



Consejo Económico y Social

Distr. general
9 de abril de 2009
Español
Original: inglés

Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal

18º período de sesiones

Viena, 16 a 24 de abril de 2009

Temas 3 a) y b) del programa provisional*

Debate temático

El fraude económico y los delitos relacionados con la identidad, y la reforma penal y la reducción del hacinamiento en las cárceles, incluida la prestación de asistencia judicial en el sistema de justicia penal

Nota de la Secretaría**

Resumen

La Secretaría ha preparado la presente nota para orientar las deliberaciones durante el debate temático que celebrará la Comisión en su 18º período de sesiones. En su decisión 2008/245 el Consejo Económico y Social decidió que los temas del debate temático del 18º período de sesiones de la Comisión fueran: a) “El fraude económico y los delitos relacionados con la identidad”, y b) “La reforma penal y la reducción del hacinamiento en las cárceles, incluida la prestación de asistencia judicial en el sistema de justicia penal”. Se formula una serie de preguntas que se someten a consideración de la Comisión, se plantean algunas cuestiones con objeto de estructurar el debate y se detallan los subtemas pertinentes

* E/CN.15/2009/1.

** Este documento se presentó con retraso por no haberse recibido la información solicitada a su debido tiempo.



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. El fraude económico y los delitos relacionados con la identidad	4
A. Temas de debate	4
B. Antecedentes	5
III. La reforma penal y la reducción del hacinamiento en las cárceles, incluida la prestación de asistencia judicial en el sistema de justicia penal	13
A. Temas de debate	13
B. Antecedentes	15

I. Introducción

1. En su decisión 2008/245, titulada “Informe de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal sobre su 17º período de sesiones y programa provisional y documentación del 18º período de sesiones de la Comisión”, el Consejo Económico y Social decidió que los temas para el debate temático del 18º período de sesiones de la Comisión fueran: a) “El fraude económico y los delitos relacionados con la identidad”, y b) “La reforma penal y la reducción del hacinamiento en las cárceles, incluida la prestación de asistencia judicial en el sistema de justicia penal”.

2. La estructura y el objeto principal del debate temático se examinaron en la reunión entre períodos de sesiones de la Comisión celebrada el 12 de diciembre de 2008 y en las reuniones de la Mesa ampliada celebradas los días 28 de octubre y 2 de diciembre de 2008 y 20 de febrero de 2009. A continuación se detallan los subtemas convenidos por la Mesa ampliada para orientar las deliberaciones.

El fraude económico y los delitos relacionados con la identidad

3. Tras una introducción a cargo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) sobre la índole, el alcance y las tendencias de esos delitos y la presentación de documentación pertinente, las deliberaciones se orientarían en torno a los siguientes subtemas:

a) Definición y tipificación del fraude económico y de los delitos relacionados con la identidad en el ordenamiento jurídico anglosajón y en el de tradición romanista, teniendo en cuenta los criterios establecidos en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional¹. Durante el examen de este subtema se podrían abordar las siguientes cuestiones:

i) La definición de los delitos relacionados con la identidad, aplicación de delitos ya tipificados y tipificación de nuevos delitos;

ii) El concepto básico de fraude y consenso sobre su tipificación, e iniciativas actuales, entre ellas la Convención del Consejo de Europa sobre el Delito Cibernético²;

iii) Los posibles enfoques del ordenamiento jurídico anglosajón y del de tradición romanista: una tipificación que favorezca la cooperación internacional;

b) Respuestas de la justicia penal: investigación, enjuiciamiento y cooperación internacional;

c) Prevención y cooperación con el sector privado en materia de prevención, investigación y enjuiciamiento, y asistencia técnica para hacer frente al fraude y a los delitos relacionados con la identidad;

d) Cooperación internacional para prevenir el fraude económico y los delitos relacionados con la identidad, en particular en materia de concienciación y asistencia técnica (especialmente para los encargados de adoptar decisiones y los funcionarios competentes).

¹ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2225, N° 39574.

² Consejo de Europa, *Serie de Tratados Europeos*, N° 185.

La reforma penal y la reducción del hacinamiento en las cárceles, incluida la prestación de asistencia judicial en el sistema de justicia penal

4. Las deliberaciones se orientarían en torno a los siguientes subtemas:
 - a) El respeto de los derechos humanos en los establecimientos penitenciarios, incluso con respecto a la prisión preventiva y el principio de un juicio justo;
 - b) La justicia restaurativa y las sanciones sustitutivas del encarcelamiento, incluso mediante la reinserción social;
 - c) La gestión de casos en los establecimientos penitenciarios.
5. La Secretaría ha preparado la presente nota para orientar las deliberaciones, en cumplimiento de la solicitud formulada por la Comisión en su 17º período de sesiones. Se formula una serie de preguntas que se someten a consideración de la Comisión y se presenta información general.

II. El fraude económico y los delitos relacionados con la identidad

A. Temas de debate

6. Se sugiere a los Estados Miembros y las delegaciones que examinen la posibilidad de convocar a expertos en materia de fraude económico y de delitos relacionados con la identidad para abordar las cuestiones propuestas.

1. Preguntas sobre las respuestas de los sistemas de justicia penal de los países al fraude económico y los delitos relacionados con la identidad

7. Las preguntas podrían ser:
 - a) ¿Qué hay que tener en cuenta para conceptualizar y tipificar con acierto el fraude económico y los delitos relacionados con la identidad?
 - b) ¿Qué prácticas y técnicas han resultado eficaces para investigar esos delitos y reunir y salvaguardar las pruebas correspondientes?

2. Preguntas sobre cooperación internacional

8. Las preguntas podrían ser:
 - a) ¿Cuáles son las principales dificultades que existen para cooperar con otros Estados a fin de combatir el fraude económico y los delitos relacionados con la identidad?
 - b) ¿Qué medidas han resultado eficaces para promover la cooperación policial y el intercambio de información?
 - c) ¿Cómo puede lograrse una mayor cooperación entre los Estados parte en lo que respecta a la verificación de la legitimidad y validez de la información de identificación?

3. Preguntas sobre medidas preventivas y cooperación entre el sector público y el sector privado

9. Las preguntas podrían ser:

a) ¿Qué prácticas idóneas existen para concienciar e informar a las posibles víctimas acerca del fraude y los delitos relacionados con la identidad?

b) ¿Qué experiencia se ha adquirido con respecto a la aplicación de una variedad de medios técnicos de prevención, tanto del fraude económico como de los delitos relacionados con la identidad? ¿Qué medidas se han adoptado para que los documentos y la información de identificación sean más seguros y más difíciles de adulterar o falsificar?

c) ¿Qué medios existen para promover una colaboración más estrecha entre las entidades competentes del sector público y el sector privado en la formulación y aplicación de medidas de prevención y reacción contra el fraude económico y los delitos relacionados con la identidad?

4. Preguntas sobre creación de capacidad y asistencia técnica

10. Las preguntas podrían ser:

a) ¿Cuáles son las necesidades prioritarias de asistencia técnica en materia de prevención y lucha contra el fraude económico y los delitos relacionados con la identidad?

b) ¿Qué prácticas y técnicas han resultado eficaces para impartir formación a los funcionarios de los organismos policiales y demás entidades competentes en materia de detección e investigación del fraude económico y los delitos relacionados con la identidad?

