughes, C. E. and Stevens, A., "What can we learn from the Portuguese Decriminalization of illicit drugs?" in *British Journal of Criminology* (2010) 50, pp 999-1022.
- Investing in Drug Abuse Treatment, A Discussion Paper for Policy Makers, UNODC, 2003.
- Interventions to Address VIH in Prisons, Drug Dependence Treatments, OMS, UNODC, UNAIDS, 2007.
- UNODC-OMS Joint Programme on Drug Dependence Treatment and Care, Mayo de 2009.
(http://www.unodc.org/docs/treatment/09-82847_Ebook_ENGLISH.pdf)
Más publicaciones de la UNODC sobre Tratamiento y Atención sobre Drogas:
<http://www.unodc.org/unodc/en/drug-prevention-and-treatment/index.html>
Más publicaciones de la UNODC sobre VIH y el Consumo de Drogas en las prisiones:
<http://www.unodc.org/unodc/en/hiv-aids/new/publications.html>

Tribunales de drogas

- Addicted to Courts: How a Growing Dependence on Drug Courts Impacts People and Communities, Justice Policy Institute, Marzo 2011.
- Cooper, C.S., Franklin, B., Mease, T., Establishing Drug Treatment Courts: Strategies, Experiences and Preliminary Outcomes, Volume One: Overview and Survey Results, Abril 2010.
- Rossman, S.B., Roman, J.K., Zweig, J.M., Rempel, M., Lindquist, C. H., The Multi-site Adult Drug Court Evaluation, The Urban Institute, Centre for Court Innovation, RTI International, 2011.

Sanciones y medidas no privativas de la libertad

- Freiberg, A., Moore V., Suspended Sentences And Public Confidence In the Justice System, Presented at the Sentencing Conference (February 2008), National Judicial College of Australia/ ANU College of Law.
- Guidance Note 15, Developing alternative sentences, International Centre for Prison Studies. (http://www.prisonstudies.org/sites/prisonstudies.org/files/resources/downloads/gn15_5.pdf)
- Lappi-Seppälä, T., Enhancing the Community Alternatives – Getting the Measures Accepted and Implemented. (http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No61/No61_11VE_Seppala3.pdf)
- Lulham R., Weatherburn D., and Bartels L., The recidivism of offenders given suspended sentences: A Comparison with full-time imprisonment, Crime and Justice Bulletin, Number 136, NSW Bureau of Crime Statistics and Research, Septiembre de 2009.
- McInnis, L. & Jones, C., Trends in the use of Suspended Sentences in NSW, Crime and Justice Statistics, NSW Bureau of Crime Statistics and Research, Issue paper no. 47, Mayo 2010.
- Stern V., Alternatives to prison in developing countries, International Centre for Prison Studies y Penal Reform International, 1999.
- Stern, V., Developing Alternatives to Prison in East and Central Europe and Central Asia, A Guidance Handbook, International Centre for Prison Studies, King's College Londres, Mayo de 2002.
- Toolkit on Diversion and Alternatives to Detention, UNICEF, 2009. ([http://www.unicef.org/tdad/projectexamplesumtable\(2\).doc](http://www.unicef.org/tdad/projectexamplesumtable(2).doc))
- UNODC Manual de principios básicos y prácticas prometedoras sobre medidas sustitutivas del encarcelamiento, Nueva York, 2007.

Grupos especiales

- UNODC *Manual sobre Reclusos con Necesidades Especiales*, New York, 2009. (http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/MANUAL_RECLUSOS_CON_NECESIDADES_ESPECIALES_1.pdf)
- UNODC *Handbook for Prison Managers and Policymakers on Women and Imprisonment*, New York, 2008. (<http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/women-and-imprisonment.pdf>).
- UNODC *Handbook on the International Transfer of Sentenced Persons*, New York, 2012. (http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/11-88322_ebook.pdf).
- UNODC publications on justice for children can be accessed at: (<http://www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/tools.html?ref=menuse>).

Libertad condicional o libertad bajo palabra

- Burke, P., Tonry, M., *Successful Transition and Reentry for Safer Communities, A Call to Action for Parole*, 2006.
- Dandurand, Y., Christian J., Murdoch, D., Brown, R.E., Chin, V., *The International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy, Conditional Release Violations, Suspensions and Revocations, A Comparative Analysis*, Noviembre 2008.
- Ellis T. and Marshall P., Home Office Research, Development and Statistics Directorate, United Kingdom, “Does Parole Work? A Post-Release Comparison of Reconviction Rates for Paroled and Non-Paroled Prisoners”, *The Australian and New Zealand Journal of Criminology*, volume 33 Number 3, pp. 300-317, 2000.

Reintegración social / Reincidencia

- Maruna, S., and Immarigeon, R., *After Crime and Punishment, Pathways to offender reintegration*, 2004.
- Rios, N. and Greene, J., *Reducing Recidivism: A Review of Effective State Initiatives, Justice Strategies*, A Project of the Tides Centre, Abril 2009.
- UNODC *Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delincuentes*, 2012. (http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UNODC_SocialReintegration_ESP_LR_final_online_version.pdf)

Construcción e infraestructura de las prisiones

- Fairweather, L. and MConville, S., Prison Architecture, Policy, Design and Experience, 2003.
- Goble, R.T., Correctional Facilities Needs Assessment and Master Planning, Planning Manual, The International Scientific and Professional Advisory Council of the United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Programme and the International Corrections and Prisons Association, Junio de 2004.
- Agua, Sanidad, Higiene y Hábitat en las Prisiones, CICR, 2005. (<http://www.icrc.org/eng/assets/files/publications/icrc-002-4083.pdf>)
- Guía Práctica, Acompaña a “Agua, Sanidad, Higiene y Hábitat en las Prisiones”, 2012.

SITIOS WEB ÚTILES

- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito – www.unodc.org
- UNODC, Reforma de la Justicia Penal, Instrumentos y publicaciones: www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/tools.html?ref=menuse
- Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas Para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente – www.ilanud.or.cr
- UN African Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders – www.unafri.or.ug
- UN Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders – www.unafei.or.jp/english/
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – www.unicef.org
- Comité Internacional de la Cruz Roja – www.CICR.org
- Consejo de Europa – www.coe.int
- International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy – www.icclr.law.ubc.ca
- International Centre for Prison Studies– www.prisonstudies.org (Coyle, A., A Human Rights Approach to Prison Management, 2009; Guidance Notes on prison reform issues, including on prison overcrowding, pre-trial detention and Alternative Measures to Imprisonment).
- ICPS, Informe Penitenciario Mundial (Población de las prisiones, tasas de encarcelamiento) World prison populations, imprisonment rates). (<http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/>)
- Penal Reform International (www.penalreform.org)
- Urban Institute, Justice Policy Centre (www.urban.org)
- The Vera Institute of Justice (<http://www.vera.org/>)
- Open Society Institute, Justice Initiative (<http://www.opensocietyfoundations.org/about/programs/open-society-justice-initiative>)
- Open Society Justice Initiative, Open Society Institute, Pre-trial justice, (www.soros.org) (Detención preventiva)



UNODC

Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito

Vienna International Centre, PO Box 500, 1400 Vienna, Austria
Tel: (+43-1) 26060-0, Fax: (+43-1) 26060-5866, www.unodc.org

