



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



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

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

Informe de la Comisión II: tema 8 del programa y seminario 2

Adición

Seminario sobre el estudio de las mejores prácticas de las Naciones Unidas y de otras instituciones en cuanto al tratamiento de los reclusos en el sistema penal

Deliberaciones

1. En sus sesiones cuarta y quinta, celebradas el 15 de abril de 2010, la Comisión II celebró el seminario sobre el estudio de las mejores prácticas de las Naciones Unidas y de otras instituciones en cuanto al tratamiento de los reclusos en el sistema de justicia penal. El seminario se organizó con asistencia del Instituto Europeo de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, afiliado a las Naciones Unidas, así como con aportaciones del Instituto Latinoamericano para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD) y el Centro Internacional de Reforma del Derecho Penal y de Política de la Justicia Penal. La Comisión tuvo ante sí los documentos siguientes:

- a) Documento de antecedentes sobre el seminario de estudio de las mejores prácticas de las Naciones Unidas y de otras instituciones en cuanto al tratamiento de los reclusos en el sistema de justicia penal (A/CONF.213/13);
- 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. Actuó como moderador del seminario el Juez Antonio Cezar Peluso, del Tribunal Supremo del Brasil.

3. El seminario estuvo a cargo de cinco grupos de expertos, que presentaron un total de 19 ponencias. Durante la cuarta sesión de la Comisión y, en la primera sesión del seminario, formuló una declaración introductoria el Relator Especial sobre la cuestión de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. En el seminario se abordaron la aplicación y el examen de las normas



internacionales relativas al encarcelamiento, la reinserción social como objetivo del tratamiento de los reclusos y la supervisión y vigilancia de estos.

4. Durante el debate formularon declaraciones los representantes de la Federación de Rusia, Indonesia, Marruecos, Italia, Angola y la República Islámica del Irán.

5. El Secretario General de la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos presentó la Declaración de San José sobre el ejercicio de los derechos de las personas privadas de libertad.

6. En la quinta sesión de la Comisión, el seminario examinó el asunto de los grupos especiales y sus derechos y necesidades especiales, así como la necesidad de movilizar a la sociedad y destinar recursos para promover la reinserción social de los reclusos. El grupo de expertos sobre los grupos especiales y sus derechos especiales examinó los tres subtemas siguientes: la salud en las cárceles, las mujeres encarceladas, incluidos sus hijos, y los niños y los jóvenes.

7. Durante el debate, formularon declaraciones los representantes de China, la Argentina, Arabia Saudita y los Estados Unidos de América. También formuló una declaración el observador del Banco Interamericano de Desarrollo. Formuló a su vez una declaración el observador del Comité Consultivo Mundial de la Sociedad de los Amigos.

8. El relator científico resumió las conclusiones del seminario.

Debate general

9. En su declaración introductoria, el Relator Especial sobre la cuestión de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes hizo una recapitulación de sus cinco años de mandato, durante los cuales había visitado centros de detención en cuatro continentes, entrevistado a centenares de detenidos y examinado denuncias de tortura y otras formas de maltrato, así como las condiciones de detención. Su conclusión, era que los detenidos se hallaban entre las personas más vulnerables y olvidadas de nuestras sociedades, que la tortura y el maltrato eran prácticas generalizadas en la mayoría de los países y que las condiciones de detención eran pésimas y equivalían en muchos casos a trato inhumano. Señaló que, en vista de los más de 10 millones de personas privadas de libertad y de sus alarmantes condiciones de detención, era imperiosa la necesidad de un instrumento sobre derechos humanos de aplicación obligatoria, como una convención sobre los derechos de las personas privadas de libertad, en que se abordara los aspectos concretos de su vulnerabilidad y se salvaguardaran sus derechos.

10. En el panel sobre la aplicación y el examen de las normas internacionales, dos ponentes presentaron el informe general del Comité Permanente Latinoamericano de la Fundación Internacional Penal y Penitenciaria, en que figuraba una propuesta de revisión de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos. La revisión propuesta fruto de muchos años de trabajo de especialistas, y se confiaba en que sirvieran de estímulo para actualizar las Reglas mínimas. Uno de los expertos subrayó la necesidad de un instrumento legalmente vinculante como una convención, que salvaguardara los derechos de los detenidos, y propuso que se limitara el número de las personas encarceladas a fin de mejorar el tratamiento de

