

Notas orientativas sobre reforma penitenciaria

“ Toda persona privada de libertad
será tratada humanamente
y con el respeto debido
a la dignidad inherente al ser humano. ”

— *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
de las Naciones Unidas, Artículo 10*

Prólogo

En años recientes se ha trabajado muchísimo, y en numerosos países, con el objeto de fortalecer el respeto por los derechos humanos en las prisiones. Aunque unos cuantos de estos trabajos han dado sus frutos, en otros casos no ha sido así, e incluso algunos han resultado contraproducentes.

Existe una auténtica necesidad de contar con proyectos correctamente enfocados para erradicar los terribles casos de abuso de los derechos humanos que ocurren en muchas prisiones del mundo. Sin embargo, frente a una solicitud para brindar asistencia, muchos posibles colaboradores sin experiencia directa en el trabajo en el ámbito penitenciario se encuentran confundidos y no saben cómo abordar este complejo mundo. Los problemas pueden parecer tan abrumadores que resulta difícil saber por dónde empezar. De manera similar, los potenciales financiadores no cuentan con una base sólida para evaluar si tal o cual de los tantos proyectos propuestos realmente tendrá algún impacto en los problemas fundamentales que requieren solución. Estas notas orientativas han sido elaboradas con el objeto de llenar este vacío y de asistir a todos aquellos que financian, llevan a cabo o evalúan reformas penitenciarias, o que simplemente están interesados en este proceso.

Los dos objetivos principales del Centro Internacional para Estudios Penitenciarios son:

- desarrollar un conjunto de conocimientos, basados en los instrumentos y pactos internacionales, acerca de los principios sobre los que debería descansar el encarcelamiento, de modo que pueda ser utilizado como una plataforma sólida para las políticas penitenciarias; y
- estructurar una red de recursos para difundir buenas prácticas en lo que respecta a la gestión penitenciaria en todo el mundo, red a la que puedan recurrir los administradores de las prisiones para obtener asesoramiento práctico sobre cómo gestionar sistemas penitenciarios que sean justos, decentes, humanos y eficaces en función de los costos.

Para alcanzar estas metas, nos embarcamos en una amplia gama de proyectos internacionales relacionados con la reforma penitenciaria en un contexto de respeto por los derechos humanos. Gracias a nuestra experiencia en el trabajo penitenciario en todo el mundo y al intercambio con otros organismos abocados a este campo, hemos llegado a la conclusión de que existe una serie de problemas claramente identificables, sistemáticamente presentes en el entorno penitenciario. Todos los países se ven afectados, cuando menos, por alguno de estos problemas. En otros, existirán varios de ellos, mientras que unos pocos países padecerán la mayoría de estos problemas.

Esta serie de notas orientativas describe los problemas más comunes que probablemente den origen a proyectos de reforma penitenciaria. Las notas presentan, bajo diferentes encabezados, los conocimientos que se han adquirido acerca de un problema y la mejor manera de resolverlo. Hemos recurrido a

una amplia variedad de fuentes, incluyendo el trabajo de los organismos intergubernamentales activos en el área de los derechos humanos, numerosos gobiernos, particulares y organizaciones no gubernamentales que han llevado a cabo proyectos de reforma penitenciaria, evaluaciones realizadas por universidades y otros organismos, y el trabajo del Centro Internacional para Estudios Penitenciarios (ICPS), cuyo personal y asociados tienen muchos años de experiencia en el campo de las prisiones y la reforma penitenciaria. En la medida de lo posible, presentamos ejemplos, no sólo de los problemas que pueden enfrentarse sino también de buenas prácticas de las que otros pueden extraer algunas lecciones.

Cada nota orientativa puede ser usada en forma individual, razón por la cual hemos mantenido al mínimo las referencias cruzadas. Ello significa que cierta información estará duplicada entre distintas notas, pero creemos que esta repetición está justificada por su objetivo de mejorar la facilidad de acceso a la información.

Las 15 notas orientativas están agrupadas del siguiente modo:

- 1-3 abordan aspectos relacionados con el diseño y la evaluación de los proyectos;
- 4-6 sugieren soluciones para tres problemas habitualmente enraizados en las prisiones, a saber: el hacinamiento, las condiciones de la detención preventiva y el modo de someter las prisiones al imperio de la ley;
- 7 analiza la importante cuestión estructural de la prisión como una institución civil más que militar;
- 8-10 cubren diversos aspectos de la administración penitenciaria y sugieren cómo mejorarlos;
- 11-12 se centran en asuntos externos a la prisión, como la inspección, la vigilancia y la participación de la sociedad civil;
- 13-14 analizan proyectos relacionados con grupos específicos de reclusos, específicamente, mujeres y niños;
- 15 analiza el desarrollo de opciones para el tratamiento de convictos alternativas al encarcelamiento.

Las notas orientativas intentan hallar un equilibrio entre la identificación de principios generales que pueden ser aplicados en todos los ambientes al tiempo que brindan ejemplos prácticos que pueden aplicarse en diversos entornos. Esperamos que sean puntos de referencia útiles para quienes participan en reformas penitenciarias.

Desearía agradecer al Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino Unido, que financió este trabajo; al personal y los asociados del ICPS, que lo produjeron; y a nuestros numerosos colaboradores de todo el mundo, que nos han enseñado tanto sobre las prisiones y los derechos humanos.

Profesor Andrew Coyle CMG
Director

KING'S
College
LONDON

**Centro Internacional para
Estudios Penitenciarios**

International Centre for Prison Studies

School of Law

King's College London

26-29 Drury Lane

London WC2B 5RL

Tel: +44 (0)20 7848 1922

Fax: +44 (0)20 7848 1901

Email: icps@kcl.ac.uk

www.prisonstudies.org

© International Centre for Prison Studies, 2004



**Foreign &
Commonwealth Office
London**

Nota orientativa 1

Proyectos de reforma penal y cambio sostenible

Resumen

- Las prisiones dirigidas de conformidad con los principios consagrados en los derechos humanos son un componente integral de un sistema de justicia que mantiene el imperio de la ley.
- Para tener éxito y ser sostenibles, los proyectos de reforma penitenciaria requieren de voluntad política, de una administración capaz de efectuar cambios y de paladines que los apoyen.
- Las reformas penitenciarias necesitan un desencadenante, tal como la propagación de una enfermedad, un escándalo, la posibilidad de ingresar a un organismo regional que exija el cumplimiento de los derechos humanos o un nuevo gobierno comprometido con los derechos humanos.
- Los proyectos de reforma penitenciaria deben ser estratégicos y tomar en consideración tanto la justicia penal como el contexto político y social.
- Resulta alentador alcanzar algunos resultados a corto plazo.
- El modelo de encarcelamiento que se promueva debe derivar de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos más que de una cultura en particular.
- Los encargados de transmitir el mensaje sobre la reforma penitenciaria deben contar con un alto grado de credibilidad entre los receptores.
- El ímpetu para continuar la reforma debe ser incorporado al entorno político, logrando el apoyo de la sociedad civil y el poder legislativo.
- La coordinación con otros organismos abocados a las reformas puede aumentar sus repercusiones.

“ Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”.

— *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, Artículo 10*

Notas orientativas sobre reforma penitenciaria

Esta nota orientativa es la primera de una serie concebida para brindar ayuda práctica a quienes desarrollan e implementan proyectos de reforma penitenciaria. Todas las notas orientativas:

- están estructuradas en base al marco internacional de derechos humanos;
- pueden aplicarse a diversos entornos culturales y políticos;
- proponen soluciones probablemente sostenibles en una variedad de situaciones socio-económicas y no requieren un aumento significativo de los recursos;
- toman en cuenta las realidades de la administración penitenciaria.

Estos documentos orientativos sobre la manera de llevar a cabo proyectos de reforma penitenciaria han sido elaborados con el patrocinio del Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino Unido.

KING'S
College
LONDON

Centro Internacional para Estudios Penitenciarios

Proyectos de reforma penal y el imperio de la ley

Las prisiones seguras y disciplinadas que respetan los derechos humanos de quienes las habitan, y que tratan con respeto a quienes allí trabajan, son un elemento integral para el mantenimiento del imperio de la ley. Sin embargo, en muchas partes del mundo las prisiones son sitios anárquicos socavados por la corrupción, que albergan personas en condiciones peligrosas susceptibles de causarles la muerte. El hacinamiento está generalizado y hay casos de abuso tanto en los países ricos como en los pobres. De igual modo, es posible hallar ejemplos de administraciones penitenciarias eficientes y que respetan los derechos humanos en todos los entornos socio-económicos.

La reforma penitenciaria es importante porque en las prisiones pueden ocurrir graves violaciones de los derechos humanos. Asimismo, pueden representar una amenaza para la salud pública. Pasar un tiempo en prisión puede resultar dañino desde el punto de vista social y puede aumentar el número de personas marginadas de la sociedad. Además, no hay pruebas que demuestren que el encarcelamiento sirve como uno de los métodos principales para controlar la delincuencia. Quienes terminan encarcelados en la mayoría de los países son los pobres y los marginados, cuyos delitos suelen ser los de menor gravedad. Los aportes del régimen penal en general destinados a asegurar una sociedad más segura son vitales, pero limitados. Para reducir la delincuencia, la promoción de la cohesión social y las inversiones en medidas sociales tienen más probabilidades de resultar rentables.

“Las proyecciones de incremento de la población reclusa no son el resultado de un mayor índice de delincuencia. Ocurre en un momento en el que la tasa de delincuencia de Nueva Zelanda y en que el número total de delitos registrados han bajado considerablemente... También ha variado poco la gravedad promedio de los delitos... La imposición de condenas más duras tiene un costo elevado... Es dinero que preferiríamos gastar en campos como la salud y la educación... A más largo plazo, serán las medidas para combatir las causas de los delitos las que reducirán la delincuencia más que simplemente las prisiones”.

Hon. Phil Goff, Ministro de Justicia de Nueva Zelanda, 2004¹

La decisión de implementar o no un proyecto

Para que los proyectos de reforma penitenciaria tengan buenas posibilidades de resultar exitosos se requieren tres condiciones básicas.

- **Voluntad política y apoyo de parte de la cúpula del ministerio a cargo del sistema penal o de un sector influyente del gobierno, como la administración presidencial o un funcionario de alto rango.**

La reforma penitenciaria no es una gran prioridad para la mayoría de los gobiernos. No goza del atractivo de los asuntos relacionados con la salud, la educación o las reformas económicas. Casi nunca trae muchos beneficios políticos a corto plazo. Si ninguna pieza de la maquinaria gubernamental está comprometida con un proyecto de reforma, le resultará difícil lograr algún impacto. Si se lleva a cabo un proyecto en tales circunstancias carentes de apoyo, se deberán incorporar al mismo algunas actividades destinadas a generar entre el público una mayor comprensión de la necesidad de efectuar cambios.

- **Una administración lo suficientemente bien organizada como para proyectar cambios y llevarlos a cabo.**

Aun cuando exista un compromiso genuino para efectuar los cambios, el gobierno tal vez no tenga la capacidad de implementar la reforma. Por ejemplo, si el funcionamiento del sistema penitenciario está plagado de prácticas corruptas profundamente enraizadas en todos los niveles, será necesario llevar a cabo una reforma en el ámbito gubernamental más amplio.