B. Antecedentes

1. Mandato y labor de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en las esferas del fraude económico y los delitos relacionados con la identidad

11. Los problemas planteados por el fraude económico y los delitos relacionados con la identidad han pasado a ocupar un lugar prominente en la agenda de prevención del delito y justicia penal de las Naciones Unidas. En particular, en el párrafo 27 de la Declaración de Bangkok sobre sinergias y repuestas: alianzas estratégicas en materia de prevención del delito y justicia penal (resolución 60/177 de la Asamblea General, anexo) los Estados Miembros afirmaron ser conscientes de la importancia fundamental de luchar contra la falsificación de documentos y de identidad a fin de poner freno a la delincuencia organizada y el terrorismo y declararon su intención de mejorar la cooperación internacional, incluso a través de la asistencia técnica, para combatir la falsificación de documentos y de identidad, en particular la utilización fraudulenta de documentos de viaje, mejorando las medidas de seguridad, y alentaron a promulgar legislación nacional apropiada.

12. En cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 2004/26 del Consejo Económico y Social, el Secretario General convocó al Grupo Intergubernamental de Expertos encargado de preparar un estudio sobre el fraude y la falsificación de

identidad y su uso indebido con fines delictivos. El Grupo de Expertos celebró dos reuniones en Viena los días 17 y 18 de marzo de 2005 y del 16 al 19 de enero de 2007. En el estudio se señaló a la atención de la Comisión en su 16º período de sesiones (E/CN.15/2007/8 y Add. 1 a 3).

13. En su resolución 2007/20 el Consejo Económico y Social acogió con beneplácito los resultados del estudio, recordó su pedido en el sentido de que el Grupo Intergubernamental de Expertos utilizara la información obtenida en el estudio con objeto de elaborar prácticas, directrices u otro material útil para la prevención, investigación y enjuiciamiento del fraude y la falsificación de identidad y su uso indebido con fines delictivos, alentó a los Estados Miembros a que aprovecharan las recomendaciones del estudio al elaborar estrategias eficaces para responder a los problemas conexos, pidió a la UNODC que proporcionara conocimientos jurídicos especializados u otras formas de asistencia técnica a los Estados Miembros que procedían a revisar o actualizar sus leyes en materia de fraude transnacional y delitos relacionados con la identidad, a fin de garantizar que se dispusiera de respuestas legislativas apropiadas a esos delitos, y también le pidió que facilitara la cooperación entre las entidades de los sectores público y privado mediante iniciativas encaminadas a reunir a los diversos interesados y facilitar el intercambio de opiniones e información entre ellos.

14. En cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 2007/20 del Consejo Económico y Social, la UNODC puso en marcha una plataforma consultiva sobre los delitos relacionados con la identidad. Se convocó a un grupo de expertos de los sectores público y privado, de organizaciones internacionales y regionales y de universidades para que intercambiaran opiniones acerca de la mejor forma de proceder y las iniciativas más apropiadas que debían emprenderse en el marco de la plataforma. El grupo de expertos celebró tres reuniones: en Courmayeur (Italia) los días 29 y 30 de noviembre de 2007 y en Viena los días 2 y 3 de junio de 2008 y del 20 al 22 de enero de 2009. Preparó un conjunto de directrices para orientar las actividades futuras, que comprenden la realización de otras investigaciones, la intensificación de las consultas con el sector privado, la preparación de documentos de investigación, la compilación de ejemplos de leyes pertinentes, la preparación de material sobre los mejores medios y arbitrios para fomentar la cooperación internacional con miras a combatir los delitos relacionados con la identidad y la compilación de las mejores prácticas en materia de protección de las víctimas.

15. Con objeto de poner en práctica las recomendaciones del grupo de expertos, la UNODC ha preparado un documento de investigación sobre criterios jurídicos para tipificar los delitos relacionados con la identidad y otro documento de investigación sobre cuestiones relativas a las víctimas de los delitos relacionados con la identidad. El contenido de los dos documentos y los informes sobre todas las reuniones del grupo de expertos³ se señalarán a la atención de la Comisión con fines de información y para que los examine durante el debate temático.

³ Se distribuirán como documentos de sesión de la Comisión.

2. Definición y tipificación del fraude económico y de los delitos relacionados con la identidad en el ordenamiento jurídico anglosajón y en el de tradición romanista, teniendo en cuenta los criterios y requisitos establecidos en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

a) Definición de los delitos relacionados con la identidad, aplicación de delitos ya tipificados y tipificación de nuevos delitos

16. El hecho de que los delitos relacionados con la identidad tal vez hayan pasado a ser los delitos definitorios de la era de la información es, en sí mismo, una indicación de las dificultades ingentes que hay que abordar al tratar de decidir cuál es la reacción apropiada de la justicia penal frente al problema en los planos nacional e internacional. Desde el punto de vista terminológico, en el estudio de la UNODC se utiliza la expresión general “delitos relacionados con la identidad” para denotar toda forma de conducta ilícita relacionada con la identidad, lo que abarca el hurto de identidad y el fraude de identidad. La razón para utilizar esa expresión genérica fue la diversidad de criterios aplicados en los países para definir esos delitos, que hace que la misma conducta llamada “hurto de identidad” en algunos países se considere “fraude de identidad” en otros.

17. En el estudio también se indica que la expresión “hurto de identidad” en general se aplica a supuestos en que alguien se apodera de información relativa a la identidad (información básica de identificación u otra clase de información personal) de modo análogo que en el hurto o el fraude, lo que abarca la sustracción de documentos tangibles y de información intangible y el hecho de persuadir con engaño a una persona de entregar documentos o información a título voluntario. La expresión “fraude de identidad” por lo general alude al uso subsiguiente de la información de identificación o de identidad con objeto de cometer otros delitos o de evitar ser descubierto y sometido a la justicia.

18. En la actualidad, en la mayoría de los Estados las leyes y las políticas se limitan a abordar los problemas relacionados con la identidad principalmente en relación con otros delitos que pueden cometerse mediante el uso indebido de ésta, por ejemplo, la adulteración o falsificación de determinados documentos de identidad y la suplantación de personalidad. No obstante, algunos Estados han empezado a considerar el problema desde el punto de vista de la identidad propiamente dicha y a abordar el uso indebido de la identidad como nueva forma bien diferenciada de delito. La penalización de los delitos relacionados con la identidad entraña el reconocimiento de que el delito primario de uso indebido de la identidad puede dar lugar a una variedad de delitos secundarios, lo que exige la intervención del sistema de justicia penal desde un principio. Ese criterio redundante en la ampliación del concepto de víctima para incluir a las personas cuya identidad auténtica se utiliza para cometer otros delitos y a las afectadas por los delitos subsiguientes.

19. En el marco jurídico europeo no existe norma penal alguna que se refiera concretamente al hurto de identidad o al fraude de identidad, y ni la Convención sobre el Delito Cibernético ni la Decisión Marco 2005/222/JAI del Consejo de la Unión Europea relativa a los ataques contra los sistemas de información⁴ contienen disposiciones sobre los delitos relacionados con la identidad. A nivel de los países,

⁴ *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 69/67, de 16 de marzo de 2005.

la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea, al no disponer de leyes especiales en la materia, abordan todos los incidentes de hurto de identidad, o la mayoría de ellos, en relación con otras figuras delictivas previstas en la legislación penal, por ejemplo, la falsificación o el uso indebido de información. No obstante, la Comisión Europea indicó que la cooperación policial y judicial en el seno de la Unión Europea se vería facilitada si la usurpación de identidad se tipificara como delito en todos los Estados miembros⁵. Esa propuesta allanó el camino para entablar consultas con objeto de determinar si es necesario que los Estados Miembros promulguen leyes en la materia.

