Naciones Unidas A/CONF.213/L.3/Add.4

12º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal

Salvador (Brasil), 12 a 19 de abril de 2010

Distr. limitada
17 de abril de 2010
Español
Original: inglés

Informe de la Comisión I: temas 4, 7 y 9 del programa y seminarios 1, 4 y 5

Adición

Seminario 5. Estrategias y mejores prácticas para prevenir el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios

Actuaciones

1. En sus sesiones décima y 11ª, celebradas el 16 de abril de 2010, la Comisión I celebró el seminario sobre estrategias y mejores prácticas para prevenir el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios. El seminario se organizó en cooperación con los siguientes institutos de la red del Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal: el Instituto de Asia y el Lejano Oriente para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente y el Centro Internacional de Reforma del Derecho Penal y de Política de la Justicia Penal. La Comisión tuvo ante sí los siguientes documentos:

a) Documento de antecedentes relativo al seminario sobre estrategias y mejores prácticas para prevenir el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios (A/CONF.213/16);

b) Guía para las deliberaciones (A/CONF.213/PM.1);

c) Informes de las reuniones preparatorias regionales para el 12º Congreso (A/CONF.213/RPM.1/1, A/CONF.213/RPM.2/1, A/CONF.213/RPM.3/1 y A/CONF.213/RPM.4/1).

2. Moderó el seminario Hans-Jörg Albrecht, Director del Instituto Max Planck de Derecho Penal Extranjero e Internacional de Alemania. Se presentaron 20 ponencias durante el seminario.

3. En la décima sesión, un representante de la Secretaría formuló una declaración introductoria, y a continuación el Director del Instituto de Asia y el Lejano Oriente para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente pronunció una declaración de bienvenida.

V.10-52891 (S) 170410 180410

Se ruega reciclar

4. Formularon declaraciones los representantes de Italia, Marruecos, la Federación de Rusia, Azerbaiyán, el Brasil y la República Dominicana y los observadores del Comité Consultivo Mundial de la Sociedad de los Amigos y de Penal Reform International.

5. En la 11ª sesión de la Comisión, hicieron declaraciones los representantes de Canadá, Brasil y Argelia. El observador de la Comisión Internacional de la Pastoral Penitenciaria Católica hizo una declaración. Hizo una declaración un experto.

Debate general

6. En una declaración introductoria una representante de la Secretaría se refirió a las repercusiones negativas resultantes del hacinamiento en las cárceles y a los factores que contribuyen a él. Recalcó la importancia de abordar este problema de forma amplia y multisectorial, se refirió a las estrategias que podrían adoptarse para resolver el problema del hacinamiento y recordó las últimas actividades efectuadas por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) a fin de proporcionar orientaciones y asistencia a los países en la esfera de la reforma penitenciaria, en particular contribuyendo a la elaboración de un proyecto de normas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de libertad para mujeres delincuentes.

7. En su declaración, el Director del Instituto de Asia y el Lejano Oriente para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente recordó que el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios era uno de los problemas más apremiantes que se planteaba en muchas partes del mundo. El hacinamiento en las cárceles violaba los derechos básicos de los reclusos y minaba la eficacia y la eficiencia generales del sistema de justicia penal.

8. Durante la primera ponencia, relativa a la situación actual del hacinamiento en las cárceles, se puso de relieve que el hacinamiento es el principal motivo de que los Estados no consigan mantener niveles mínimos de trato humano de muchos de los diez millones de reclusos que hay en el mundo. El ponente se refirió a las consecuencias del hacinamiento en las cárceles y explicó algunos de los problemas que planteaba medir el carácter y la magnitud del hacinamiento. Presentó datos del Centro Internacional para Estudios Penitenciarios sobre los niveles de ocupación registrados en los sistemas penitenciarios de distintas regiones del mundo, y dijo que si bien las elevadas tasas de hacinamiento no guardaban forzosamente relación con elevadas tasas de encarcelamiento, sí guardaban relación con el elevado porcentaje de reclusos que cumplían prisión preventiva.

9. La segunda ponencia se centró en las principales causas del hacinamiento, en las cárceles, entre otras: la utilización excesiva de la detención preventiva; políticas punitivas, “inflexibles con el delito”, falta de alternativas al encarcelamiento; sistemas de sentencia rígidos; prácticas restrictivas y rígidas de puesta en libertad anticipada y procedimientos de revocación rígidos; elevadas tasas de reincidencia resultantes de la inexistencia o insuficiencia de programas de rehabilitación en las cárceles y en la comunidad; y sistemas de justicia penal que realizaban tareas de las que sería mejor que se encargaran servicios sociales, de salud o de otro tipo. Además, había factores estructurales y culturales de carácter más general, como los temores y las inquietudes por motivos de seguridad, la presión pública, el impacto de los medios, la igualdad y la seguridad socioeconómicas, y el ambiente político,

que también podían influir en el problema del hacinamiento en las cárceles. En conclusión, con la voluntad política necesaria, se podía contrarrestar el hacinamiento en las cárceles y se podía reducir la tasa de ocupación.