- **Algunos paladines que trabajen dentro del sistema.**

El proyecto requerirá el respaldo de algunos individuos bien ubicados para facilitar que el proyecto logre sus propósitos, preparados para mostrar públicamente su apoyo a los cambios propuestos y que tengan probabilidades de permanecer en sus cargos el tiempo suficiente hasta que concluya el proyecto.

“Quienes prestan asistencia están comenzando a reconocer que en las instituciones estatales debe existir la voluntad de implementar reformas para que ocurra el cambio. Están aprendiendo a evaluar cuándo existe dicha voluntad y cuándo no, a efectos de intentar generarla o de permanecer al margen. También están comenzando a aceptar que la resistencia a la reforma, cuando menos en algunos niveles de cualquier institución estatal, es más la regla que la excepción, por lo que se debe hacer frente a ella”.

Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad*, 1999²

Desencadenantes de la reforma penitenciaria

La reforma penitenciaria es una necesidad generalizada, pero no un objetivo que frecuentemente se procure alcanzar. Para que la reforma penitenciaria constituya una posibilidad práctica se requiere un desencadenante, algún punto de presión o un estímulo que proporcione una razón para recorrer un camino exento de cualquier gratificación política. Los posibles desencadenantes incluyen:

- la llegada al poder de un partido político comprometido con los derechos humanos o cuyos dirigentes han estado en prisión;
- la propagación en las prisiones de una enfermedad infecciosa, como la tuberculosis, que causa una alarma por representar una amenaza para la salud pública;
- la revelación de algún escándalo relacionado con los asuntos penitenciarios, por ejemplo, fallecimientos ocurridos en alguna prisión o tratos brutales;

“Tres ex-convictos de la prisión de Nagoya y la familia de un recluso muerto entablaron una demanda civil el viernes por un total de 233,5 millones de yenes contra el Estado y 12 guardias de la prisión por presuntas agresiones ilegítimas.

‘Es la primera vez que ex-reclusos demandan conjuntamente al gobierno por una supuesta injusticia dentro de una penitenciaría’, comentaron los abogados de los demandantes. Según el juicio incoado en el tribunal de distrito de Tokio, los guardias agredieron en forma separada a los tres ex-reclusos en varias ocasiones entre octubre de 2001 y septiembre de 2002.

‘Estas agresiones, que incluían el uso de dispositivos controvertidos de coerción, hechos de cuero, les causaron a los tres detenidos serias lesiones en los intestinos o trastornos por estrés postraumático’, afirmaron los demandantes.

El cuarto recluso falleció en mayo de 2002 después de ser colocado en el dispositivo el mismo día que ingresó en la prisión de Nagoya tras ser transferido de la prisión de Shizuoka”.

Hiroshi Matsubara, *Nagoya prison guards face damages suit*, 2003³

- la preocupación por los costos de mantenimiento del sistema penitenciario;

“Según el Centro Nacional de Instituciones y Alternativas (NCIA), una política destinada a poner en libertad a los reclusos no violentos mayores de 55 años que hayan cumplido como mínimo con un tercio de su condena representaría un ahorro superior a los 900 millones de dólares anuales”.

Vincent Schiraldi y Judith Greene, *Cutting Prison Costs is Tempting in Times of Fiscal Crisis*, 2002⁴

- un reconocimiento de que la adhesión a las normas internacionales sobre los derechos humanos es importante para el prestigio del país;
- el ímpetu político para ingresar a un organismo regional, como el Consejo de Europa o la Unión Europea.

“Los Criterios de Copenhague para ingresar en la Unión Europea requieren que el país candidato haya alcanzado ‘la estabilidad de instituciones que garanticen la democracia, el imperio de la ley, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías’”.

Turquía en Europa: ¿Más que una promesa?, Informe de la Comisión Independiente para Turquía, 2004⁵

Cómo abordar un proyecto

La forma en que se implementen los proyectos afectará a sus posibilidades de éxito. (Véase la nota orientativa 3, donde se sugieren medidas para implementar proyectos exitosos y métodos para evaluarlos).

Un enfoque estratégico para todo el sistema

Los distintos componentes del proceso de administración de justicia penal están interrelacionados y son interdependientes.

Puede resultar contraproducente abocarse a aspectos individuales del sistema en forma aislada. Por ejemplo, reformar la fuerza policial para hacerla más eficiente podría tener como resultado un mayor porcentaje de detección de delitos y la imputación de un mayor número de sospechosos. Sin reformas en las demás áreas del sistema, el resultado podría simplemente ser una mayor cantidad de detenidos en prisión preventiva con condiciones inhumanas. Por ende, la reforma penitenciaria debe tener lugar dentro de un marco que comprenda la totalidad del sistema de justicia penal.

“...la vida en Haití a finales de la década de 1990 se caracterizó por... un aumento de la delincuencia. Un control policial más eficiente había propiciado un incremento de las detenciones, pero los tribunales de Haití, continuamente abarrotados de causas pendientes, no podían resolverlas al mismo ritmo. Esto ocurría particularmente en la región de Puerto Príncipe, donde nueve de cada diez reclusos estaban a la espera de juicio. Los rateros de tiendas y los acusados de cargos falsos languidecían junto a criminales más peligrosos, en algunos casos durante años, y tres cuartas partes de la población reclusa ni siquiera tenía una cama donde dormir”.

Anne Fuller y otros, *Addressing Prison Overcrowding in Haiti*, 2003⁶

Probablemente, una verdadera reforma penitenciaria demandará varios años. Un proyecto beneficioso debería tener una duración de tres a cinco años como mínimo. Incluso un proyecto sencillo debería ser considerado dentro de un marco con metas a corto, mediano y largo plazo.

Las intervenciones breves y no estratégicas en ocasiones pueden resultar más perjudiciales que útiles. Por ejemplo, es improbable que un solo curso de formación para el personal penitenciario tenga grandes repercusiones positivas. Sin embargo, podría causar un efecto negativo al aumentar los niveles de descontento entre los funcionarios penitenciarios que trabajan con escasos recursos si éstos ven que el dinero se gasta en una actividad que, en su opinión, tiene poca relevancia.

Resultados a corto plazo

En un programa estratégico a largo plazo es conveniente obtener algunos resultados en el corto plazo. Por ejemplo, resulta provechoso que en un plazo breve se vean algunos resultados con beneficios tangibles para los reclusos y los funcionarios. En países con pocos recursos, las actividades tendientes a mejorar la alimentación tanto de unos como de otros pueden satisfacer esta necesidad, por ejemplo, mediante la instalación de un invernadero en el patio de la prisión, donde se pueden cultivar verduras frescas u organizar un pequeño huerto. También podría resultar de utilidad reconocer la profesionalidad del personal penitenciario, por ejemplo, involucrándolo en un proceso de consulta sobre cómo implementar sus recomendaciones para efectuar cambios. Publicar folletos informativos para los reclusos, colocar más carteles en la prisión con información sobre los lugares en los que los internos pueden obtener ayuda o instrumentar procedimientos de admisión más respetuosos representan cambios relativamente económicos y sencillos.

Los mensajeros

Los mensajeros encargados de transmitir el mensaje sobre la reforma penal deben gozar de credibilidad. Lo ideal es que hayan trabajado en una prisión o cuenten con experiencia relevante. Las autoridades penitenciarias del país donde se implementa el proyecto deben tener fundamentos para confiar en los motivos de quienes llevan adelante el proyecto.

Normas, ¿pero cuáles?

El estilo de encarcelamiento de cualquier país está estrechamente relacionado con su cultura e historia. No existe un régimen penitenciario modelo. Se pueden encontrar ejemplos de buenas prácticas en muchos sistemas, y la mayoría presenta ventajas y desventajas. Las únicas normas de aplicación universal son las consagradas por los organismos regionales e internacionales de derechos humanos y los documentos sobre las prácticas pertinentes elaborados a partir de la experiencia obtenida con la aplicación de dichas normas. La constitución, y posiblemente también la legislación penal y correccional, de la mayoría de los países que se embarcan en una reforma exigirán el trato humano de los reclusos. Estos requisitos jurídicos nacionales pueden ser utilizados como la fuente de legitimidad de los programas de reforma. Puede ser necesario modificar la legislación penal y correccional a fin de tomar en cuenta las normas internacionales si se desea alcanzar dichas normas.

“ (Al llevar a cabo el proyecto de hermanamiento entre prisiones de Irlanda del Norte y centros de prisión preventiva de Moscú)..., la consolidación de la confianza, tanto personal como profesional, ha sido esencial para el proceso de cambio de actitudes. Lo que debía demostrarse a ambos grupos de colaboradores era que sus nuevos pares eran profesionales con una sólida formación, entusiasmo y dedicación. Sobre la base de este nivel de confianza, los intercambios de opiniones sobre problemas difíciles, como la eliminación de contraventanas, resultan más fluidos, pues se sabe que la intención de la otra persona no es atacar sino brindar ayuda. Esto también se ha visto favorecido por la evidencia de problemas y culturas profesionales similares. Al gestionar un proyecto de este tipo, es importante asegurar que los participantes no sientan que sus pares de Occidente están diciendo que las únicas prácticas correctas son las de su sistema”.

Informe sobre proyectos del ICPS, 2003⁷

Consolidar los puntos fuertes

Al elaborar un proyecto conviene comenzar por los puntos fuertes del sistema penitenciario en cuestión y apoyarse en ellos. Por ejemplo, en algunos estados, en particular los pequeños, los reclusos y el personal penitenciario pueden tener una relación relativamente buena debido a la proximidad de una comunidad fuera de la prisión que permita a los funcionarios aliviar sus tensiones y minimizar la violencia. En los niveles intermedios de numerosos sistemas penitenciarios trabajan personas dotadas de muchos talentos que no ascienden en la escala jerárquica por causas políticas, pero que pueden ser los encargados de liderar el cambio. Algunos estados cuentan con una sociedad civil muy activa, con muchos grupos interesados en las prisiones y los reclusos.

“ El enfoque del PNUD hacia los programas en el sector de la justicia adopta una perspectiva basada en el desarrollo de las capacidades tanto en sustancia como en proceso... Un enfoque del desarrollo de las capacidades opta por consolidar las fortalezas existentes más que por reemplazarlas”.

Ramaswamy Sudarshan, *Rule of Law and Access to Justice*, 2003⁸

Visitas de estudio

A menudo las visitas a otros países se utilizan como una técnica para difundir conocimientos sobre distintas maneras de administrar las prisiones. Dichas visitas de estudio pueden ser muy provechosas cuando se las planifica en forma exhaustiva, se estudian aspectos específicos y se reflexiona acerca de lo aprendido. También pueden resultar contraproducentes cuando los visitantes procedentes de una cultura muy diferente observan un régimen penitenciario fuera de contexto. Sin una buena planificación, existe un peligro real de que los visitantes se reúnan con un entusiasta defensor de alguna idea —como llevar a cabo las audiencias para la imposición de prisión preventiva por medio de sistemas de video o efectuar evaluaciones computarizadas de riesgos de todos los reclusos— y de que lleven esta idea a su país de origen. Luego la ponen en práctica en un entorno muy diferente e inadecuado. Al viajar a otro país, es conveniente que los visitantes se reúnan no sólo con representantes oficiales sino también con organizaciones que tal vez tengan objeciones contra el sistema en cuestión.