20. En el estudio de la UNODC se recomendó que los Estados consideraran la posibilidad de tipificar nuevos delitos basados en la identidad, reconociendo que eso constituía un nuevo enfoque para la mayoría de los Estados. Por esa razón, los legisladores deberán elaborar conceptos, definiciones y criterios apropiados para penalizar una amplia variedad de conductas, entre ellas el hurto de identidad, el fraude de identidad y otros delitos relacionados con la identidad. También es esencial para la mayoría de los Estados garantizar la compatibilidad con sus respectivos sistemas de identidad públicos y privados y con otras figuras delictivas ya previstas.

b) Concepto básico de fraude y consenso sobre su tipificación, e iniciativas actuales, entre ellas la Convención sobre el Delito Cibernético

21. En la legislación de la mayoría de los Estados Miembros la definición de fraude tiene aspectos penales y económicos. También hay una gran homogeneidad en cuanto a los elementos de los delitos de fraude, a saber, la deshonestidad o el engaño y pérdidas económicas o transferencias financieras, además de una necesaria relación causal entre ambos elementos. El aspecto económico abarca una gran diversidad de ganancias o pérdidas financieras u otras pérdidas o ganancias materiales, por ejemplo, de bienes corporales o intereses financieros o de otra índole, y pérdidas menos tangibles, como la mera exposición a riesgos o a obtener ganancias inferiores a lo previsto, aun cuando eso no se haga realidad. Los aspectos de deshonestidad o engaño también se hallan invariablemente presentes. Algunos Estados consideran necesario que exista la intención manifiesta de engañar, en tanto que otros también incorporan el elemento del engaño por el hecho de ocultar información, de no presentarla o de aprovechar la circunstancia de que la víctima no posea la información pertinente.

22. En lo que respecta a las disposiciones sobre tipificación, el estudio de la UNODC demostró que los Estados Miembros preveían una gran diversidad de delitos concretos de fraude y conductas conexas o preparatorias. Muchos de ellos habían considerado necesario ampliar las figuras delictivas o adoptar otras para hacer frente a innovaciones recientes de los delincuentes, en particular en la esfera del fraude informático, previsto en el artículo 8 de la Convención sobre el delito cibernético, y varios Estados señalaron que penalizaban delitos cibernéticos que podían corresponder al fraude. Entre ellos figuraban la posesión, el tráfico y la utilización de medios para cometer fraude informático y delitos relacionados con la

⁵ Comisión Europea, “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité de las Regiones: hacia una política general de lucha contra la ciberdelincuencia”, COM (2007)267, de 22 de mayo de 2007 (<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0267:EN:NOT>).

piratería informática o el acceso a sistemas informáticos o de telecomunicaciones o su utilización sin autorización.

23. En lo que concierne a las sanciones aplicables, en muchos Estados se ha previsto una serie de delitos de fraude de gravedad cada vez mayor, o delitos aislados acompañados de circunstancias agravantes. Casi todos los Estados que proporcionaron información para el estudio indicaron que algunos o la totalidad de los delitos graves de fraude que penalizaban correspondían a la figura de “delito grave” prevista en el apartado b) del artículo 2 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. La mayoría de los Estados también aplican multas o medidas de decomiso como pena por delitos leves y como sanción en el caso de personas jurídicas, especialmente si en el marco legislativo se ha previsto la responsabilidad penal absoluta exclusiva de las personas naturales.

c) Posibles enfoques del ordenamiento jurídico anglosajón y del de tradición romanista: una tipificación que favorezca la cooperación internacional

24. El rápido aumento de los casos transnacionales de fraude y de delitos relacionados con la identidad parece estar vinculado a las mayores oportunidades proporcionadas por la expansión del comercio y el intercambio mundiales y la mayor disponibilidad de tecnología de la información y las comunicaciones y tecnología comercial. Ese elemento de transnacionalidad exige la existencia y la utilización de mecanismos eficientes de cooperación internacional. El primer paso para fortalecer esa cooperación es la adopción, en la medida de lo posible, de criterios comunes para tipificar esos delitos, lo que podría salvar la brecha entre el ordenamiento jurídico anglosajón y el de tradición romanista y constituir una base sólida para la asistencia judicial recíproca y la extradición. Eso reviste particular importancia en los casos de delitos relacionados con la identidad, en que apenas unos pocos Estados de tradición anglosajona han tipificado delitos a nivel interno para abordar el uso indebido de identidad propiamente dicho.

25. En el estudio de la UNODC se destaca la necesidad de fortalecer la cooperación internacional con objeto de hacer frente al ingente aumento del fraude transnacional. Al respecto, se subrayó que los instrumentos jurídicos internacionales en vigor, entre ellos la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción⁶, la Convención sobre el Delito Cibernético, cuando procediera, y demás instrumentos regionales y bilaterales pertinentes, bastaban como fundamento jurídico de la cooperación y que había que concentrarse en encontrar y difundir formas de utilizar eficazmente los instrumentos disponibles y no en elaborar otros nuevos.

26. Con respecto a los delitos relacionados con la identidad, parece muy probable, en vista de los conocimientos técnicos delictivos avanzados que están en juego, que en el futuro se les considere comprendidos en la definición de “delito grave” del apartado b) del artículo 2 de la Convención contra la Delincuencia Organizada. Otro factor que exige la aplicación de ese instrumento en los casos pertinentes es la existencia de vínculos entre los delitos relacionados con la identidad y la delincuencia organizada, mencionada en el estudio de la UNODC. Muchos grupos delictivos organizados se especializan en documentos de identidad robados o

⁶ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2349, N° 42146.

falsificados y muy bien pueden desarrollar los conocimientos técnicos necesarios para falsificar documentos de identidad complejos o aprovecharse de las carencias de los mecanismos de expedición de documentos con objeto de obtener documentos que puedan vender o intercambiar posteriormente para perpetrar delitos.

3. Respuestas de la justicia penal: investigación, enjuiciamiento y cooperación internacional

27. La mayoría de los casos más graves de fraude económico y delitos relacionados con la identidad entrañan un grado de complejidad que constituye un desafío incluso para los Estados más desarrollados y mejor equipados y plantea un reto todavía más grave a los países en desarrollo y a la cooperación internacional. Esas actividades delictivas vienen adquiriendo un carácter cada vez más transnacional y evolucionan y se extienden rápidamente, a medida que los delincuentes aprovechan las nuevas posibilidades de la tecnología.

28. Un aspecto fundamental del problema ha sido la habilidad de los delincuentes para aprovechar rápidamente la nueva tecnología, encontrar nuevos modos de perpetrar delitos, escapar a la justicia y optimizar el producto del delito. Por consiguiente, un elemento clave para la acción eficaz de la ley es la posibilidad de reaccionar rápidamente, con objeto de reunir pruebas en el momento de cometerse los delitos y de intervenir para poner freno a los planes de fraude y de delitos de identidad en curso y poder reducir así el número de víctimas. Por otra parte, el uso indebido de tecnología de la información y las comunicaciones y de tecnología comercial hace esencial disponer de los conocimientos forenses especializados necesarios para investigar los delitos y reunir y preservar las pruebas. También es importante contar con conocimientos sustantivos de los sistemas financieros y económicos legítimos, de contabilidad y de las técnicas de blanqueo de capitales y sistemas de identidad. En los casos de carácter transnacional, es necesario disponer de conocimientos especializados y de capacidad para apoyar la cooperación internacional.