los reclusos y las condiciones en las cárceles mediante la reducción del hacinamiento. Otro ponente presentó un instrumento internacional para la elaboración de políticas penitenciarias concebido por el Centro Internacional de Reforma del Derecho Penal y de Política de la Justicia Penal, que sería de utilidad en la capacitación del personal penal y serviría de guía a las autoridades para elaborar políticas operacionales en las cárceles. Ese instrumento se había traducido al ruso y se había utilizado satisfactoriamente para capacitar al personal penitenciario en la Federación de Rusia. Otro ponente se refirió a la necesidad de prever un componente penal en las operaciones de mantenimiento de la paz en los países que salían de conflictos, al estado de los sistemas penitenciarios y las cárceles después de una guerra civil y a los problemas que afrontaban las misiones de mantenimiento de la paz para reforzar o restablecer esos sistemas penales en los países que salían de un conflicto. Se mencionó la fructífera colaboración entre el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Secretaría y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en el Sudán meridional, que podría repetirse en otros países para aumentar la eficacia de los proyectos de reforma penitenciaria en los países que habían sufrido conflictos.

11. En el panel sobre la reinserción social como objetivo del tratamiento de los reclusos, los ponentes convinieron en que lograr la reinserción social de los delincuentes y los reclusos era la tarea más importante, aunque la más difícil, de las autoridades penitenciarias y los servicios correccionales. Un ponente, que presentó un ejemplo de su país, subrayó que el éxito dependía del compromiso de la sociedad, la calidad del personal penitenciario y los programas de rehabilitación, así como de la posibilidad de realizar actividades relativas a la vida espiritual y la existencia de servicios de atención de salud en las cárceles. Otro ponente informó de un proyecto concreto del Canadá sobre supervisión en la comunidad, en el que se hacía hincapié en intervenciones de funcionarios a cargo de la libertad vigilada que facilitarían cambios cognitivos orientados a la reinserción social entre los delincuentes de mediano a alto riesgo. Los resultados preliminares indicaban que ese modelo de supervisión había resultado eficaz para reducir la reincidencia.

12. En el panel sobre la supervisión y vigilancia de los reclusos el Vicepresidente del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes explicó el mandato del Subcomité con arreglo al Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (resolución 57/199 de la Asamblea General, anexo). Al examinar la cuestión de la conveniencia de crear una red específica para la prevención de la tortura, señaló que el análisis de las iniciativas de años recientes para erradicarla o reducirla había revelado que el gran número de reglas y órganos internacionales creados en el sistema de las Naciones Unidas no había resultado suficiente a ese respecto. Se debían intensificar y coordinar mejor los esfuerzos dentro del sistema de las Naciones Unidas, entre la UNODC y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y con las organizaciones regionales. A su juicio, el 12º Congreso era un foro ideal para alentar a intensificar los esfuerzos con miras a asegurar el cumplimiento más eficaz de las reglas y tratados existentes. Otro ponente esbozó los cambios positivos que se habían registrado en Sudáfrica desde la entrada en vigor, en 1996, de la nueva Constitución, que contenía disposiciones especiales para proteger los derechos de los detenidos. El cuerpo de inspectores judiciales creado en ese país se había

convertido en un modelo y era un órgano de supervisión totalmente independiente, que había contribuido a mejorar considerablemente la situación de los reclusos.

13. En el debate posterior, el Secretario General del Consejo de Ministros de los países de América Latina presentó la Declaración de San José sobre el ejercicio de los derechos de las personas privadas de libertad, que guardaba relación con la salud, el trabajo y la educación en las cárceles y establecía normas separadas para las reclusas. La Declaración contenía recomendaciones prácticas para mejorar el ejercicio de esos derechos por los reclusos. Varios oradores formularon declaraciones en que explicaron las medidas que habían adoptado sus gobiernos para enmendar la legislación nacional a fin de cumplir las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, así como las formas en que habían mejorado la ejecución de programas de rehabilitación para los reclusos y la administración de las cárceles. Un participante explicó las dificultades para destinar recursos al sistema penitenciario en los países de ingresos bajos que se recuperaban de años de conflicto.