Las visitas de estudio entre países con un nivel socio-económico similar pueden resultar beneficiosas.

“Una delegación conjunta de funcionarios de los servicios penitenciarios de Malawi y Kenia visitó Rajasthan, India, del 7 al 15 de octubre de 2002 para estudiar los campos penitenciarios abiertos que funcionan desde hace más de 40 años y que están apareciendo por todo el subcontinente”.

Reforma Penal Internacional, 2002⁹

Hermanamiento de prisiones

Crear lazos entre prisiones de distintos países, normalmente entre una prisión de un país rico y otra de un país pobre, puede resultar eficaz si está basado en el respeto mutuo y la solidaridad entre el personal penitenciario de ambos países y si se centra en el intercambio de conocimiento y experiencias. Si constituye un proceso unidireccional, en el que el país rico dicta cátedra a su interlocutor pobre, no es probable que sea eficaz o bien recibido.

Un enfoque regional

Es posible que algunos estados deseen emprender un programa de reformas, pero tal vez debido a su pequeño tamaño o a sus altos niveles de pobreza no puedan sostenerlo. Quizás el estado esté ubicado en una región que dispone de un líder regional natural con experiencia en reformas penitenciarias y la capacidad de brindar formación, información y apoyo que resulten culturalmente adecuados y refuercen la confianza.

Asegurar la sostenibilidad

Siempre resulta difícil sostener las reformas penitenciarias. Los sistemas penales se ven perjudicados por los cambios en el estado de ánimo del público y los políticos. Un delito infame o una fuga grave puede descarrilar cualquier proyecto.

Por ende, el ímpetu necesario para continuar la reforma debe incorporarse de alguna manera al entorno político. A corto plazo, puede resultar arriesgado y no muy gratificante para los gobiernos electos proponer reformas del sistema penal. Este tema suele estar altamente polarizado. La reforma puede describirse como una liberalización y puede dar cabida a que los opositores políticos acusen al gobierno de mostrarse blando con el crimen y de preocuparse más por los delincuentes que por las víctimas. Entonces los políticos y los asesores comprometidos con la reforma del sistema penal corren riesgos. Parte de un programa de reforma penal, por lo tanto, consiste en identificar, respaldar y nutrir a los políticos comprometidos y a los funcionarios de alto rango, y poner a su disposición las herramientas que necesitan, tales como información y argumentos, ejemplos de lo que están haciendo otros gobiernos y contacto con otros individuos en puestos similares.

En los países democráticos, el respaldo del Poder Legislativo es muy importante. La mayoría de los parlamentos/congresos cuenta con un Comité de Justicia u órgano similar responsable de mantener en la agenda política el debate sobre el valor de un sistema penitenciario correctamente dirigido y de constituir una base de apoyo a las reformas dentro del Poder Legislativo. También es importante trabajar simultáneamente con organizaciones de la sociedad civil interesadas en los derechos humanos o el bienestar social (véase la nota orientativa 12).

Proyectos en países con escasez de recursos

“Con demasiada frecuencia la reforma penitenciaria tiene poca prioridad en los países con escasos recursos”.

Ramaswamy Sudarshan, *Rule of Law and Access to Justice*, 2003¹⁰

La mayoría de los países en los que son los organismos externos los que emprenden proyectos para reformar el régimen penal se enfrentan a problemas de escasez de recursos, ya sea de pobreza extrema o relativa, y a un aparato estatal con recursos insuficientes. Por ende, es necesario buscar soluciones que no requieran aportaciones irreales de recursos y que sean sostenibles a largo plazo.

“En el estado de Ekiti, se le atribuye el crédito de informatizar el funcionamiento del Ministerio de Justicia (a un programa de reforma del sistema de justicia elaborado por un donante. No queda claro qué sucede cuando no hay electricidad para las computadoras, lo cual, se sabe, suele ser la regla más que la excepción”.

Chidi Anselm Odinkalu, *The problem with DFID Access to Justice Programme in Nigeria*, 14 de septiembre de 2003¹¹

Construir nuevas prisiones y centros modernos para la formación de los funcionarios probablemente no resulte eficaz en lo que a costos respecta. Un donante internacional aportó fondos considerables a un estado latinoamericano para una nueva prisión para delincuentes juveniles menores de 18 años, de modo que no estuvieran detenidos junto a reclusos adultos. No obstante, este costoso edificio y sus amplias instalaciones educacionales no formaban parte de un programa de reforma estratégica. La administración del sistema penitenciario permaneció invariable. En son de protesta contra los maltratos, los jóvenes se amotinaron y causaron grandes daños en el edificio. Como castigo fueron nuevamente trasladados a la prisión para adultos, y la costosa prisión de menores quedó casi vacía.¹²

En países con pocos recursos, los programas de reforma penitenciaria deben poner énfasis en los siguientes aspectos:

- los cambios de actitud para crear mejores relaciones humanas entre funcionarios y reclusos;
- los cambios en la administración tendientes a reducir la burocracia y descentralizar el poder y el control, a efectos de liberar de obligaciones a los administradores de las prisiones locales para que procuren obtener nuevos recursos y hagan el mejor uso posible de los ya disponibles;
- una mayor cantidad de actividades para los reclusos con el objeto de aprovecharlos de forma provechosa para fabricar productos, generar valiosos ingresos, mejorar el mantenimiento de la infraestructura de la prisión y pasar más tiempo fuera de celdas hacinadas;
- la participación de grupos de la sociedad civil en diversos aspectos del trabajo para ayudar a los reclusos y generar recursos.

Los encargados de las reformas suelen decir que las actitudes son sumamente importantes, mientras que los edificios desempeñan un papel secundario. Sin embargo, éste podría no ser un argumento convincente para el personal penitenciario que debe pasar por encima de cloacas desbordadas al recorrer la prisión o dar a los reclusos alimentos en malas condiciones. Es necesario reconocer la tensión existente entre la necesidad de mejorar las condiciones físicas y de mejorar el desempeño de los funcionarios. No se puede hacer caso omiso de las condiciones de una prisión que representan una amenaza para la salud y el bienestar. Vivir así puede por sí solo constituir una pena o un trato inhumano y degradante.

Mejorar las condiciones físicas no garantiza que el trato mejorará sin un esfuerzo paralelo por transmitir al personal penitenciario una nueva visión. Naturalmente, la administración de la prisión puede estar preocupada por las condiciones en las que vive y trabaja el personal, y por la salud y seguridad de todos. Un enfoque razonable puede estar representado por un proyecto mixto que satisfaga la necesidad a corto plazo de tener tal vez un pozo para mejorar el suministro de agua o nuevas instalaciones de cocina, al tiempo que alcanza objetivos a más largo plazo, como por ejemplo mejorar el rendimiento del personal y reducir el número de reclusos.

Cambiar no es necesariamente reformar

Cambiar un sistema no significa necesariamente reformarlo. Las intervenciones a veces pueden resultar contraproducentes. Proporcionar dinero para reemplazar una prisión formada por un patio central rodeado de edificios bajos y precarios por una prisión moderna de ladrillo y hormigón con los últimos adelantos bien puede parecer una reforma a los planificadores de un lugar distante. Pero no les parecerá una reforma a los empleados o a los reclusos que luego tengan que mudarse al nuevo edificio.

Coordinación con otros organismos abocados a las reformas

Es posible que otros gobiernos, organismos intergubernamentales o instituciones de asistencia estén trabajando en un proyecto en el mismo país. La coordinación de las actividades de reforma penitenciaria es deficiente. Por ello, es conveniente constatar que otras organizaciones no están llevando a cabo el mismo proyecto, o proyectos similares o contradictorios.

Referencias

- 1 Discurso pronunciado durante la publicación de la Actualización anual de las previsiones sobre la población reclusa del Ministerio de Justicia, Departamento de Justicia, Nueva Zelanda, 2004.
- 2 Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, 1999, págs. 336-337.
- 3 Hiroshi Matsubara, *Nagoya prison guards face damages suit*, The Japan Times, 22 de noviembre de 2003.
- 4 Vincent Schiraldi y Judith Greene, *Cutting Prison Costs is Tempting in Times of Fiscal Crisis*, The San Diego Union-Tribune, 27 de febrero de 2002.
- 5 Turquía en Europa: ¿Más que una promesa?, Informe de la Comisión Independiente para Turquía, septiembre de 2004.
- 6 Anne Fuller, Philippe Texier, Michel Brosseau, Dilia Lemaire y Patrick Pierre-Louis, *Prolonged Pretrial Detention in Haiti*, Instituto de Justicia Vera, julio de 2002.
- 7 Informe final para el Departamento para el Desarrollo Internacional sobre el Proyecto de Colaboración Penitenciaria Moscú-Reino Unido, Centro Internacional para Estudios Penitenciarios, 2003.
- 8 Ramaswamy Sudarshan, *Rule of Law and Access to Justice: Perspectives from UNDP Experience*, trabajo presentado al grupo de expertos de la Comisión Europea sobre el estado de derecho y la administración de justicia como parte de un buen ejercicio del poder (Expert Seminar on Rule of Law and the Administration of Justice as part of Good Governance), Bruselas, 3 y 4 de julio de 2003.
- 9 Reforma Penal Internacional, boletín No. 51, diciembre de 2002.
- 10 Ramaswamy Sudarshan, *Rule of Law and Access to Justice: Perspectives from UNDP Experience*, trabajo presentado al grupo de expertos de la Comisión Europea sobre el estado de derecho y la administración de justicia como parte de un buen ejercicio del poder (Expert Seminar on Rule of Law and the Administration of Justice as part of Good Governance), Bruselas, 3 y 4 de julio de 2003.
- 11 Chidi Anselm Odinkalu, *The problem with DfID Access to Justice Programme in Nigeria*, THISDAY Online, 14 de septiembre de 2003 (www.thisdayonline.com/archive.php)
- 12 Informe del Centro Internacional para Estudios Penitenciarios (no publicado).

KING'S
College
LONDON

Centro Internacional para
Estudios Penitenciarios

International Centre for Prison Studies

School of Law
King's College London
26-29 Drury Lane
London WC2B 5RL

Tel: +44 (0)20 7848 1922
Fax: +44 (0)20 7848 1901
Email: icps@kcl.ac.uk
www.prisonstudies.org

© International Centre for Prison Studies, 2004



Foreign &
Commonwealth Office
London

Nota orientativa 2

El comienzo: la evaluación de necesidades previa al proyecto

Resumen

- Las evaluaciones de necesidades permiten determinar si un proyecto es viable y si recibirá suficiente apoyo local.
- Para garantizar la credibilidad de una intervención, las evaluaciones de necesidades deben tomar las prioridades locales como punto de partida y orientar la iniciativa.
- Antes de su llegada, quienes evalúan las necesidades deben informarse sobre la situación de los derechos humanos en el país y en las prisiones, y obtener datos básicos sobre el sistema de justicia penal.
- Una vez en el país debe recopilarse información sobre el marco jurídico, la población reclusa, el marco de empleo en los servicios públicos, el presupuesto, el nivel de respaldo político y de la sociedad civil, y los posibles riesgos.
- Deben organizarse visitas a las prisiones, durante las cuales se evaluarán las relaciones entre la administración y los funcionarios penitenciarios —así como entre éstos y los reclusos—, la capacidad del personal, el grado de apertura de la administración penitenciaria a las influencias externas y el potencial de los edificios.
- Deben evaluarse los medios de garantizar la sostenibilidad del proyecto antes de formalizar un compromiso.

“ Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”.

— *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, Artículo 10*

Notas orientativas sobre reforma penitenciaria

Esta nota orientativa es la segunda de una serie concebida para brindar ayuda práctica a quienes desarrollan e implementan proyectos de reforma penitenciaria. Todas las notas orientativas:

- están estructuradas en base al marco internacional de derechos humanos;
- pueden aplicarse a diversos entornos culturales y políticos;
- proponen soluciones probablemente sostenibles en una variedad de situaciones socio-económicas y no requieren un aumento significativo de los recursos;
- toman en cuenta las realidades de la administración penitenciaria.

Estos documentos orientativos sobre la manera de llevar a cabo proyectos de reforma penitenciaria han sido elaborados con el patrocinio del Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino Unido.

KING'S
College
LONDON

Centro Internacional para Estudios Penitenciarios

El proceso de evaluación de necesidades

Numerosos proyectos de reforma penitenciaria comienzan con una visita destinada a evaluar la viabilidad de una intervención y a efectuar recomendaciones al gobierno anfitrión y al financiador. Dichas visitas son útiles para:

- determinar si el clima político es propicio para llevar a cabo un programa de reforma penitenciaria de cualquier tipo;
- determinar el nivel de apoyo genuino a la reforma;
- evaluar el potencial para generar y mantener el apoyo a largo plazo;
- identificar las personas que podrían ser los principales protagonistas de los proyectos de reforma o en las actividades tendientes a crear un clima favorable para la reforma;
- establecer el grado de compatibilidad entre las prioridades del país anfitrión y del financiador, y evaluar en qué medida pueden desembocar en un proyecto realista;
- elaborar propuestas de actividades de reforma penitenciaria.

Credibilidad

En ocasiones, los organismos donantes pueden encomendar la realización de evaluaciones de necesidades que, una vez elaboradas, son muy buenas en teoría pero que nunca se concretan. Algunas evaluaciones de necesidades pueden conducir a propuestas de actividades que, en opinión del país organizador del proyecto, tal vez parezcan bastante marginales para sus problemas y crisis actuales. Por ejemplo, cuando una evaluación de necesidades se ve posteriormente acompañada por la informatización de los registros penitenciarios o por una propuesta para organizar un seminario de formación de una semana de duración y una visita de estudio a un país occidental para los funcionarios de mayor rango, la administración penitenciaria local quizá sienta que no se están abordando sus verdaderos problemas cotidianos, como las fallas en el sistema de suministro de agua, la escasez de medicamentos, una corrupción profundamente arraigada o una cultura de violencia.

“ El Secretario de la Administración Penitenciaria del Estado de Saõ Paulo invita a directores de más de 80 prisiones a una reunión en la Secretaría en el centro de la ciudad de Saõ Paulo. El estado tiene la misma superficie que España y muchos de estos directores han arribado desde las zonas fronterizas después de más de ocho horas de viaje. El último mes fue particularmente turbulento a causa de la ‘megarebelión’ del 18 de febrero, en la que participaron 27.000 reclusos de 25 cárceles de 22 ciudades de todo el estado. Fallecieron 19 personas y más de 7.000 fueron tomadas como rehenes, incluyendo a 2.250 civiles que se encontraban dentro de los penales para visitar a sus familiares. El Primer Comando de la Capital (PCC) fue acusado por los disturbios, pero la facilidad con la que los reclusos habían organizado y coordinado los motines puso al descubierto la evidente corrupción del personal penitenciario, que permitió a los reclusos tener acceso a teléfonos celulares. Los directores de las prisiones, que ya tienen bastante con las dificultades cotidianas de dirigir penales hacinados con recursos insuficientes, ahora se sienten en guerra con las pandillas organizadas que se han afianzado dentro del sistema penitenciario”.

People’s Palace Productions, *Staging Human Rights*, 2002¹

Para aumentar la credibilidad también es necesario emprender la visita contando de antemano con buena información sobre el país y su sistema penitenciario, además de demostrar voluntad de escuchar el análisis que el personal penitenciario ha elaborado sobre sus propios problemas y las soluciones que sugieren.

“ Solamente en muy pocas ocasiones los proyectos de asistencia financiados, diseñados, dirigidos y evaluados por extranjeros obtienen un verdadero compromiso o participación de parte de los habitantes de los países destinatarios de la asistencia”.

Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad*, 1999²

La información que debe recopilarse antes de la visita

Existe una amplia variedad de información de acceso público que puede recogerse fácilmente acerca de los sistemas penitenciarios de todo el mundo, por lo que es posible elaborar un documento informativo sobre el país anfitrión antes de la visita evaluadora.

La situación de los derechos humanos en las prisiones

Los informes anuales sobre los derechos humanos elaborados por el Departamento de Estado de los Estados Unidos (www.state.gov) y por Amnistía Internacional (www.amnesty.org) abarcan todos los países y contienen información sobre las prisiones (cuando está disponible), así como datos generales sobre el grado de cumplimiento con los derechos humanos. La Federación Internacional de Helsinki (www.ihf-hr.org) y Human Rights Watch (www.hrw.org) periódicamente elaboran informes sobre las condiciones en las prisiones de países específicos. Los informes de Human Rights Watch contienen numerosas referencias a los instrumentos internacionales sobre los derechos humanos. El Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino Unido elabora un informe anual sobre los derechos humanos (www.fco.gov.uk).

Los informes del Comité para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (www.cpt.coe.int) ofrecen información muy detallada sobre los 46 países que integran el Consejo de Europa. Brindan datos sobre la estructura básica del sistema de los países visitados, problemas generales y abundantes detalles sobre las prisiones visitadas por sus delegaciones, además de información general sobre el trato policial a los sospechosos.

El proyecto Salud en Prisiones de la Organización Mundial de la Salud (Europa), del que participan 28 estados miembro, proporciona información sobre la prestación de servicios sanitarios en algunos países (www.hipp-europe.org).

Hechos básicos sobre el sistema penitenciario y la utilización del encarcelamiento

El Ministerio del Interior (Inglaterra y Gales) redacta la Lista de Población Reclusa Mundial (www.homeoffice.gov.uk/rds) que contiene datos comparativos sobre los porcentajes y poblaciones reclusas de todos los países del mundo, así como análisis regionales. En su Compendio del Mundo Penitenciario, el Centro Internacional para Estudios Penitenciarios (www.prisonstudies.org) proporciona información sobre los sistemas penitenciarios de todo el mundo y ofrece un desglose de la población reclusa, detalles del régimen penitenciario y datos comparativos sobre el uso del encarcelamiento. También presenta tablas con las cifras más altas y más bajas correspondientes a la población reclusa total, porcentajes de población reclusa, tasas de ocupación y porcentajes de detenidos en prisión preventiva, reclusas y reclusos extranjeros.

Muchos ministerios nacionales y administraciones penitenciarias cuentan con sus propios sitios web, donde describen detalladamente sus sistemas penitenciarios. Es posible acceder a la mayoría de los mismos a través del Compendio del Mundo Penitenciario. Prisoners Abroad (www.prisonersabroad.org.uk) es una institución benéfica del Reino Unido que brinda información, asesoramiento y apoyo a los ciudadanos británicos detenidos en el extranjero, a sus familiares y amigos, y a ex-convictos o detenidos que han recuperado la libertad y tratan de volver a establecerse en el R.U.

Información sobre niveles de corrupción

No es fácil tener acceso a información específica sobre corrupción en los sistemas penitenciarios, pero Transparencia Internacional (www.transparency.org) presenta un panorama general sobre la probabilidad de que haya corrupción en un país en particular, y en general es posible deducir el nivel de corrupción dentro del sistema penitenciario a partir del nivel de corrupción registrado en el país. *El Informe Global de la Corrupción* y el *Índice de Percepciones de Corrupción* constituyen útiles fuentes de información sobre corrupción.

Problemas actuales

Los informes periodísticos sobre los problemas recientes en el ámbito penitenciario que han recibido cobertura en los medios brindan una buena idea de los acontecimientos actuales. En algunos países se publican periódicos en inglés, como The Japan Times o The Moscow Times, y el sitio web de noticias de la BBC (www.bbc.co.uk/news) es una útil fuente de información actual.

Otras intervenciones de participantes internacionales

Las autoridades responsables de organizar la evaluación de necesidades tal vez consideren que no les conviene revelar toda la información acerca de otros organismos internacionales y donantes y de sus planes de reforma penitenciaria. También es posible que desconozcan el cuadro completo. Para evitar conflictos o duplicidades debe procurarse obtener dicha información. Las organizaciones que más probablemente estarán involucradas son las siguientes:

- Naciones Unidas: incluyendo la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD);
- organismos europeos: el Consejo de Europa, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, la Unión Europea;
- otros organismos internacionales: el Comité Internacional de la Cruz Roja, el Instituto Raoul Wallenberg (Suecia);
- organismos americanos: la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos;
- organismos africanos: la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos;
- organismos gubernamentales de asistencia internacional: muchos gobiernos cuentan con departamentos de asistencia internacional que suelen tener sitios web con información sobre los proyectos que patrocinan, por ejemplo www.usaid.gov, www.dfid.gov.uk, [www.ausaid.gov.au](http://www.usaid.gov), www.acdi-cida.gc.ca, www.sida.se y www.danida.dk.

La evaluación de necesidades en el país

Recopilación de información sobre el marco jurídico

El número de reclusos, su condición y la forma en que se dirigen las prisiones estarán estrechamente relacionados con el marco jurídico. Se requerirá información sobre el tipo de sistema jurídico, el grado de detalle de las leyes y el margen de libertad de acción otorgado a diversas autoridades.

La legislación sobre procedimiento penal

La legislación que rige el procedimiento penal tiene importancia para las prisiones porque estipula lo siguiente:

- quién toma la decisión de poner a un procesado en prisión preventiva;
- cuánto puede durar la prisión preventiva;
- si las autoridades penitenciarias tienen alguna facultad para solicitar al tribunal que ponga en libertad a los detenidos en prisión preventiva;
- en qué condiciones deben estar detenidos quienes se encuentran en prisión preventiva.

La legislación sobre procedimiento penal puede tener un efecto significativo sobre el número de reclusos y sobre la manera en que son tratados los detenidos en prisión preventiva.

El poder para efectuar las reformas que parecen obvias, por ejemplo que se debe permitir a los detenidos en prisión preventiva salir de sus celdas hacinadas y recorrer los amplios corredores de la prisión a fin de participar en actividades comunitarias o que debe permitírseles comunicarse con sus familiares, puede estar fuera del alcance de las autoridades penitenciarias si los fiscales tienen derecho a estipular con quién pueden comunicarse los reclusos.