4. Prevención y cooperación con el sector privado, incluso en materia de prevención, investigación y enjuiciamiento, y asistencia técnica para hacer frente al fraude y a los delitos relacionados con la identidad

29. El fraude económico y los delitos relacionados con la identidad tienen un impacto sustancial en los intereses privados, así como en los intereses públicos. El fraude afecta tanto al comercio individual como al comercio en su conjunto: un fraude en gran escala puede llevar a la quiebra a las empresas y socavar la confianza en los mercados. Los delitos relacionados con la identidad afectan tanto a la identificación pública, por ejemplo, los pasaportes, como a las tarjetas de crédito privadas y documentos análogos.

30. En la información enviada para el estudio de la UNODC varios Estados Miembros señalaron la importancia de la cooperación entre las entidades de justicia penal y el sector mercantil para descubrir, investigar y enjuiciar delitos como el fraude económico y el uso indebido conexo de identificación comercial. Se destacó también que las entidades mercantiles solían estar en las mejores condiciones para seguir de cerca el tráfico comercial y descubrir modalidades sospechosas o reveladoras y que, en muchos casos, era más probable que las víctimas denunciaran delitos específicos a las empresas que a la policía, con la esperanza de resarcirse de

las pérdidas. Por otra parte, se señaló que una cooperación preventiva entre las entidades comerciales y las autoridades policiales podía afectar a los intereses competitivos o a la privacidad de los clientes, o redundar en responsabilidad civil. Por consiguiente, una de las recomendaciones fundamentales del estudio fue que las autoridades de aplicación de la ley y las entidades del sector privado entablaran consultas con miras a introducir prácticas útiles en esferas esenciales como la denuncia de delitos y la cooperación en las investigaciones, teniendo en cuenta la necesidad de disponer las debidas salvaguardias para garantizar la independencia de las funciones policiales y judiciales.

31. En lo que respecta a la prevención del fraude económico y los delitos relacionados con la identidad, las inversiones que se hagan en promover la cooperación entre los sectores público y privado también pueden generar grandes beneficios. Habida cuenta de las características de la infraestructura de identidad, los criterios integrales en materia de prevención y seguridad han adquirido más importancia: a medida que los documentos se van haciendo más seguros, se hace más hincapié en la seguridad del proceso de habilitación y expedición para ayudar a prevenir y descubrir el abuso de identidad y las prácticas fraudulentas que lo acompañan. Para prevenir el fraude económico y los delitos relacionados con la identidad es importante elaborar medidas de seguridad que hagan más difícil manipular los documentos de identificación, subvertir los sistemas de identificación y obtener los datos pertinentes. Eso exige consultas entre las entidades pertinentes del sector público y del sector privado, incluidas las empresas que producen y venden nueva tecnología y las que la utilizarán.

32. Otro elemento clave de la prevención que puede beneficiarse de la estrecha colaboración entre los sectores público y privado es la educación y formación de las personas que estén en condiciones de descubrir y denunciar el fraude económico y los delitos relacionados con la identidad, en particular, los empleados de los bancos y las instituciones financieras.

5. Cooperación internacional para la prevención del fraude económico y de los delitos relacionados con la identidad, en particular, en materia de sensibilización y asistencia técnica, especialmente para los encargados de adoptar decisiones y los funcionarios competentes

33. La mundialización del comercio, el transporte y la información, así como de la tecnología de las comunicaciones, ha impuesto la necesidad cada vez mayor de cooperación internacional para la prevención del fraude económico. Por otra parte, si bien algunos documentos y elementos de la infraestructura de identidad responden principalmente a necesidades nacionales y están basados en los ordenamientos jurídicos y las prácticas institucionales internas, hasta los documentos de identidad de carácter estrictamente internos han pasado a ser un factor en la delincuencia transnacional. Así pues, es indispensable considerar la posibilidad de elaborar y aplicar medidas preventivas eficaces tanto a nivel nacional como a nivel internacional.

34. En ese contexto, la difusión de información a las posibles víctimas de fraude económico y de delitos relacionados con la identidad reviste especial importancia. Esa información podría abarcar tanto información general para darles a conocer el problema como información oportuna acerca de formas específicas de fraude y de delitos relacionados con la identidad, basada en un seguimiento estrecho y

actualizado de las actividades delictivas por las entidades competentes, tanto del sector público como del sector privado. Se podrían realizar campañas de información dirigidas a la población en general y a determinados grupos considerados especialmente vulnerables.

35. También es importante la colaboración internacional en materia de identificación para garantizar la protección de la información pertinente. Todos los Estados Miembros tienen el interés colectivo de prestarse asistencia unos a otros en dos esferas fundamentales: en primer lugar, la elaboración de documentos seguros y de instituciones que protejan la integridad de los documentos y los registros correspondientes en el curso del proceso de expedición y cuando se utilizan; y en segundo lugar, la verificación rápida y confiable de la identidad de sus nacionales y residentes a largo plazo⁷.

36. Una de las cuestiones a las que se prestó particular atención en el estudio de la UNODC fue la necesidad de impartir formación y prestar asistencia técnica para hacer frente al fraude económico y a los delitos relacionados con la identidad. Ya se ha encomendado a la secretaría la tarea de preparar y prestar asistencia técnica y también es necesario determinar las necesidades pertinentes de los Estados Miembros. Podría asignarse prioridad a la elaboración de material de formación (manuales, compilación de prácticas útiles o directrices) para las autoridades policiales y judiciales con objeto de ampliar sus conocimientos especializados y su capacidad para luchar contra esos delitos. Ese material podría ayudar a los Estados Miembros a modernizar la figura delictiva de fraude, tipificar nuevos delitos relacionados con la identidad y utilizar los instrumentos internacionales en vigor, entre ellos la Convención contra la Delincuencia Organizada, con objeto de fortalecer la cooperación internacional para combatir esos delitos. En otras esferas de asistencia técnica, el papel de la secretaría podría ser más bien el de intermediario encargado de determinar las necesidades y reunir expertos de los sectores público y privado a fin de responder en consecuencia.

37. En la esfera de la formación, el estudio de la UNODC ofreció un conjunto de recomendaciones concretas para aumentar la eficiencia y la eficacia de los programas y actividades correspondientes. Así pues, se destacó que los Estados Miembros deberían cooperar colectivamente en el intercambio de información pertinente para la elaboración de programas y material de formación. Eso es importante no sólo para garantizar que se transfieran prácticas útiles de un Estado a otro, sino también que los funcionarios encargados de luchar contra el fraude a nivel nacional puedan cooperar eficazmente a fin de hacer frente al número creciente de casos de fraude transnacional. Los Estados Miembros también deberían intercambiar información sobre los programas de formación de que se disponga en

⁷ En el artículo 13 (Legitimidad y validez de los documentos) del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2237, N° 39574), y del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2241, N° 39574), se exige a los Estados parte que, cuando lo solicite otro Estado parte, verifiquen, dentro de un plazo razonable, la legitimidad y validez de los documentos de viaje o de identidad expedidos o presuntamente expedidos en su nombre y sospechosos de ser utilizados para la trata de personas o el tráfico de migrantes.

materia de investigación de delitos informáticos y de fraude relacionado con la informática y deberían aumentar y sistematizar más la formación en la materia. Asimismo, debería haber una colaboración eficaz entre los encargados de impartir formación para combatir el fraude, el blanqueo de capitales, la corrupción, el terrorismo y el delito cibernético, así como tipos análogos de formación, incluso en el sector privado, con miras a aprovechar la sinergia, lograr la armonización y evitar la duplicación de esfuerzos.