14. En su cuarta sesión el seminario se centró en los grupos especiales con derechos y necesidades especiales. El primer panel examinó el tema de los servicios de atención de la salud en las cárceles. A manera de introducción un ponente resumió los aspectos principales del encarcelamiento que afectaban negativamente a la salud, a saber, las condiciones carcelarias, el alto índice de comportamiento de alto riesgo entre los reclusos, la insuficiencia de servicios adecuados de atención de la salud, el aislamiento de los servicios penitenciarios de atención de la salud de los servicios públicos de salud y la negativa de las autoridades a aceptar la existencia de problemas de salud en las cárceles. Ante ese telón de fondo, el panel analizó tres ejemplos satisfactorios de mejora de la atención de la salud en las cárceles, en virtud de la prioridad acordada a la reducción de la dependencia de las drogas y al aumento de la prevención, el tratamiento y la atención del VIH/SIDA. En España la aplicación del tratamiento antirretrovírico, el suministro de condones y desinfectantes, la educación por homólogos, los programas de aminoración de daños y la terapia de sustitución de la metadona habían propiciado un éxito importante en la reducción de la transmisión del VIH y el virus de la hepatitis C, la drogadicción y la agresión en las cárceles. Otro ponente describió a grandes rasgos el programa nacional de salud que se aplicaba con éxito en la Argentina, basado en la coordinación entre todos los ministerios competentes y los servicios penitenciarios federales. El ejemplo positivo de la prevención y atención del VIH/SIDA, y los programas de tratamiento de la toxicomanía en la República de Moldova demostraban que los servicios de atención de la salud podían mejorarse en las cárceles, incluso en países con escasos recursos.

15. El segundo panel examinó la situación de las mujeres encarceladas con sus hijos. Un panelista presentó el tema haciendo un resumen de la situación de las mujeres en las cárceles de todo el mundo, y puso de relieve el crecimiento observado en la población penitenciaria femenina. Seguidamente se exhibió una película sobre la situación en el Afganistán de las mujeres encarceladas con sus hijos. Otro ponente señaló las recientes mejoras registradas en la situación de las reclusas en el Afganistán, entre ellas la construcción de dos nuevas cárceles de mujeres para posibilitar la separación de las reclusas de los reclusos, la provisión de educación y formación profesional en las cárceles y la capacitación del personal. Sin embargo, seguía habiendo dificultades; el número de reclusas estaba

aumentando rápidamente y se requerían programas sostenibles que permitieran la reinserción social de las mujeres, que a menudo sufrían el abandono de su familia a causa de su encarcelamiento. Otro ponente explicó sucintamente un proyecto que había estado mejorando la vida de las reclusas en Tailandia, y los esfuerzos de ese país por elaborar un conjunto de reglas suplementarias para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las delincuentes que complementaban las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos y las Reglas mínimas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio). La UNODC había estado participando de cerca en ese proceso, como estipulaba la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en su resolución 18/1. El proyecto de reglas derivado del proceso había sido presentado al 12º Congreso para que lo examinara y adoptara las medidas que correspondieran. Una ponente se centró en la situación de las reclusas en América Latina, y opinó que el encarcelamiento debía utilizarse como último recurso para las mujeres que tenían niños pequeños o estaban embarazadas; se hizo referencia a la buena práctica existente en algunos países latinoamericanos. La ponente recomendó la utilización del manual titulado “UNODC Handbook Prison Managers and Policymakers” relativo a las mujeres y el encarcelamiento con objeto de mejorar el tratamiento de las mujeres y sus hijos en las cárceles.

16. El tercer panel analizó la situación de los niños y los jóvenes en las cárceles. Un ponente presentó un programa para fomentar la reinserción social de las jóvenes que estaban en conflicto con la ley en el Líbano. Con la asistencia técnica de la UNODC, estaba en marcha en ese país un proceso de reforma de la justicia juvenil y se estaba mejorando la rehabilitación de las jóvenes reclusas en centros de detención de menores con apoyo individualizado y el suministro de una diversidad de servicios. Otro ponente hizo hincapié en que la Convención sobre los Derechos del Niño y otros instrumentos pertinentes eran muy claros en lo tocante al tratamiento de los niños en conflicto con la ley, y destacó que el encarcelamiento solo debía utilizarse como último recurso en el caso de los menores. Era necesario que las autoridades elaboraran un enfoque general respecto de los niños en conflicto con la ley. Ese enfoque debía basarse en el objetivo de hacer compatible la legislación nacional con las normas internacionales, velando por que la privación de libertad solo se utilizara como excepción en el caso de los niños. Era necesario trabajar con miras a garantizar que los miembros de los organismos judiciales y de represión conocieran mejor las opciones disponibles e hicieran mayor uso de ellas. También era preciso evaluar llanamente los costos económicos y sociales de la privación de libertad.

17. En su sesión final, el seminario trató sobre la movilización de recursos para mejorar la reinserción social de los reclusos. La importancia de difundir debidamente entre el público con carácter periódico información acerca del servicio penitenciario se destacó como requisito indispensable para aumentar la sensibilización sobre las cárceles, en tanto que se destacó la repercusión de las actitudes públicas en la formulación de la política gubernamental como elemento básico para la movilización de recursos que mejoraran las condiciones en las cárceles.