Información sobre las condenas

No es posible realizar muchas propuestas sensatas para reformar un régimen penitenciario si no se comprenden las características y la composición de la población reclusa. Si las prisiones albergan un gran número de reclusos que no representan ningún riesgo de seguridad condenados por delitos menores o por no pagar multas, la reforma requerida será muy diferente a la que deba implementarse en penales donde están reclusos condenados por delitos violentos y graves, y numerosos miembros de organizaciones criminales.

Se requiere información básica sobre el marco de imposición de condenas para poder determinar si los tribunales cuentan con diferentes opciones de condenas o si a la mayor parte de los convictos se les aplica una multa o una pena de reclusión, y cuántos de los que deben pagar la multa no lo hacen y en su lugar cumplen una pena en prisión. La información requerida demostrará lo siguiente:

- el porcentaje de detenidos en prisión preventiva;
- la proporción de la población reclusa condenada por un delito grave y/o violento;
- el número de reclusos encarcelados por no pagar una multa;
- la duración de las condenas que están cumpliendo los reclusos.

Utilizando dicha información es posible formarse una opinión sobre el nivel de seguridad requerido y sobre el tipo y nivel adecuado de personal penitenciario.

Leyes y reglamentaciones penitenciarias

A menudo las leyes y las reglamentaciones penitenciarias suelen ser muy anticuadas; en ocasiones, datan de épocas coloniales y apenas se las pone en práctica. Gran parte del personal penitenciario tal vez nunca haya visto o leído las leyes y las reglamentaciones. En otros países el sistema estará completamente regido por la legislación y el personal la utilizará como una guía para sus decisiones diarias. En estas circunstancias, una simple reforma podría requerir modificar las leyes o, cuando menos, promulgar un decreto. No se puede desarrollar o implementar ningún proyecto si no se comprende el lugar que ocupan las leyes en la forma en que la administración penitenciaria actualmente lleva a cabo su labor.

Recopilación de información sobre el marco administrativo y financiero

Contratación y empleo en los servicios públicos

El nivel y la calidad del personal penitenciario y sus condiciones de empleo se verán influidos por la estructura de los servicios públicos. Resulta esencial contar con información sobre las normas que rigen los servicios públicos, los requisitos requeridos y las prácticas de contratación y promoción para entender las posibilidades de reforma y los obstáculos que se encontrarán. Es importante evaluar la ética de los integrantes de los servicios públicos. En muchos países de ingresos bajos y medios, los servicios penitenciarios tienen una tradición de servicio público que puede formar una base sólida para un desarrollo positivo.

En numerosos países, los sistemas penitenciarios no son parte de los servicios públicos civiles sino que son administrados como parte de la fuerzas policiales o militares (véase la nota orientativa 7).

Información presupuestaria y financiera

En casi todos los lugares del mundo, los sistemas penitenciarios tienen problemas de recursos. Los presupuestos son insuficientes o el gobierno central no los implementa en la práctica. A menudo, los presupuestos de las prisiones están subsumidos dentro de un presupuesto ministerial de mayor envergadura. Es importante, pero a menudo muy difícil, determinar cuánto cuesta el sistema penitenciario, si hay fondos para efectuar reformas y quién toma, en última instancia, las decisiones referentes a los gastos.

Recopilación de información sobre la sociedad civil y política

Cuando se recibe una solicitud de ayuda para una reforma penitenciaria, es conveniente evaluar de dónde procede el impulso que anima esta solicitud. ¿La inspira un deseo de evitar las críticas internacionales o el anhelo de ser aceptado por algún organismo internacional, como el Consejo de Europa o la Unión Europea? ¿Ha asumido un nuevo gobierno o se ha creado un nuevo ministerio a cargo del sistema penitenciario? ¿Es una reacción del gobierno ante las presiones de los medios, la sociedad civil o el Poder Legislativo? ¿Se ha producido algún escándalo, por ejemplo una fuga muy comentada, un motín o el brote de una enfermedad infecciosa?

¿Cuán genuina es la solicitud y de dónde provendrá el apoyo necesario para un programa de reforma penitenciaria? ¿Existe un partido político o grupo en el cuerpo legislativo que probablemente mire con buenos ojos la reforma penitenciaria?

“ Finalmente, cuando los resultados en materia de salud y educación son decepcionantes, en particular para los pobres, resulta tentador recomendar una solución técnica que trate de resolver la causa inmediata del problema. ¿Por qué no dar suplementos de vitamina A, desparasitar a los niños y formar mejor a los maestros? ¿Por qué no elaborar un ‘programa mínimo’ de intervención en el ámbito de la salud para todos? Aunque cada intervención sea valiosa, no basta con recomendarla para corregir los problemas institucionales fundamentales que impidieron su adopción inicialmente. La falta de conocimientos acerca de la solución técnica correcta tal vez no sea el obstáculo decisivo. Lo que se necesita es un conjunto de dispositivos institucionales que incentiven a los responsables de las políticas, proveedores y ciudadanos a adoptar la solución y adaptarla a las condiciones locales”.

Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial*, 2004³

En muchos países, los grupos de la sociedad civil son los principales proponentes del cambio y también una de las fuentes de información más importantes sobre el régimen penitenciario y su verdadero funcionamiento.

Los grupos religiosos suelen tener acceso a las prisiones y a reclusos individuales por un largo tiempo y pueden constituir una buena fuente de información para averiguar cómo son realmente las prisiones para quienes viven y trabajan allí. Estos grupos tal vez logren contrarrestar cualquier descripción excesivamente optimista del funcionamiento del sistema penitenciario que las autoridades de las prisiones desearán, naturalmente, presentar a los visitantes extranjeros. Hablar con los familiares de los reclusos puede ser extremadamente enriquecedor.

“ En los regímenes autoritarios y semiautoritarios, sólo es posible defender los derechos humanos y la democracia si existen canales o ‘nichos’ de entrada”.

OCDE, *Evaluation of programmes promoting participatory development and good governance*, 1997⁴

También es importante determinar si hay fuerzas poderosas opuestas a la reforma, identificarlas y evaluar tanto la causa de su oposición como las medidas que podrían hacerlas cambiar de opinión. Deben evaluarse los medios de comunicación para determinar su probable grado de hostilidad o de apertura mental.

“ Por ejemplo, los equipos de evaluación a corto plazo tal vez puedan identificar cuáles de las principales instituciones estatales adolecen de los más notorios defectos y cuáles son las mejoras más apremiantes. Sin embargo, a menudo no logran descubrir cuán realmente abiertas a un proyecto de ayuda son las personas clave de dichas instituciones, quiénes se opondrán probablemente a las reformas y cómo canalizarán sus objeciones, y qué sucedió de hecho con los proyectos anteriores de reforma”.

Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad*, 1999⁵

Evaluación del sistema penitenciario

Se debe contar con alguna información sobre la historia del régimen penitenciario y sus raíces. ¿Es un legado de la época colonial, basado originalmente en el sistema de una potencia colonial como Gran Bretaña, Portugal, Francia o España? ¿Deriva de una tradición militar que consideraba las prisiones como un elemento del control ejercido por una dictadura militar? ¿O las prisiones estaban tradicionalmente relacionadas con la policía y los fiscales? ¿Cuán abierto es el régimen a quienes no pertenecen a su ámbito?

Las visitas deben incluir una variedad de establecimientos penitenciarios, incluyendo instituciones para detenidos en prisión preventiva, penales para reclusos condenados, prisiones de alta seguridad, cárceles de mujeres y para delincuentes juveniles. Es importante que estas visitas no sean un mero paseo turístico durante el cual se inspeccionen solamente las secciones de la prisión permitidas por las autoridades. Deben organizarse charlas con los reclusos y con funcionarios de todos los niveles. Debe intentarse evaluar la calidad de las relaciones entre funcionarios y reclusos. Se pueden utilizar los siguientes indicadores:

- ¿Se permite hablar en privado con los reclusos?
- ¿Cuán libremente hablan los reclusos reunidos para una charla? ¿Pueden hablar todos o ya se ha designado a algún portavoz para responder todas las preguntas?
- ¿El personal de la prisión conoce a algún recluso por su nombre? ¿Los reclusos traban de buena gana conversaciones con los funcionarios?

Debe hacerse un esfuerzo para evaluar el porcentaje de reclusos pertenecientes a algún grupo étnico, cultural o religioso minoritario, además del número de quienes presentan enfermedades mentales u otras características que constituirían una vulnerabilidad.

Muchos sistemas penitenciarios habrán formulado políticas, planes, programas y proyectos de reforma, que a menudo habrán quedado sin implementar. Es posible que anteriormente se hayan llevado a cabo evaluaciones de necesidades y que sus recomendaciones hayan sido simplemente archivadas. Resulta provechoso formular preguntas para averiguar cuáles son los programas y planes actuales y por qué está resultando difícil ponerlos en práctica. Tal vez los funcionarios del sistema penitenciario hayan deseado implementar ciertas reformas durante años, pero quizá no hayan podido. Averiguar cuáles son estas reformas y elaborar un programa basado en ellas, si resultan convenientes, puede propiciar que los integrantes del sistema local lo asuman como propio.

“ Ningún programa de asistencia concebido e impuesto desde el exterior puede jamás esperar echar raíces, efectuar cambios significativos o ser sostenible tras la partida de quienes aportan la ayuda. Sólo por este motivo es fundamental tomar debida cuenta del punto de vista —e indudablemente de las recomendaciones— de los beneficiarios. Hacer esto es un punto de partida, pero también un importante requisito práctico para lograr una asistencia exitosa en el campo de los derechos humanos. Ésta es la razón principal para situar el punto de vista de los beneficiarios en el epicentro de cualquier análisis que se haga de dichos programas”.

Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos,
*Local Perspectives: Foreign Aid to the Justice Sector, 2000*⁶

La administración de los riesgos

Todos los proyectos de reforma penitenciaria conllevan el riesgo de fracaso. El fracaso puede deberse a una deficiente evaluación inicial de los problemas, a un cambio en el gobierno, a un cambio en las autoridades de la administración penitenciaria y al consiguiente cambio de opinión sobre las prioridades o el cumplimiento con los derechos humanos. La reforma penitenciaria puede tornarse muy dificultosa si se produce algún incidente espectacular, como una fuga masiva o el asesinato de un guardia, susceptible de atribuirse a una iniciativa tendiente a otorgar más derechos a los reclusos. No obstante, un proyecto bien elaborado debería tener en cuenta la posibilidad

de que ocurran contratiempos y ser lo bastante flexible como para hacer frente a la necesidad de reformular los planes.

A la búsqueda de soluciones económicas

En la mayoría de las circunstancias es improbable que se disponga de inversiones financieras considerables, por lo que deben buscarse soluciones de bajo costo. Para ello existen varias alternativas:

- evaluar los recursos disponibles en los edificios actuales, como el espacio que podría usarse para cultivar alimentos para reclusos y funcionarios;
- identificar las organizaciones de la sociedad civil u otras organizaciones gubernamentales que podrían estar dispuestas a brindar algún tipo de ayuda a las prisiones;
- considerar la posibilidad de que los funcionarios no se desempeñen sólo como guardias y que, en cambio, se involucren en una amplia gama de actividades con los reclusos en las que éstos, cuando sea posible, canalicen sus habilidades.