III. La reforma penal y la reducción del hacinamiento en las cárceles, incluida la prestación de asistencia judicial en el sistema de justicia penal

38. En lo que concierne al debate temático sobre la reforma penal y la reducción del hacinamiento en las cárceles, incluida la prestación de asistencia judicial en el sistema de justicia penal, se eligieron los siguientes subtemas para orientar las deliberaciones:

- a) El respeto de los derechos humanos en los establecimientos penitenciarios, incluso con respecto a la prisión preventiva y el principio de un juicio justo;
- b) La justicia restaurativa y las sanciones sustitutivas del encarcelamiento, incluso mediante la reinserción social;
- c) La gestión de casos en los establecimientos penitenciarios.

A. Temas de debate

1. Preguntas sobre el respeto de los derechos humanos en los establecimientos penitenciarios, incluso con respecto a la prisión preventiva y el principio de un juicio justo

39. Las preguntas podrían ser:

- a) ¿Cuáles son las principales razones del hacinamiento en las cárceles y dónde es más grave el hacinamiento (entre las personas sometidas a prisión preventiva o los reclusos que cumplen una condena)? ¿Cuáles son los índices de reincidencia?
- b) ¿Se han llevado a cabo estudios nacionales sobre los índices de delincuencia y encarcelamiento? ¿Han disminuido o aumentado los índices de delincuencia en los últimos años? ¿Qué ha pasado con los índices de encarcelamiento, incluso por delitos leves?
- c) ¿Se presta asistencia letrada? ¿Cuántos abogados prestan asistencia letrada en el país? ¿Qué hay que hacer para lograr que el sistema funcione con más eficiencia?
- d) ¿Hay agentes oficiosos o no estatales que presten asesoramiento y asistencia letrada, por ejemplo, apoyo parajurídico, consultorios jurídicos, centros

de justicia o proveedores de servicios de organizaciones no gubernamentales? De ser así ¿cómo funcionan? De no ser así, ¿qué obstáculos existen?

e) ¿Existen penas obligatorias o mínimas en las leyes nacionales? Cuando esa legislación se promulgó, ¿qué repercusiones tuvo en los índices de delincuencia y la población carcelaria?

2. Preguntas sobre la justicia restaurativa y las sanciones sustitutivas del encarcelamiento, incluso mediante la reinserción social

40. Las preguntas podrían ser:

a) ¿Existe la posibilidad de otorgar fianza o de aplicar otras medidas sustitutivas de la prisión preventiva en las leyes? ¿Se aplican esas medidas en la práctica? ¿Existen ejemplos de buenas prácticas?

b) ¿Qué sanciones sustitutivas del encarcelamiento se han previsto en las leyes? ¿Se aplica esa legislación? De no ser así, ¿por qué no? ¿Hay ejemplos de buenas prácticas?

c) ¿Qué trato se da a los infractores que padecen una enfermedad mental? ¿Qué disposiciones legales existen para remitir a esas personas a otros servicios o poner en práctica otras opciones? ¿Qué se debería hacer para reducir el encarcelamiento de los infractores que padecen una enfermedad mental?

d) ¿Qué dispone la ley en relación con el encarcelamiento de los toxicómanos? ¿Cuál es el porcentaje de reclusos que han cometido delitos relacionados con drogas? ¿Cuál es el porcentaje de reclusos que presentan problemas de uso indebido de drogas u otras sustancias? ¿Hay ejemplos de buenas prácticas en relación con sanciones sustitutivas del encarcelamiento para los autores de delitos relacionados con drogas?

e) ¿Existe la posibilidad de remitir a esas personas a foros de justicia no estatales? De ser así, ¿qué salvaguardias se han establecido contra las violaciones de los derechos humanos y la discriminación contra la mujer y otros grupos vulnerables?

3. Preguntas sobre la gestión de casos en los establecimientos penitenciarios

41. Las preguntas podrían ser:

a) ¿Son eficientes los sistemas de información con respecto al registro de los detenidos y los reclusos? ¿Qué medidas se han adoptado para mejorar el sistema?

b) ¿Qué mecanismos de coordinación existen entre los organismos de justicia penal?

c) ¿Qué estrategias eficaces se han adoptado para tratar y vigilar a los infractores en la comunidad, entre otras cosas, programas intensivos de supervisión, comunidades terapéuticas y tribunales especializados en casos de drogas? ¿Cuál es la mejor manera de poner en práctica esas estrategias?

B. Antecedentes

1. La población carcelaria y el hacinamiento en las cárceles a nivel mundial

42. La rápida expansión de la población carcelaria constituye uno de los problemas más difíciles a que hacen frente los sistemas de justicia penal en todo el mundo. A fines de octubre de 2006 más de 9,25 millones de personas, entre ellas reclusos que cumplían condena y detenidos en prisión preventiva, se hallaban recluidas en instituciones penitenciarias en todo el mundo⁸. La información del Centro Internacional para Estudios Penitenciarios indica que la población carcelaria ha aumentado en el 73% de los países estudiados en su *World Prison Brief* (en el 64% de los países de África, el 84% de los de América, el 81% de los de Asia, el 66% de los de Europa y el 75% de los de Oceanía). Por otra parte, el volumen de la población carcelaria varía considerablemente de una región a otra y de una parte a otra de la misma región. Según *World Prison Brief*, 112 de los 184 países sobre los cuales se han reunido datos tenían tasas de ocupación de las cárceles de más del 100% (lo que indica hacinamiento).

2. Prisión preventiva

43. Los instrumentos internacionales limitan el uso de la prisión preventiva. En el párrafo 3 del artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (resolución 2200 A (XXII) de la Asamblea General, anexo) se dispone que la prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general. También se dispone que toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. Con arreglo al párrafo 6.1 de las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio) (resolución 45/110 de la Asamblea General, anexo), sólo se recurrirá a la prisión preventiva como último recurso en el proceso penal, teniendo debidamente en cuenta la investigación del supuesto delito y la protección de la sociedad y de la víctima.

44. Se decreta prisión preventiva con frecuencia, a menudo sin la debida justificación, y en muchos países aumenta rápidamente el número de personas sometidas a esa forma de detención. A fines de octubre de 2007 se sabía que había 2,25 millones de personas en prisión preventiva y otras formas de detención en espera de juicio en todo el mundo⁹.

3. Consecuencias del encarcelamiento en masa y del hacinamiento

45. El hacinamiento en las cárceles repercute no solamente en la cantidad de espacio disponible para cada recluso, sino también en las condiciones físicas de detención y de atención a los grupos vulnerables, lo que puede exacerbar problemas existentes de salud mental y física. El hacinamiento causa graves problemas a las administraciones penitenciarias.

⁸ *World Prison Population List*, séptima edición, Centro Internacional para Estudios Penitenciarios.