10. En la tercera ponencia, relativa a las medidas para aliviar el hacinamiento en las cárceles, el ponente señaló que a menudo el hacinamiento en las cárceles guardaba relación con problemas de gobernanza, una economía débil y la ineficiencia del sistema de justicia penal. Para aliviar el hacinamiento en las cárceles, podía reducirse el número de admisiones y la duración de las penas. A este respecto, se necesitaban datos fidedignos y actuales. Recordó que el fortalecimiento de los derechos de los reclusos, habilitando a las organizaciones no gubernamentales que los ayudaban, podía contribuir a aliviar el problema. Abordar el hacinamiento en las cárceles construyendo más cárceles era caro y podía tener el efecto contrario, provocando más hacinamiento a largo plazo y reforzando la dependencia respecto del encarcelamiento y la privación de libertad. Debía considerarse la posibilidad de la remisión en el caso de los reclusos que eran toxicómanos y en el de los enfermos mentales. Por último, los programas de justicia restaurativa y mediación eran un buen medio de reducir la duración de las penas.

11. En la ponencia sobre la reforma penal y el hacinamiento en las cárceles en América Latina y el Caribe se puso de relieve la importancia de determinar el origen del hacinamiento a fin de poder reducirlo efectivamente y, a ese respecto, se hizo referencia a los efectos que la desigualdad en la distribución del ingreso tenía sobre la delincuencia y el hacinamiento en las cárceles. El ponente subrayó que las políticas públicas relativas a la delincuencia y la justicia penal deberían ir acompañadas de políticas para reducir las desigualdades de ingresos y de distribución de la riqueza. Para concluir, en la ponencia se señalaron los ejemplos positivos de Costa Rica y la República Dominicana que se habían embarcado en una amplia reforma del sistema penitenciario que había dado por resultado, entre otras cosas, la reducción del hacinamiento en las cárceles nacionales.

12. En la ponencia sobre el desarrollo humano y el hacinamiento en las instituciones penitenciarias se examinó la compleja relación entre la delincuencia y el desarrollo: mientras que la delincuencia era un factor del subdesarrollo, el desarrollo podría, sin embargo, llevar al aumento de la delincuencia. Con excepción de la Jamahiriya Árabe Libia, las Seychelles y Mauricio, los países africanos que ocupaban un lugar alto en la clasificación del índice de desarrollo humano del Programa tendían a tener un menor hacinamiento en las cárceles que los que ocupaban lugares bajos en esa clasificación. En la región, el hacinamiento carcelario era resultado principalmente de detenciones prolongadas originadas por demoras en el comienzo de los juicios y en espera de veredictos de apelación.

13. El primer panel presentó estrategias para la reducción de las poblaciones carcelarias mediante la intervención previa, la justicia restitutiva e informal y las medidas sustitutivas del encarcelamiento. El primer ponente expuso la experiencia de Tailandia relacionada con una política sobre drogas que había dado por resultado el mayor grado de hacinamiento carcelario en la historia del país. Entre las iniciativas de reforma básicas emprendidas para hacer frente a este problema figuraban la creación de un plan de intervención oportuna para los delincuentes consumidores de drogas, la introducción de medidas de justicia restitutiva para delincuentes juveniles y estrategias para ampliar el alcance del trabajo en régimen de libertad a prueba. Las enseñanzas básicas derivadas de esa experiencia fueron:

era importante el debate acerca de la elección de la despenalización en contraposición a la intervención condicional; era necesaria una gestión coordinada de planes de intervención de doble vía; y la participación de la comunidad desempeñaba un papel esencial. Otro ponente presentó las estrategias para reducir el hacinamiento aplicadas en las cárceles de Uganda, que incluían la alianza estratégica entre el gobierno y la sociedad civil para prestar servicios de asistencia jurídica, el empleo de equipos multidisciplinarios para la prestación de servicios de asistencia jurídica, la utilización de mecanismos de la justicia tradicional, la mediación y la reconciliación, las enmiendas legislativas y normativas, la prestación de servicio obligatorio *pro bono* por parte de todos los abogados y el apoyo de iniciativas como los Servicios de asesoramiento de auxiliares jurídicos. Un panelista presentó la experiencia del Servicio de asesoramiento de auxiliares jurídicos de Malawi, que ofrecía servicios de ayuda jurídica prácticos, accesibles y eficaces. Por conducto del Servicio, los auxiliares jurídicos podrían prestar asistencia especial, en particular, a los pobres para ofrecerles asesoramiento sobre fianzas o apelaciones, localizar a los padres y guardianes y ayudar en la mediación en casos civiles y delitos menores. Además, los de auxiliares jurídicos prestaban asistencia para capacitar a los prisioneros para que aplicasen apropiadamente el derecho penal y los procedimientos pertinentes en su propio caso, así como para facilitar reuniones con magistrados para someter a revisión la acumulación de casos de prisión preventiva.