A la búsqueda de sostenibilidad

Los pilares de la sostenibilidad son los siguientes:

- un compromiso a largo plazo de parte del gobierno para con el respeto por los derechos humanos; y
- mecanismos en el ámbito jurídico, legislativo y de la sociedad civil que continúen vigilando el cumplimiento y rindiendo informes.

Una evaluación de necesidades debe medir la fuerza de estos pilares de la sostenibilidad además de incorporar al diseño de futuros proyectos medidas que apoyen y desarrollen esta maquinaria a largo plazo.

Referencias

- 1 *Staging Human Rights 1: Interim Report*, People's Palace Productions, Queen Mary, Universidad de Londres, mayo de 2002.
- 2 Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, 1999, pág. 260.
- 3 Banco Mundial, *Informe de Desarrollo Mundial 2004: Hacer que los servicios funcionen para los pobres*, Banco Mundial, 2004, págs. 11-12.
- 4 *Evaluation of programmes promoting participatory development and good governance*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 1997, pág. 79.
- 5 Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, 1999, pág. 262.
- 6 *Local perspectives: foreign aid to the justice sector*, Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos, 2000, pág. 9.



Centro Internacional para
Estudios Penitenciarios

International Centre for Prison Studies

School of Law
King's College London
26-29 Drury Lane
London WC2B 5RL

Tel: +44 (0)20 7848 1922
Fax: +44 (0)20 7848 1901
Email: icps@kcl.ac.uk
www.prisonstudies.org

© International Centre for Prison Studies, 2004



Foreign &
Commonwealth Office
London

Nota orientativa 3

Medición y evaluación de los resultados de los proyectos

Resumen

- Evaluar los resultados de los proyectos de reforma penitenciaria en el campo de los derechos humanos requiere ir más allá de la mera elaboración de informes acerca de las acciones emprendidas.
- Puede resultar difícil establecer las relaciones causa-efecto al intentar demostrar el éxito de una intervención. No obstante, puede crearse un marco de evaluación, basado en los requisitos principales consagrados por los derechos humanos.
- Deben medirse los cambios en la legislación, los procedimientos y las instituciones al mismo tiempo que se analizan los informes sobre las verdaderas condiciones de las prisiones y el trato de los reclusos.
- Cuando se reforma un régimen penal íntegro pueden utilizarse ciertos indicadores para evaluar los progresos, tales como la reducción de la población reclusa, la reformulación de la ética del régimen penitenciario, la apertura de las prisiones a la sociedad civil y el establecimiento de controles independientes.
- Pueden utilizarse encuestas para medir los cambios en las condiciones de las prisiones, en el trato de los reclusos y en las actitudes de los funcionarios penitenciarios.
- Es posible evaluar el impacto de medidas específicas, como la introducción de controles independientes o el apoyo de organizaciones de la sociedad civil.

“ Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”.

— *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, Artículo 10*

Notas orientativas sobre reforma penitenciaria

Esta nota orientativa es la tercera de una serie concebida para brindar ayuda práctica a quienes desarrollan e implementan proyectos de reforma penitenciaria. Todas las notas orientativas:

- están estructuradas en base al marco internacional de derechos humanos;
- pueden aplicarse a diversos entornos culturales y políticos;
- proponen soluciones probablemente sostenibles en una variedad de situaciones socio-económicas y no requieren un aumento significativo de los recursos;
- toman en cuenta las realidades de la administración penitenciaria.

Estos documentos orientativos sobre la manera de llevar a cabo proyectos de reforma penitenciaria han sido elaborados con el patrocinio del Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino Unido.

KING'S
College
LONDON

Centro Internacional para Estudios Penitenciarios

La dificultad de evaluar los resultados de las reformas penitenciarias

Puede resultar difícil medir los cambios en el nivel de cumplimiento de los derechos humanos por parte de los sistemas penitenciarios.

Un cambio descrito como una reforma en realidad tal vez no traiga aparejadas mejores condiciones en las prisiones, un menor número de muertes, menos maltratos, una reducción del número de delincuentes juveniles en custodia o reclusas mejor protegidas contra los abusos sexuales.



El difícil evaluar el desempeño de la justicia”.

Ramaswamy Sudarshan, *Rule of Law and Access to Justice*, 2003¹

Es más fácil hallar indicadores sencillos y objetivos para medir el éxito de los programas destinados a aumentar el rendimiento de las cosechas o las tasas de vacunación que para los programas destinados a fortalecer la sociedad civil o el imperio de la ley”.

Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad*, 1999²

La evaluación de un programa a veces no implica más que informar que se ha construido y se está ocupando un nuevo edificio, que cierto número de funcionarios penitenciarios ha asistido a un curso sobre derechos humanos y recibido un certificado, que se ha elaborado un informe que identifica las deficiencias de un sistema en particular y sugiere un plan de acción, o que un grupo de altos funcionarios ha pasado varias semanas en otra jurisdicción estudiando sus métodos y sistema. Dichas intervenciones no producen necesariamente ningún cambio en las actitudes del personal penitenciario ni el trato de los reclusos.

A veces, restaurar los edificios puede mejorar las condiciones en que se encuentran los reclusos, pero a veces, no. Puede ser peor vivir en un edificio nuevo con celdas individuales y un sistema de sanidad integral que en un anticuado conjunto de dormitorios ubicados en torno a un patio si los reclusos están encerrados todo el día en celdas individuales con ventanas pequeñas y no hay suministro de agua para limpiar los nuevos retretes internos.

La formación de los funcionarios penitenciarios puede acarrear consecuencias inesperadas. Por ejemplo, una formación deficiente del personal penitenciario sobre los derechos humanos simplemente puede incrementar sus conocimientos acerca de las limitaciones a sus propios derechos y aumentar su resentimiento hacia los reclusos.



La primera pregunta: ‘¿Está diciendo que los hombres que le cercenaron la cabeza a un rehén el mes pasado tienen derecho a gozar de los derechos humanos?’. Nada de lo que se escriba podría permitir apreciar acabadamente la vehemencia de estas palabras espetadas por el director de una prisión que ahora está de pie y completamente erguido. Se dirige a mí con el título formal de ‘doctor’, pero me escupe las palabras desde el otro extremo de la habitación”.

People’s Palace Productions, *Staging Human Rights*, 2002³

Se puede leer un informe elaborado por un visitante experto, pero luego se lo puede considerar demasiado impracticable o demasiado difícil de implementar, y termina archivado en un cajón. Una visita de funcionarios penitenciarios a otro país, en particular si cuando los de un país pobre visitan uno rico, puede llevar a una falta de comprensión: que los reclusos del país anfitrión tienen un mejor nivel de vida que los ciudadanos decentes del país de los visitantes.



Las prisiones del Reino Unido son como los balnearios del Mar Negro”.

Un funcionario del servicio penitenciario ucraniano,
Informe sobre una misión del ICPS, 1999

La evaluación de los resultados —como los nuevos edificios, las horas de formación dictadas al personal, las leyes enmendadas, los seminarios organizados y las visitas de estudio llevadas a cabo— no reflejará automáticamente que se haya efectuado un trabajo eficiente para crear un régimen penitenciario más respetuoso de los derechos humanos.

También es peligroso suponer que los cambios se han hecho para mejor porque ha cambiado un aspecto del sistema. Por ejemplo, mejorar la calidad de la actividad policial puede tener como resultado una mayor detección de las actividades delictivas. Se imputará y arrestará a más personas, y probablemente aumentarán los detenidos en prisión preventiva. Los penales que alberguen detenidos en prisión preventiva estarán más hacinados y serán más peligrosos para la salud. Los tribunales estarán inundados de causas, por lo que se tardará más en dar inicio a los juicios y se prolongará la detención preventiva. Por ende, la evaluación debe tomar en cuenta las repercusiones que el cambio ejercerá sobre el resto del sistema y analizar si el proyecto produjo, o no, el resultado deseado.

La evaluación de proyectos para reformas indirectas

A un gobierno puede no entusiasmarle la reforma penitenciaria. En tales circunstancias, los proyectos tal vez reciban apoyo porque apuntan a introducir una agenda indirecta para la reforma, por ejemplo, influyendo en el debate público sobre las penitenciarías, cambiando la actitud del público hacia las prisiones y los reclusos por medio de información y estudios, o intentando efectuar modificaciones en la legislación. Tales proyectos pueden ser llevados adelante por organizaciones no gubernamentales (ONG), grupos de abogados y diversos grupos de la sociedad civil.

Puede resultar difícil medir el resultado de algunas de estas actividades. Por ejemplo, un grupo en particular o una coalición de grupos puede lanzar vehementes campañas para proteger los derechos de los reclusos. Cuando al cabo de diez años de estas campañas se sanciona una nueva ley que defiende los derechos de los reclusos, muchas de las partes interesadas tal vez se atribuyan el crédito y resultará imposible probar a la labor de quién se debe la reforma.

“ Los evaluadores a menudo tratan de analizar los vínculos entre un proyecto individual y los cambios en la situación general de los derechos humanos. Se trata de una tarea extremadamente difícil a causa de otras variables”.

OCDE, *Evaluation of programmes promoting participatory development and good governance*, 1997⁴

Es posible medir los cambios positivos

No obstante, los sistemas penitenciarios sí mejoran y las mejoras de hecho se pueden medir. Desde el desmembramiento de la ex-Unión Soviética ha mejorado mensurablemente el trato que reciben los casi 1,3 millones de reclusos en los países del ex-bloque soviético. La mayoría de los estados ex-soviéticos ha adoptado un marco de legalidad en sus sistemas penitenciarios, otorgando derechos sociales a los reclusos y eliminando procedimientos humillantes, como el afeitado de cabezas, y penas crueles, como la reclusión en celdas sin luz.

En varios estados de distintas regiones del mundo, los gobiernos han llegado al poder con la determinación de reformar las prisiones y, hasta cierto punto, han tenido éxito. En Chile, por ejemplo, una reforma general del sistema jurídico incluyó una reforma de las prisiones. Los siguientes son algunos de los cambios generados por el programa de reforma penitenciaria:

- procedimientos de admisión más humanos que incluyen la entrega de folletos informativos a los nuevos reclusos, autorización para que los nuevos detenidos telefonen a sus familias y mejores procedimientos para llevar a cabo los controles médicos;
- mejor higiene con más sábanas limpias y un mayor suministro de materiales de limpieza;
- mejor atención médica;
- celdas de aislamiento menos intimidantes;
- un mayor número de reclusos autorizados a trabajar con una mejor paga, más actividades de capacitación y actividades laborales para las mujeres y los reclusos vulnerables;

- mayor cantidad de clases de educación y asociaciones con bibliotecas locales;
- una mejor reinserción social con la participación de estudiantes de trabajo social;
- autorización para que los niños visiten a sus padres encarcelados;
- mejores procedimientos para efectuar reclamaciones y suministro de información a los reclusos sobre dichos procedimientos y sobre sus derechos jurídicos;
- una unidad especial para las reclusas embarazadas y las madres con bebés;
- separación de los delincuentes juveniles de los adultos.