⁹ Roy Walmsley, *World Pre-trial/Remand Imprisonment List* (<http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/downloads/WPTRIL.pdf>).

a) El encarcelamiento y la pobreza

46. El encarcelamiento tiende a afectar desproporcionadamente a las personas y las familias que viven en la pobreza. Los efectos pueden ser especialmente graves en los países en desarrollo pobres, en que el Estado no presta asistencia financiera a los indigentes y donde es común que una sola persona sostenga económicamente a una red familiar ampliada. Al ser puestos en libertad, con frecuencia sin perspectivas de empleo, los ex reclusos pueden verse expuestos a la exclusión socioeconómica y, de esa manera, ser vulnerables a un ciclo de pobreza, criminalidad y reclusión. Así pues, el encarcelamiento puede contribuir al empobrecimiento creando futuras víctimas y reduciendo el rendimiento económico potencial.

b) El encarcelamiento y la salud

47. La cárcel puede tener graves repercusiones para la salud de los reclusos que ingresan a ella enfermos, ya que esas personas provienen principalmente de sectores de la población que carecen de acceso suficiente a servicios adecuados de atención de la salud. Sus condiciones pueden empeorar en las cárceles hacinadas, donde se carece de buena nutrición y de saneamiento adecuado y no hay posibilidades de tomar aire fresco ni de hacer ejercicio. La tuberculosis es un grave problema sanitario en las cárceles de todo el mundo. En la mayoría de los países, la prevalencia de la infección por el VIH en las cárceles es considerablemente superior a la del resto de la población. Una vez puestos en libertad, los ex reclusos pueden propagar las enfermedades contraídas en la cárcel en la comunidad.

c) El costo del encarcelamiento

48. El encarcelamiento de grandes sectores de la sociedad impone una carga onerosa a los presupuestos del Estado. En los países en desarrollo, en que los presupuestos muy rara vez pueden atender a las necesidades de todos los ciudadanos, la carga impuesta por una ingente población carcelaria puede reducir aún más los fondos de que se dispone para los servicios de salud y bienestar social. Así pues, al examinar el costo del encarcelamiento es necesario tener en cuenta no sólo lo que se gasta efectivamente en la manutención de cada recluso, que por lo general es mucho más de lo que se gasta en una persona a la que se imponen sanciones no privativas de la libertad, sino también los costos indirectos, entre ellos los costos sociales, económicos y de atención de la salud.

4. Aumento del número de reclusos vulnerables, entre ellos los que padecen una enfermedad mental

49. Paralelamente a la expansión de la población carcelaria, en muchos países de todo el mundo también aumenta el número de reclusos que presentan necesidades especiales. Esos grupos abarcan los enfermos mentales, los drogodependientes, los extranjeros, las personas pertenecientes a minorías raciales y étnicas, los ancianos y los discapacitados. Las necesidades especiales de tratamiento de esos grupos casi siempre quedan sin atender en las cárceles, especialmente en los establecimientos hacinados y sin suficientes recursos.

50. Es indispensable prestar atención al número cada vez mayor de presos con enfermedades mentales. La Organización Mundial de la Salud calcula que en Europa hasta el 40% de los reclusos padecen alguna forma de trastorno mental y que

la posibilidad de que cometan suicidio es hasta siete veces mayor que en el resto de la población¹⁰. Las condiciones en que viven esos reclusos y el trato que se les da en algunos países exacerba los trastornos mentales e incluso los genera. En algunos países, los reclusos que padecen esa clase de enfermedades no son trasladados a los servicios de salud correspondientes debido a la carencia de médicos, de conocimientos jurídicos o de abogados que soliciten esas decisiones.

5. Causas del hacinamiento en las cárceles

51. Las causas del crecimiento de la población carcelaria en todo el mundo son múltiples y varían de una región a otra y de un país a otro. Las causas fundamentales pueden resumirse de la siguiente manera: a) el uso desmesurado de la prisión preventiva; b) las grandes demoras en la tramitación de los juicios, y c) la falta de legislación que prevea medidas y sanciones no privativas de la libertad, agravada por la renuencia que existe en muchos países a aplicar sanciones sustitutivas del encarcelamiento, lo que da lugar al aumento de las penas de prisión y a condenas más prolongadas en algunos países.

52. Una causa fundamental compuesta para que se recurra excesivamente a la detención y el encarcelamiento es la falta de acceso de los detenidos a asesoramiento letrado, que afecta en particular a las personas pobres y vulnerables.

a) Uso desmesurado de la prisión preventiva

53. En general se abusa de la prisión preventiva, con frecuencia de resultados de las políticas y la legislación punitivas en materia de justicia penal, que limitan las posibilidades de aplicar otras opciones o que promueven la estrategia de detener primero e investigar después. En algunos países la detención en espera de juicio se utiliza comúnmente como medida preventiva. Otros factores importantes son la falta de formación de los funcionarios de justicia penal, la imposibilidad de los acusados de otorgar fianza y su falta de acceso a asesoramiento letrado.

54. En los casos en que las leyes han previsto otras medidas, éstas suelen limitarse a una fianza, es decir, que el acusado deberá entregar cierta cantidad de dinero (u otra forma de garantía material, por ejemplo, tierras o un inmueble) para ser puesto en libertad. Inevitablemente, las personas indigentes tienen grandes dificultades para hacerlo y, de esa forma, la privación de libertad no es resultado de un factor pertinente en materia de justicia penal, sino más bien consecuencia de la pobreza¹¹.

b) Demoras en la tramitación de los juicios

55. En muchos países, las demoras en la tramitación de los juicios, antes de dictarse la sentencia definitiva, influyen considerablemente en el volumen de la población carcelaria. Eso se debe a una combinación de factores, desde demoras en la investigación por parte de la policía o los fiscales (lo que, a su vez, puede deberse, entre otras cosas, a la falta de formación y de recursos y a la corrupción) hasta problemas prácticos como la falta de transporte o de combustible o de

¹⁰ *Penal Reform International*, Penal Reform Briefing N° 2, 2007 “Health in prisons: realising the right to health”, pág. 3.

¹¹ Por ejemplo, en Sudáfrica alrededor del 40% de los detenidos en espera de juicio permanecen en prisión preventiva debido a que no pueden pagar fianzas de apenas siete dólares.

seguridad en el transporte (por ejemplo, en países que salen de un conflicto). Una preocupación fundamental es la falta de cooperación y de intercambio de información entre las entidades de justicia penal (la policía, los fiscales y los tribunales), lo que se hace más problemático cuando participan diversas instancias de administración y legislación. En esas situaciones no es raro que los expedientes de los detenidos se pierdan en el sistema.

56. Un factor básico que agrava muchos de estos problemas es la falta de información exacta y actualizada acerca de las personas detenidas. Al no disponer de registros precisos, las autoridades carcelarias carecen de información acerca de la identidad de los reclusos y no pueden dar seguimiento a sus casos. Contar con un sistema completo, exacto y accesible de expedientes de los reclusos es una condición indispensable para la adopción de políticas eficaces y la administración penitenciaria acertada.

c) Falta de sanciones sustitutivas del encarcelamiento; políticas de justicia penal y medidas punitivas

57. En muchos países las únicas sanciones sustitutivas del encarcelamiento previstas en las leyes son las multas y, algunas veces, la suspensión de la condena. En general se carece de otras opciones en que se tengan en cuenta la situación socioeconómica del reo y sus necesidades de rehabilitación, entre ellas, tratamiento, orientación o formación profesional. Las multas por lo general ponen en desventaja a los pobres y muy raramente se recurre a la suspensión de condenas. Las opciones que entrañan la supervisión del reo por parte de un órgano administrativo especial, por ejemplo, del sistema de libertad condicional, funcionan únicamente en la medida en que se disponga de suficientes fondos, personal y capacitación. Aun cuando exista un número suficiente de opciones en la legislación, suele haber reparos para recurrir a ellas, debido, por ejemplo, a la falta de confianza en su eficacia, la carencia de la infraestructura necesaria, de un mecanismo de organización y de cooperación entre los organismos de justicia penal, la falta de apoyo público, el temor a ser considerado demasiado indulgente con respecto a la delincuencia y, en general, a un enfoque punitivo de la justicia penal.