14. Durante el panel, se presentó una ponencia relativa a los diferentes factores que contribuían a la reducción del hacinamiento carcelario en el Japón en los últimos años. A ese respecto, se hizo referencia a la disminución de los delitos denunciados, la construcción de nuevas instalaciones penitenciarias, así como el sistema nacional de supervisión de la detención previa al juicio. El ponente recordó que el recurso a la detención previa al juicio estaba limitado en la práctica y que había disposiciones que permitían procedimientos de juicio especialmente acelerados en el caso de delitos menos graves. Además, el sistema nacional de intervención oportuna contribuía a la reducción de la detención previa al juicio. En opinión de otro ponente propugnó que el recurso excesivo a la detención previa al juicio se podría encarar satisfactoriamente mediante medidas diversas como la reforma jurídica, la pronta asignación de abogados defensores o auxiliares jurídicos, la vigilancia electrónica o los programas para resolver la acumulación de casos. Entre las medidas para disminuir el recurso a la detención previa al juicio y su duración figuraban los marcos legislativos y normativos que garantizaran que la detención por la policía y la detención previa al juicio se utilizaran únicamente cuando fuese absolutamente necesario; el estímulo de la utilización de opciones de libertad preventiva antes del juicio; el requisito de que ese tipo de detención fuera decidido por una autoridad competente y por un período determinado; y el requisito de que los juicios se celebraran dentro de un plazo razonable pasado el cual no se permitiría la detención. Por último, el ponente subrayó que se deberían formular y aplicar medidas especiales en los casos de delincuentes que padecieran enfermedades mentales o fueran drogodependientes. El último ponente declaró que la justicia restitutiva en el sistema de justicia penal era una forma de responder al delito y efectos del delito que hacían de los afectados por la delincuencia el centro de atención de los procesos, y subrayó que un elemento común para que los procesos de justicia restitutiva tuvieran éxito era la participación de la comunidad local y de grupos ya existentes que trabajaban con los problemas que surgían en las comunidades locales. La incorporación de la justicia restitutiva como una práctica

obligatoria en todas las actuaciones de los tribunales constituiría un gran avance hacia la disminución de la tasa de encarcelamiento y la reducción de las tasas de repetición de condenas.

15. Durante el debate que tuvo lugar al final del primer panel, varios oradores detallaron sus respectivas experiencias nacionales en la reducción del hacinamiento, refiriéndose a los beneficios de aumentar el recurso a medidas sustitutivas de la detención y el encarcelamiento y pusieron de relieve la importancia de centrarse en el acceso a la justicia y de la justicia restitutiva.

16. El segundo panel se ocupó del tema de las estrategias para reducir la población carcelaria en las etapas de la condena y posteriores a la condena. La primera ponente expuso la experiencia del Brasil en la aplicación de medidas sustitutivas del encarcelamiento para reducir el hacinamiento. Presentó una visión de conjunto del uso de condenas sustitutivas y las tendencias del crecimiento de la población carcelaria. Era necesario abordar la cuestión del hacinamiento de forma estratégica, establecer límites al encarcelamiento, formular directrices para la imposición de condenas y garantizar la igualdad de acceso a la justicia. El aumento de la concienciación del público era también fundamental para alcanzar el éxito. La segunda ponente explicó que el primer componente de una estrategia para hacer frente al hacinamiento en las cárceles era determinar la capacidad máxima de las cárceles, junto con una propuesta de que se diera al poder judicial la responsabilidad de determinar los límites del encarcelamiento. El segundo componente de esa estrategia se relacionaba con la mayor utilización de medidas sustitutivas del encarcelamiento y la pronta puesta en libertad. Puso el ejemplo del Uruguay, donde la legislación había sido enmendada para garantizar que el encarcelamiento fuese limitado y aumentar la pronta excarcelación, seguida de atención especial. El tercer ponente se centró en el enfoque holístico de rehabilitación que se había adoptado en Singapur para lograr una reducción significativa de la población carcelaria, mediante la reducción de la tasa de reincidencia. En virtud de ese sistema, los oficiales carcelarios asumían el papel de supervisores personales de un grupo de reclusos y, tras una evaluación a fondo de sus antecedentes y necesidades, planificaban programas escalonados que les permitieran su rehabilitación efectiva y el apoyo prestado continuaba tras el período de excarcelación. Los servicios carcelarios cooperaban con las agencias de bienestar social de la comunidad a fin de garantizar un apoyo integral para los antiguos reclusos. El cuarto ponente se centró en la forma en que la libertad condicional podría utilizarse para reducir el hacinamiento. En la ponencia se examinó la evaluación de riesgos, fijándose en los factores de riesgo fundamentales y su manejo. Examinó cuáles podrían ser los factores de protección que podrían contribuir a una estrategia de gestión de riesgos eficaz en el caso del delincuente. El ponente concluyó con una breve consideración acerca de lo que constituía el éxito en las decisiones de libertad vigilada y recomendó este tipo de libertad en los casos acertados como parte efectiva de la estrategia para hacer frente al hacinamiento en las cárceles.