Aún es posible que en Chile los reclusos sean víctimas de maltratos, que muchos se sientan inseguros y a merced de reclusos más fuertes, y que no todas las enfermedades reciban de inmediato el tratamiento correcto. Sin embargo, los cambios descritos anteriormente no sólo se pueden medir sino que además contribuyen al establecimiento de un sistema penitenciario con un mayor respeto por los derechos humanos.

¿Qué se debe medir?

El marco dentro del cual se deben realizar las mediciones es el marco internacional de los derechos humanos, el cual asegura que se evaluarán los resultados que deben formar parte de un régimen penitenciario que funciona dentro de un contexto ético. Este tipo de contexto sitúa al trato adecuado de los reclusos en el centro de la cuestión. Los resultados administrativos son importantes pero secundarios.

Al intentar definir indicadores que midan los cambios en el cumplimiento de los derechos humanos en un sistema penitenciario podría resultar provechoso usar una lista de verificación basada en los siguientes requisitos internacionales.

Derecho a la vida

Los fallecimientos en custodia, las cifras y tendencias correspondientes, y las disposiciones vigentes tendientes a garantizar que dichos datos son fidedignamente registrados e independientemente investigados, así como las disposiciones en vigor para asegurar que se aplican las lecciones aprendidas y se combate la ilegalidad. La incidencia de enfermedades infecciosas, como la tuberculosis, el VIH y la hepatitis B y C; tendencias de mortalidad. Tratamiento de reclusos suicidas y con enfermedades mentales.

Prevención de la tortura y de las penas y tratos degradantes e inhumanos

Informes sobre tortura o trato degradante e inhumano elaborados por organismos nacionales e internacionales, familiares de los reclusos y los medios de comunicación (aunque un mayor número de denuncias de maltrato tal vez sólo signifique que el régimen penitenciario está más abierto y que las reclamaciones anteriormente reprimidas ahora llegan al mundo exterior).

Derecho a la vida familiar

Información procedente de fuentes gubernamentales y no gubernamentales, así como de visitantes consulares (que visitan a sus conciudadanos detenidos en prisión)⁵ acerca del número de reclusos visitados, la frecuencia de las visitas autorizadas, las condiciones en que se llevan a cabo las visitas, si los niños pueden visitar a sus padres en prisión, el acceso a los teléfonos, si se lee e intercepta la correspondencia, y si todos los reclusos, incluidos los indigentes, pueden enviar correspondencia.

Trato con humanidad y respeto por la dignidad inherente al ser humano

La existencia de un documento que establezca los valores éticos del sistema que se comunica a los funcionarios, la cantidad y calidad de formación en derechos humanos brindada a éstos, informes de organismos nacionales e internacionales, visitantes consulares, medios de comunicación y familiares⁶.

El trato en las prisiones debe ser rehabilitador

La información brindada por el gobierno, las ONG y los visitantes consulares sobre la disponibilidad de trabajo, actividades educativas y vínculos con el mundo exterior.

Reforma de un régimen penal íntegro

Cuando se reforma y humaniza un régimen íntegro pueden utilizarse los siguientes indicadores para medir el éxito de la reforma:

- una disminución sostenida de la población reclusa;
- un menor uso de la prisión preventiva;
- un nuevo marco penal con una reducción en el número total y la duración de las condenas a prisión;
- la introducción de medidas alternativas que sean aplicadas por los tribunales, aceptadas por el público y, de hecho, utilizadas para reemplazar las condenas en prisión más que para aumentar el número de reclusos;
- un menor número de delincuentes juveniles en custodia;
- traslado fuera de la prisión de los reclusos con enfermedades mentales graves;
- análisis optativos para detectar infecciones de VIH y la segregación no automática de los reclusos infectados con este virus;
- mayor participación judicial en las decisiones que involucran la privación de libertad;
- apertura de las prisiones a los grupos de la sociedad civil;
- introducción de mecanismos independientes de vigilancia;
- introducción de mecanismos independientes para efectuar reclamaciones, como un defensor del recluso u “*ombudsman*”.

Medición de los cambios en las condiciones penitenciarias

Mejorar las condiciones básicas de vida de los reclusos puede ser uno de los grandes objetivos de un proyecto tendiente a asegurar que el trato en la prisión no sea inhumano y degradante. Un proyecto dirigido a mejorar las condiciones de vida podría reunir una serie de factores para obtener una imagen acabada y determinar si la mejora es real. Un conjunto razonable de indicadores podría incluir los siguientes:

- las dimensiones de la celda o dormitorio;
- el espacio por recluso en metros cuadrados;
- el tiempo que los reclusos permanecen en la celda o dormitorio (un espacio más reducido puede ser aceptable si los reclusos permanecen en dichos recintos solamente durante la noche);
- el número de personas alojadas en la celda o dormitorio (la evaluación podría tomar en consideración el método usado para seleccionar los compañeros de celda/dormitorio y la atención prestada para determinar la compatibilidad y seguridad de los reclusos);
- el número de camas en relación con el número de reclusos;
- si los reclusos tienen acceso a instalaciones sanitarias o si hay instalaciones sanitarias en la celda o dormitorio y, en caso afirmativo, si están sujetas a algún control;
- el acceso de las reclusas a los productos de higiene femenina necesarios;
- la cantidad de luz natural (nuevamente, de mayor importancia si el recluso permanece en la celda todo el día y no sólo durante la noche). ¿Hay suficiente luz para leer?
- el suministro de elementos básicos, como una cama o colchoneta y ropa de cama;
- la frecuencia, cantidad y calidad de las comidas;
- el acceso al agua potable;
- la temperatura (¿hace mucho frío en invierno o excesivo calor en verano?).

Medición del acceso de los reclusos a sus derechos legales

Para cumplir con los derechos humanos, los sistemas penitenciarios deben asegurar que los reclusos gocen de un acceso adecuado al asesoramiento jurídico y a recursos contra los presuntos abusos. Pueden utilizarse los siguientes indicadores:

- un acceso inmediato a los abogados para los detenidos en prisión preventiva;
- el suministro de información en idiomas comprendidos por los reclusos sobre cómo formular reclamaciones y procurar una reparación;
- exhibir dentro de la prisión carteles con información sobre el mecanismo para formular reclamaciones y el acceso a los servicios consulares para los extranjeros;
- en países con escasos recursos, el establecimiento de un servicio paralegal que brinde asesoramiento jurídico a los reclusos.

Medición de la prevención de la tortura y el maltrato

La naturaleza cerrada de las prisiones y el desequilibrio en la relación de poder entre los reclusos y el personal penitenciario implican que el maltrato es una posibilidad permanente en los sistemas penitenciarios de todo el mundo. Uno de los principales objetivos de los proyectos de reforma penitenciaria consiste en poner en práctica mecanismos que reduzcan la probabilidad de que ocurran maltratos. Dichos mecanismos incluyen inspecciones independientes, la designación de defensores del recluso u “ombudsmen”, visitas de organismos abocados a los derechos humanos y la supervisión parlamentaria. Los mecanismos de supervisión tendrán más probabilidad de alcanzar el éxito si:

- son independientes de las autoridades penitenciarias;
- tienen acceso irrestricto a los lugares de detención y acceso confidencial a los reclusos, sus familiares y al personal penitenciario;
- gozan del poder de publicar sus hallazgos (siempre que no divulguen ciertas informaciones relacionadas con la seguridad);
- tienen el poder de exigir que se modifiquen ciertas prácticas.

Medición de los cambios en las actitudes del personal penitenciario

Las actitudes del personal penitenciario son clave para el trato correcto de los reclusos y muchos proyectos de reforma penitenciaria están orientados a cambiar dichas actitudes por medio de la formación, la exposición a otros sistemas y prácticas, y su participación en el proceso de cambio. Medir los efectos de todas estas actividades es una tarea compleja, para la cual se pueden utilizar los siguientes métodos:

- encuestas entre el personal penitenciario;
- encuestas entre los reclusos para averiguar en qué medida ha cambiado la forma en que son tratados por los funcionarios;
- una evaluación de ciertos aspectos de la práctica penitenciaria para determinar si los funcionarios están adoptando métodos o decisiones diferentes;
- obtención de las opiniones de los familiares de los reclusos.

“ De mayo de 1999 a septiembre de 2000 se implementó en Nizhnii Novgorod un programa múltiple destinado a prevenir el contagio con el VIH en la prisión y tratar a los reclusos seropositivos. El proyecto alcanzó dos grandes logros en las siguientes áreas: En primer lugar, ... el proyecto produjo un cambio enorme en la actitud de la administración respecto de la infección con el VIH. La administración de la prisión modificó su... respuesta a la epidemia, pasando de un control epidemiológico pasivo a una oferta activa de información y mejores cuidados... En segundo lugar, el proyecto mejoró ostensiblemente las condiciones de vida de los reclusos seropositivos. Se construyó un nuevo pabellón para

estos reclusos dentro de la colonia para tuberculosos número 3, lo que permitió el traslado de reclusos con ambas infecciones del... hospital a la colonia, donde sus condiciones de vida eran bastante aceptables... Finalmente, el proyecto ciertamente influyó en los conocimientos que el personal penitenciario tenía acerca de la transmisión del VIH y los riesgos de tratar con seropositivos”.

Herman Reyes y Paola Bollini, *Evaluation of the implementation of the project of HIV prevention in the prison system of Nizhnii Novgorod oblast, 2000*⁷

Medición del trabajo de los grupos de la sociedad civil

Los cambios en los indicadores enumerados anteriormente pueden ser el resultado de una combinación de factores, incluyendo la labor de las organizaciones pertenecientes a la sociedad civil. Evaluar el impacto del trabajo de estas organizaciones es una tarea compleja porque gran parte de su labor tiene objetivos a largo plazo y no está estrechamente relacionada con los resultados. Se pueden utilizar los siguientes indicadores:

- Visibilidad: ¿Logran que se preste atención al mensaje sobre reforma penal?
- Estrategia: ¿Tienen un plan coherente para influir en el debate, basado en una evaluación que determine las medidas susceptibles de influir?
- Credibilidad: ¿Elaboran documentos que merecen respeto, reciben cobertura periodística y son tomados en serio por los poderes Ejecutivo y Legislativo?
- Amplio alcance: ¿Logran ir más allá de los activistas por los derechos humanos y los grupos dedicados a la justicia penal y llegan a la opinión pública, como los grupos de mujeres, los grupos comunitarios y los grupos preocupados por la salud y la educación?

Las condenas por reincidencia tras el encarcelamiento

A menudo se alega que es necesario medir las tasas de condenas por reincidencia de los reclusos puestos en libertad a fin de evaluar el éxito del encarcelamiento. Se trata de una tarea problemática ya que resulta difícil comparar las tasas de reincidencia y extraer conclusiones apropiadas. No es posible conocer el número real de los nuevos delitos cometidos por todos los reclusos puestos en libertad porque tales acciones normalmente son mantenidas en secreto. Por ende, nunca se pueden medir satisfactoriamente las tasas de reincidencia. Se puede averiguar el número de arrestos y nuevas condenas impuestas a los reclusos liberados si la base estadística es lo suficientemente buena (aunque casi nunca lo es, incluso en países con una capacidad muy desarrollada para llevar datos estadísticos).