58. Las políticas punitivas de justicia penal han dado lugar al aumento de la población carcelaria y del hacinamiento en las cárceles. Las investigaciones realizadas en algunos países indican que el aumento de la población carcelaria no suele estar relacionado con los índices de delincuencia. Así pues, el hecho de que se recurra cada vez más al encarcelamiento a menudo parece ser consecuencia de una estrategia penal punitiva de inspiración política. En esos contextos, los tribunales tienden a condenar a los infractores a prisión e imponer condenas más largas. En muchos países los delincuentes no violentos que han cometido delitos leves son condenados a prisión, en vez de ser sancionados en la primera instancia del proceso de justicia penal por medio de una caución, una multa, la suspensión de la sentencia o una medida de justicia restaurativa. Se suelen pasar por alto las medidas sustitutivas del encarcelamiento basadas en la comunidad, entre ellas, los servicios a la comunidad, en favor de la privación de libertad.

59. Las leyes que disponen penas obligatorias restringen o inhiben la discrecionalidad de los magistrados, de manera que éstos no pueden tener en cuenta las circunstancias del caso o la vulnerabilidad del infractor al dictar una sentencia. Eso a menudo puede dar lugar al encarcelamiento de los autores de delitos leves.

Si bien no existe ninguna ley internacional que prohíba expresamente las penas obligatorias, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha expresado preocupación en el sentido de que puedan redundar en la imposición de sanciones desproporcionadas con respecto a la gravedad de los delitos cometidos, lo que plantea problemas en relación con el cumplimiento de diversos artículos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹².

6. Estrategias y buenas prácticas para reducir el hacinamiento en las cárceles

60. La experiencia indica que tratar de superar el hacinamiento construyendo nuevas cárceles no es una solución sostenible. Además, la construcción y el mantenimiento de nuevas cárceles puede dar lugar al agotamiento de valiosos recursos. Por el contrario, en numerosos instrumentos internacionales se recomienda la racionalización del régimen de sanciones, incluidas las sanciones sustitutivas del encarcelamiento. Las Reglas de Tokio promueven el uso de sanciones sustitutivas de la detención y el encarcelamiento como medida para reducir el hacinamiento y atender con más eficacia a las necesidades de reinserción social de los infractores en la comunidad desde antes de ser sometidos a juicio hasta después de dictada la sentencia.

61. En cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución 2006/22 del Consejo Económico y Social, titulada “Prestación de asistencia técnica para reformas penitenciarias en África y elaboración de alternativas viables a la privación de libertad”, la UNODC ha publicado dos manuales, uno sobre medidas sustitutivas del encarcelamiento y otro sobre justicia restaurativa, que pueden utilizarse para elaborar políticas e impartir formación con objeto de introducir y ejecutar con eficacia programas apropiados de sanciones sustitutivas del encarcelamiento en todo el mundo¹³.

a) Remisión del sistema de justicia penal a otros servicios

62. Una de las maneras más eficaces de reducir la carga impuesta al sistema de justicia penal es evitar que se llegue al juicio, en particular cuando se trata de delitos leves y no violentos, remitiendo a los infractores a un programa adecuado de tratamiento o rehabilitación que aborde la causa profunda de la infracción. Otra opción es procurar que la víctima y el infractor se reconcilien, aplicando programas de mediación y justicia restaurativa a los que se remiten personas desde diferentes instancias del proceso de justicia penal¹⁴.

63. Remitir a foros de justicia no estatales también ha resultado eficaz para reducir el número de juicios en los tribunales en algunos países, pero es necesario tener en cuenta las posibles repercusiones para los derechos humanos y los grupos vulnerables, entre ellos las mujeres, los niños y los pobres, que han de ser protegidos de abuso o discriminación si se establecen vínculos con foros de justicia

¹² Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo quinto período de sesiones, Suplemento N° 40 (A/55/40)*, vol. I, párrs. 498 a 528.

¹³ *Handbook of Basic Principles and Promising Practices on Alternatives to Imprisonment* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.07.XI.2) y *Handbook on Restorative Justice Programmes* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.06.IV.15).

¹⁴ Cabe observar que puede aplicarse justicia restaurativa en diferentes etapas del proceso de justicia penal y no únicamente antes de imponer la pena.

no estatales. En Bangladesh, el *shalish*, coordinado por organizaciones no gubernamentales, es un buen ejemplo de la utilización de mecanismos tradicionales de solución de controversias para resolver conflictos en las aldeas y reducir así el número de casos remitidos al sistema oficial¹⁵.

b) Disminución de la prisión preventiva

64. La reducción del número de personas en prisión preventiva puede lograrse mediante una combinación de medidas. En algunos países se han establecido plazos para enjuiciar los casos y se ha dispuesto que el detenido sea puesto en libertad cuando venza ese plazo. Otra medida es prohibir la prisión preventiva en los casos de delitos menos graves, a menos que exista la posibilidad de que el sospechoso escape, interfiera con los testigos o cometa otro delito. Una tercera medida introducida con éxito en algunos países es el examen de la legalidad de la detención por magistrados o abogados que visitan las cárceles o por el personal penitenciario. En algunos países se ha previsto imponer supervisión y ciertas restricciones como alternativa o también la caución juratoria.

65. Para aplicar esas medidas en la práctica, los magistrados necesitan orientación y formación, en el marco de una política que promueva la presunción de inocencia y facilite la cooperación entre los organismos de justicia penal. Se requiere vigilancia periódica, incluso mediante inspecciones de los establecimientos penitenciarios, con objeto de lograr que se respeten los plazos establecidos en la ley.

66. Establecer mecanismos de cooperación entre las entidades de justicia penal puede ayudar mucho a reducir el número de personas en prisión preventiva acelerando la tramitación de los juicios y logrando que los acusados comparezcan ante la justicia a su debido tiempo y que cuando haya vencido el plazo para hacerlo sean puestos en libertad. En la Declaración de Uagadugú para acelerar la reforma penal y penitenciaria en África, aprobada en septiembre de 2002, se recomienda concretamente que los organismos de justicia penal actúen de consuno para recurrir menos al encarcelamiento mediante una estrategia concertada dirigida tanto a los presos que han sido condenados como a los que no lo han sido. El establecimiento de sistemas eficaces y actualizados de reunión de información y gestión de expedientes es una condición indispensable para la aplicación de esa recomendación.

67. Existen buenas prácticas al respecto. Por ejemplo, la *Chain Linked Initiative* ha aumentado considerablemente la cooperación entre los tribunales, las fiscalías y los establecimientos penitenciarios, así como con los servicios sociales, los dirigentes de las comunidades locales y las organizaciones no gubernamentales, en Kenya, Malawi, la República Unida de Tanzania y Uganda, mediante reuniones periódicas, visitas conjuntas a las cárceles y la elaboración y distribución de normas de actuación convenidas, lo que ha logrado acelerar la tramitación de los juicios y la liberación de los detenidos en los casos en que se ha comprobado que estaban encarcelados ilegalmente¹⁶. En Nigeria se aplica un mecanismo amplio de cooperación entre organismos de justicia penal y juristas que comprende la

¹⁵ *Index of good practices in providing legal aid services in the criminal justice system*, Penal Reform International, febrero de 2006, pág. 9 (véase en www.penalreform.org).