18. Durante el debate posterior a las presentaciones, un orador proporcionó información sobre las medidas que había adoptado su gobierno para lograr la rehabilitación de reclusos condenados por delitos de terrorismo. Otro orador explicó

las medidas que se habían adoptado para aplicar las Reglas mínimas, así como la asistencia prestada a otros países a ese respecto. Expresó su apoyo a la actualización de las Reglas mínimas, pero había manifestado reservas con respecto al establecimiento de una convención sobre los derechos de los reclusos. Otro orador observó que la violencia y la delincuencia figuraban entre los obstáculos principales para el desarrollo y manifestó el compromiso de su institución de prestar apoyo técnico y financiero para mejorar el funcionamiento de los sistemas de justicia penal.

19. Un orador manifestó el respaldo de su organización al proyecto de reglas para las reclusas presentado por Tailandia, exhortó a que se utilizara más la justicia restaurativa en el caso de las reclusas, destacó la necesidad de mejorar la atención de la salud en las cárceles y señaló los beneficios de consultar con los reclusos cuando se estuvieran ideando políticas y estrategias penitenciarias. Alentó asimismo a la UNODC a que elaborara orientaciones sobre el tratamiento de los hijos de reclusas.

Conclusiones y recomendaciones

20. En consecuencia, el seminario hizo las siguientes recomendaciones al Congreso:

a) El Congreso debía reiterar y subrayar la importancia fundamental de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos por cuanto representaban un buen principio y una buena práctica en el tratamiento de los reclusos y la gestión de las instituciones;

b) El Congreso debía adoptar medidas encaminadas a mejorar el marco jurídico relacionado con los reclusos, teniendo en cuenta la revisión y actualización de las Normas mínimas para el tratamiento de los reclusos, y a más breve plazo refrendar el proyecto de normas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas privativas y no privativas de la libertad para mujeres delincuentes;

c) El Congreso debía alentar a los Estados Miembros a que reiteraran su compromiso de cumplir los requisitos de las normas internacionales con respecto al tratamiento de los reclusos, en particular las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, y analizar urgentemente la forma en que podrían cumplirse esos requisitos. En ese análisis debían tenerse en cuenta medidas que redujeran el hacinamiento, cuestión que representaba el mayor obstáculo al cumplimiento de las normas internacionales. También debían revisarse, cuando procediera, la legislación, la política, la práctica y las asignaciones presupuestarias relativas al encarcelamiento;

d) Teniendo presente el estado deplorable de las cárceles en los Estados Miembros que habían salido de un conflicto y la importancia decisiva de establecer tribunales penales operacionales dentro del sistema de justicia civil con respecto a la consolidación de la paz y el restablecimiento del estado de derecho, el Congreso debía considerar la posibilidad de otorgar mayor prioridad al fortalecimiento o reconstrucción de los regímenes penitenciarios en situaciones posteriores a un conflicto para que estuvieran en consonancia con los requisitos de las normas internacionales, así como a la aportación de suficientes recursos por los donantes para este objetivo;

e) El Congreso debía alentar a los Estados Miembros a que formularan las políticas y establecieran las infraestructuras institucionales necesarias para garantizar que las cárceles se utilizaran con moderación y funcionaran debidamente;

f) El Congreso debía alentar a los Estados Miembros a que integraran la salud de la población carcelaria en las estructuras sanitarias más amplias de la comunidad, y asignaran la responsabilidad de la gestión y la prestación de servicios de salud en los establecimientos penitenciarios a los mismos ministerios, departamentos y organismos que prestaban servicios de salud a la población en general. Cuando ello no pudiera lograrse a corto plazo, debían adoptarse medidas para mejorar apreciablemente la cooperación y colaboración de los servicios de salud de las cárceles y los servicios de atención de la salud de la comunidad;

g) El Congreso debía alentar a los Estados Miembros a que comprometieran los recursos necesarios para establecer un sistema penitenciario acorde con las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, recursos que se obtendrían de fuentes nacionales y, según procediera, de fuentes internacionales, y a que movilizaran las energías de la sociedad civil, las comunidades locales, los departamentos gubernamentales y las autoridades competentes a nivel local y nacional;

h) El Congreso debía alentar a los Estados Miembros que todavía no lo hubieran hecho a que ratificaran el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y otorgaran prioridad al establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas, inspección externa independiente y supervisión y vigilancia;

i) El Congreso debía exhortar a la UNODC a que siguiera prestando asistencia técnica para la reforma penitenciaria a los Estados Miembros que así lo solicitaran, incluso en la forma de manuales y capacitación en tanto que los Estados Miembros debían proporcionar a la UNODC los recursos necesarios para cumplir esa tarea.