17. En el tercer panel se examinaron las estrategias destinadas a obtener apoyo para la reducción de las poblaciones carcelarias. El primer ponente reseñó la manera en que se había reducido el hacinamiento en las cárceles de Tailandia, estableciendo un sistema de libertad condicional, logrando la participación comunitaria y aplicando reformas legislativas. El segundo ponente pasó revista a una estrategia fundamental dirigida a reducir el hacinamiento en las cárceles en el marco de un

proyecto en Singapur, consistente en una campaña de promoción de la participación de la comunidad y de la aceptación social de los ex delincuentes y sus familiares. El proyecto, que venía ejecutándose con éxito durante más de seis años, partía de un criterio coordinado para crear conciencia, promover la aceptación y motivar actividades en la comunidad en favor de la rehabilitación y la reinserción de los ex delincuentes. El tercer ponente examinó la cuestión de las medidas sustitutivas de la privación de libertad en África y la manera de garantizar su correcta aplicación. Subrayó que para esto último era fundamental la participación de la comunidad en el proceso de justicia penal en la fase anterior al juicio, después de la sentencia y después de la puesta en libertad. La participación de la comunidad era especialmente importante para lograr resultados restaurativos. El segundo elemento fundamental consistía en lograr que la respuesta a la delincuencia pasara de un enfoque punitivo y retributivo al restaurativo, a fin de complementar la función que desempeñaba la comunidad. El cuarto ponente subrayó la importancia de crear conciencia pública respecto de la libertad bajo palabra, y ofreció ejemplos de iniciativas llevadas a cabo en Inglaterra y Gales (Reino Unido) para lograr la aceptación de la libertad bajo palabra por la ciudadanía y las principales partes interesadas, como los jueces, y facilitar su participación constructiva en su aplicación. La ponencia concluyó con la proyección de una película sobre la Junta de libertad bajo palabra de Inglaterra y Gales. El quinto ponente se centró en la cuestión del hacinamiento en las cárceles y las responsabilidades y la rendición de cuentas al respecto. Subrayó que el hacinamiento, que había provocado catástrofes humanitarias en muchos países, era una situación que involucraba a muchas instituciones y, por ello, era preciso concebir estrategias amplias. Una importante tarea consistía en determinar lo que las instituciones estaban dispuestas a hacer para reducir el hacinamiento y respaldar medidas positivas en ese sentido. Señaló que no todas las políticas de prevención del delito eran compatibles con el objetivo de reducción de la delincuencia, y destacó que los políticos promovían estrategias que enviaban a un gran número de personas a la cárcel.

18. Al final del seminario, un orador destacó las dificultades que existían para el ejercicio de los derechos religiosos en las cárceles hacinadas. Otro orador presentó información sobre la manera en que su país había subsanado deficiencias sistémicas, con el establecimiento de un comité directivo integrado por las principales instituciones de justicia. Un orador señaló que, a fin de reducir el número de reclusos, era preciso mejorar la resocialización de los delincuentes y los gobiernos debían invertir en la prevención del delito. Otro participante subrayó que el hacinamiento era un problema en su país y señaló que el encarcelamiento debería dejar de considerarse la única respuesta a las conductas delictivas. Indicó que existían dificultades para la aplicación de medidas sustitutivas de la privación de libertad, debido a las presiones públicas en favor de la adopción de medidas más severas frente a la delincuencia. Otro participante explicó que en su país se venían adoptando medidas para reformar el sistema de justicia penal, y que uno de los objetivos era reducir el hacinamiento en las cárceles. Las iniciativas se centraban en la reinserción social para reducir la reincidencia.

Conclusiones y recomendaciones

19. El seminario llegó a las concusiones siguientes:

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 de justicia penal 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 de justicia penal 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, 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;

o) Las oficinas y órganos pertinentes de las Naciones Unidas que se ocupan de diferentes cuestiones relacionadas con el problema del hacinamiento en las cárceles deberían esforzarse por coordinar mejor sus actividades e iniciativas a fin de prestar una asistencia más eficaz a los países para reducir el hacinamiento en las cárceles;

p) La UNODC debería seguir prestando asistencia y apoyo a los países que lo soliciten para reducir el hacinamiento en las cárceles.