¹⁶ *Index of good practices in reducing pre-trial detention*, Penal Reform International (véase en www.penalreform.org).

vigilancia de las causas de los detenidos y la prestación de asistencia letrada en el punto de detención y que, al parecer, ha logrado reducir un 72% el número de personas en prisión preventiva en los Estados en que el proyecto se viene sometiendo a prueba¹⁷.

68. La UNODC, conjuntamente con Penal Reform International, elaboró un manual sobre gestión de expedientes penitenciarios y ha incorporado el establecimiento de sistemas de gestión de expedientes penitenciarios y la formación correspondiente como componente clave de los proyectos que reciben asistencia en África y en otros lugares.

c) Imposición de la pena: sanciones no privativas de la libertad

69. En los instrumentos internacionales se recomienda disponer de una amplia variedad de sanciones no privativas de la libertad en la legislación penal, aplicables a diferentes clases de delitos y a las circunstancias individuales de cada infractor (por ejemplo, en las Reglas de Tokio, párrafo 8.1). El hecho de contar con una variedad de sanciones sustitutivas del encarcelamiento constituye el primer paso para promover el uso de sanciones no privativas de la libertad en la práctica.

70. Es esencial garantizar la cooperación sistematizada entre todos los organismos encargados de imponer y supervisar las sanciones, la cooperación con los servicios de bienestar social y atención de la salud con objeto de atender y apoyar a los infractores y la supervisión y formación adecuadas del personal competente. La confianza de los magistrados en la eficacia de las medidas sustitutivas del encarcelamiento y el apoyo público han resultado ser decisivos en ese sentido.

71. La introducción de un régimen de sanciones en forma de multas puede resultar eficaz, siempre y cuando se tengan en cuenta los ingresos del infractor. En los casos en que se ha previsto esa clase de sanciones como medida sustitutiva del encarcelamiento, la aplicación de un sistema de multas por vía puede aumentar la credibilidad, la equidad y la eficacia de esa opción. El servicio a la comunidad también ha resultado útil en muchos países, incluso en África¹⁸.

d) Posibles medidas tras la excarcelación

72. Otra medida eficaz para reducir la población carcelaria es la libertad condicional anticipada, prevista en la legislación de la mayoría de los países. Para que esa medida cumpla su objetivo de posibilitar la reinserción social gradual del infractor una vez excarcelado, es fundamental contar con redes adecuadas de apoyo social, continuar la atención después del tratamiento que la persona haya recibido en la cárcel y promover la coordinación entre la administración penitenciaria y los servicios de la comunidad.

73. En Kazajstán, la nueva legislación que entró en vigor en 2003 promueve las sanciones sustitutivas del encarcelamiento y reduce las penas impuestas por determinadas infracciones y los requisitos para tener derecho a la libertad condicional anticipada. Otro elemento fundamental previsto es una campaña amplia

¹⁷ Anthony Nwapa, "Building and sustaining change: pretrial detention reform in Nigeria", *Justice Initiatives: Pretrial Detention* (Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta, 2008).

¹⁸ *Handbook of Basic Principles and Promising Practices on Alternatives to Imprisonment*, op. cit., págs. 37 y 38.

de información pública. De resultas de esas iniciativas, se ha logrado reducir la población carcelaria considerablemente. Tras la entrada en vigor de la nueva ley se duplicó con creces el número de reclusos liberados bajo palabra. El índice general de reincidencia disminuyó el 7,8% entre 2002 y 2003, pese al aumento del número de personas puestas en libertad¹⁹.

e) Infractores que padecen una enfermedad mental

74. En los Principios para la protección de los enfermos mentales y para el mejoramiento de la atención de la salud mental (resolución 46/119 de la Asamblea General, anexo) se aclara que las personas que padezcan una enfermedad mental tendrán derecho a ser tratadas y atendidas, en la medida de lo posible, en la comunidad en la que vivan y en un ambiente lo menos restrictivo posible²⁰. En el caso de la mayoría de los infractores con discapacidad mental, especialmente los que han cometido delitos no violentos, será más fácil lograr los objetivos de reinserción social y de prevención de la reincidencia brindándoles tratamiento y atención, en lugar de aplicar medidas punitivas. Por consiguiente, es importante contar con mecanismos para remitir a otros servicios a los infractores que padezcan una enfermedad mental, aplicarles sanciones no privativas de la libertad y brindarles tratamiento.

75. La ONUDC proporciona directrices para tratar a los infractores con necesidades especiales de atención de la salud mental en el sistema de justicia penal en un manual sobre reclusos con necesidades especiales que se publicará próximamente. En el manual se destaca la necesidad de evaluar las políticas punitivas, que redundan en el encarcelamiento cada vez mayor de grupos desfavorecidos, con objeto de invertir el aumento alarmante del número de infractores con discapacidad mental reclusos en instituciones que no están en condiciones de atender a las necesidades de reinserción social de ese grupo vulnerable.

f) Acceso a asesoramiento letrado

76. Las políticas encaminadas a reducir la población carcelaria deben prever la aplicación de mecanismos para garantizar que todos los acusados puedan recibir asesoramiento letrado inmediatamente después de ser detenidos.

77. En su resolución 2007/24, titulada “Cooperación internacional para mejorar el acceso a la asistencia judicial en el sistema de justicia penal, particularmente en África”, el Consejo Económico y Social tuvo presente la Declaración de Lilongwe sobre el acceso a la asistencia judicial en el sistema de justicia penal en África²¹, en la que se alienta a los gobiernos a que adopten medidas y asignen fondos suficientes para disponer de un método eficaz y transparente de prestar asistencia judicial a los pobres y los vulnerables. También se subraya que debe prestarse asistencia judicial en todas las etapas del proceso penal, que se deberían diversificar

¹⁹ T. Atabay, V. Laticevski y T. Vasil’eva, *Human Rights and Health in Prisons: a Review of Strategy and Practice* (Penal Reform International y Royal Netherlands Tuberculosis Foundation, 2006, pág. 71).

²⁰ Véase E/CN.4/2005/51, párr. 14.

²¹ *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2007, Suplemento N° 10* (E/2007/30/Rev.1), cap. I, secc. B, proyecto de resolución VI, anexo I.

los sistemas de prestación de asistencia judicial y los proveedores de servicios en esa esfera (incluidos los de servicios a título gratuito) con objeto de atender a un mayor número de personas. Además, se destaca la importancia de la educación en materia de derechos humanos y de los programas de fomento de conocimientos jurídicos básicos.

78. En muchos países de África no hay suficientes abogados y, especialmente en el medio rural, los detenidos no reciben servicios letrados profesionales. En algunos países, a falta de juristas y servicios de asistencia judicial, los servicios parajurídicos han podido atender con bastante acierto a los detenidos y sus familias. En Malawi, el Servicio de Asesoramiento Parajurídico, que da seguimiento a las causas de los detenidos, facilita la cooperación entre los organismos de justicia penal y agiliza la fianza para los detenidos en espera de juicio, ha ayudado a reducir el número de personas en prisión preventiva²².

²² “*Index of good practices in providing legal aid services in the criminal justice system*”, *Penal Reform International*, febrero de 2006, pág. 18 (véase en www.penalreform.org).