Además, no es fácil efectuar comparaciones con las tasas de condenas por reincidencia de otras jurisdicciones debido a que estos datos se recopilan con métodos diferentes y durante períodos diferentes. Algunas jurisdicciones, a diferencia de otras, consideran que una infracción técnica de la libertad condicional es un caso de reincidencia. Ninguna mide la gravedad de la reincidencia en relación con el delito anterior. Por lo tanto, no es fácil comparar o interpretar las estadísticas. Si cambiara la tasa de condenas por reincidencia de un sistema penitenciario, la primera pregunta que formularían los criminólogos no es ‘¿Qué es lo que están haciendo bien?’ sino ‘¿Qué han cambiado?’. Los estudios demuestran que la mejor variable para predecir si un delincuente volverá a ser condenado es su historial delictivo, el número de condenas anteriores en prisión y su ambiente social.

“ Un análisis efectuado por el departamento de investigaciones del Servicio Correccional de Canadá sobre 50 estudios que se remontaban a 1958 y comprendían a 336.052 delincuentes demostró lo siguiente:

- ninguno de los análisis halló que el encarcelamiento redujera la reincidencia;
- las tasas de reincidencia de quienes habían sido enviados a prisión y de los condenados a realizar trabajos comunitarios eran similares;
- las condenas en prisión más largas no estaban asociadas con una menor reincidencia”.

Forum on Corrections Research, Servicio Correccional de Canadá, 1998⁸

En consecuencia, una menor tasa de condenas por reincidencia, suponiendo que los datos son exactos, podría tener muchas causas, como por ejemplo un cambio en la detención de delincuentes menos peligrosos, un cambio en las circunstancias imperantes fuera de la prisión (una recuperación de la economía, tal vez) o un cambio en los métodos policiales (se abandona la práctica de investigar sistemáticamente a los ex-reclusos).

También es un problema comparar las tasas de condenas por reincidencia posteriores a una condena en prisión con las tasas de condena posteriores a una condena que no incluye el encarcelamiento porque no son comparables la situación y el historial de los convictos a quienes se les aplicaron las diferentes condenas.

Referencias

- 1 Ramaswamy Sudarshan, *Rule of Law and Access to Justice: Perspectives from UNDP Experience*, trabajo presentado al grupo de expertos de la Comisión Europea sobre el estado de derecho y la administración de justicia como parte de un buen ejercicio del poder (Expert Seminar on Rule of Law and the Administration of Justice as part of Good Governance), Bruselas, 3 y 4 de julio de 2003.
- 2 Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, 1999, pág. 284.
- 3 *Staging Human Rights 1: Interim Report*, People's Palace Productions, Queen Mary, Universidad de Londres, mayo de 2002.
- 4 *Evaluation of programmes promoting participatory development and good governance*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 1997, págs. 86-87.
- 5 Según el Artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, las autoridades locales deberán informar sin retraso alguno a todos los extranjeros detenidos de su derecho a que su consulado sea informado de la detención. Cuando el nacional lo solicite, las autoridades deberán notificar al consulado sin demora, facilitar la comunicación libre con el consulado y otorgar al consulado acceso al detenido.
- 6 Véase Andrew Coyle, *Humanity in Prison: questions of definition and audit* (Humanidad en prisión: cuestiones de definición y evaluación), Centro Internacional para Estudios Penitenciarios, 2003, el cual analiza cómo medir el trato con humanidad y presenta una herramienta de evaluación.
- 7 Herman Reyes y Paola Bollini, *Evaluation of the implementation of the project of HIV prevention and management activities in the prison system of Nizhnii Novgorod oblast*, Federación Rusa, Reforma Penal Internacional, 2000.
- 8 Servicio Correccional de Canadá, *Forum on Corrections Research*, septiembre de 1998, volumen 10:3.

KING'S
College
LONDON

Centro Internacional para
Estudios Penitenciarios

International Centre for Prison Studies

School of Law
King's College London
26-29 Drury Lane
London WC2B 5RL

Tel: +44 (0)20 7848 1922
Fax: +44 (0)20 7848 1901
Email: icps@kcl.ac.uk
www.prisonstudies.org

© International Centre for Prison Studies, 2004



Foreign &
Commonwealth Office
London

Nota orientativa 4

Cómo resolver el hacinamiento de las prisiones

Resumen

- El hacinamiento de las prisiones es un problema muy difundido en todo el mundo.
- Genera situaciones de riesgo para el personal penitenciario y provoca enfermedades, violencia y abusos de los derechos humanos.
- Puede llevar a situaciones que constituyen un trato inhumano y degradante para los reclusos, y condiciones de trabajo inaceptables para el personal penitenciario.
- A largo plazo existen dos soluciones posibles: aumentar la capacidad del sistema penitenciario o reducir el número de reclusos.
- Aumentar la capacidad del sistema penitenciario raramente sirve como estrategia a largo plazo para reducir el hacinamiento. Suele resultar más eficaz cambiar el procedimiento penal y las políticas sobre la aplicación de condenas.
- A corto plazo se puede reducir el hacinamiento por medio de amnistías, examinando la legalidad de las reclusiones a fin de liberar a quienes fueron detenidos ilegalmente y sacando de las prisiones a los grupos que no deberían estar internados allí, como los enfermos mentales.
- Es posible mitigar sus efectos haciendo mejor uso del espacio general disponible, revisando los niveles de seguridad, clasificando a los reclusos según el riesgo que presentan para la seguridad de modo que los menos peligrosos puedan ser alojados en sectores con menor seguridad, y creando actividades que generen ingresos y produzcan alimentos.

“ Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”.

— *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, Artículo 10*

Notas orientativas sobre reforma penitenciaria

Esta nota orientativa es la cuarta de una serie concebida para brindar ayuda práctica a quienes desarrollan e implementan proyectos de reforma penitenciaria. Todas las notas orientativas:

- están estructuradas en base al marco internacional de derechos humanos;
- pueden aplicarse a diversos entornos culturales y políticos;
- proponen soluciones probablemente sostenibles en una variedad de situaciones socio-económicas y no requieren un aumento significativo de los recursos;
- toman en cuenta las realidades de la administración penitenciaria.

Estos documentos orientativos sobre la manera de llevar a cabo proyectos de reforma penitenciaria han sido elaborados con el patrocinio del Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino Unido.

KING'S
College
LONDON

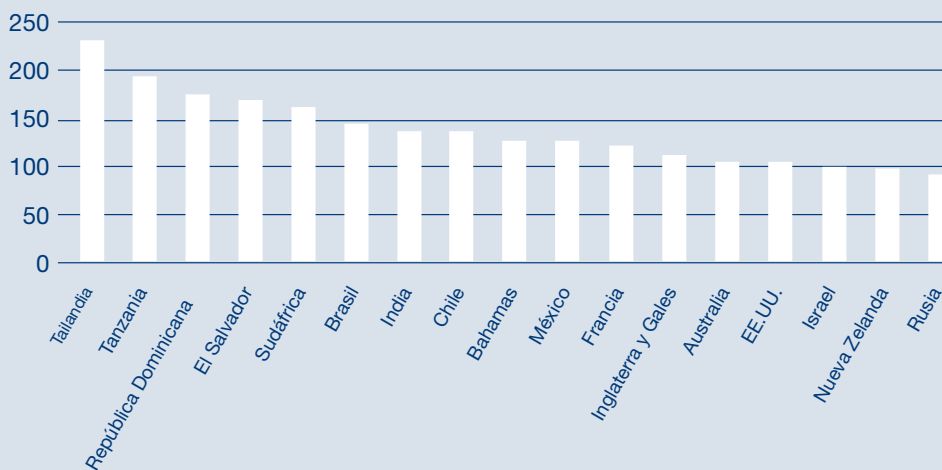
Centro Internacional para Estudios Penitenciarios

El grado de hacinamiento

Muchas prisiones del mundo están hacinadas. Es decir, que alojan un mayor número de reclusos que para lo que fueron previstas. Podemos encontrar casos de hacinamiento en Oriente y Occidente, en el mundo desarrollado y en el mundo en vías de desarrollo. Por ejemplo, el régimen penitenciario de Inglaterra y Gales ha estado continuamente hacinado durante los últimos 20 años¹. Actualmente en los EE. UU., el hacinamiento del sistema penitenciario federal es del 33%, mientras que en los sistemas estatales alcanza el 17%². Algunos países presentan niveles más altos. El porcentaje de ocupación de la única penitenciaría de Barbados, la prisión de Glendairy, es del 302%, y el de las prisiones del Camerún alcanza el 296%.

La tabla siguiente ilustra los niveles de hacinamiento según mediciones oficiales. Sin embargo, no existe una definición internacionalmente aceptada de “hacinamiento” y los criterios usados varían enormemente desde “dos reclusos en una celda construida para uno” hasta “dos en una cama hecha para uno”, o tener apenas suficiente espacio para acostarse en el suelo.

Niveles de ocupación en algunos sistemas penitenciarios de todo el mundo. El 100% representa la ocupación completa



Estas estadísticas fueron tomadas del Compendio del Mundo Penitenciario (World Prison Brief Online) al 19 de abril de 2004 y, si bien no corresponden necesariamente al mismo año, representan las cifras más recientes disponibles. Los porcentajes han sido redondeados al entero más próximo.

Los niveles de hacinamiento varían y en algunos países alcanzan proporciones que podrían constituir penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

“ Los efectos negativos que las deficientes condiciones materiales ejercen sobre las vidas de los reclusos en la prisión de Oporto se vieron sin duda exacerbados por el hecho de que el establecimiento estaba tremendamente hacinado, especialmente los pabellones de hombres. La situación en el pabellón B era típica: de 122 celdas de 7m² (diseñadas para un solo recluso), 118 alojaban a tres internos y las cuatro restantes, a dos; el espacio para vivir estaba igualmente limitado en los tres dormitorios del pabellón, que albergaban hasta a diez reclusos en habitaciones con una superficie de apenas algo más de 16m².

Visita del CPT a Portugal, 2001³

Concentración del hacinamiento

En muchos sistemas penitenciarios, el hacinamiento se concentra en la etapa de la prisión preventiva y en numerosos países los reclusos preventivos suelen padecer las peores condiciones del sistema. En el caso de los países de la ex-Unión Soviética, el hacinamiento habitualmente se

concentra en los centros de prisión preventiva (SIZO), mientras que otros sectores del sistema no presentan una ocupación completa.

¿Cómo se mide el hacinamiento?

Hay distintas maneras de medir el hacinamiento. Una de ellas toma en cuenta las dimensiones del espacio personal por recluso. La mayoría de los sistemas penitenciarios tiene una cifra que establece la capacidad de sus prisiones e indica cuándo están hacinadas. Sin embargo, estas cifras suelen estar basadas en definiciones locales de lo que se considera un espacio aceptable. No existe una norma universal internacionalmente aceptada. En ocasiones, cuando las penitenciarias han alcanzado su máxima capacidad, los reclusos quedan detenidos en centros policiales, donde las condiciones pueden ser aún peores que en los hacinados centros de prisión preventiva.

“ El Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT) ha recomendado usar un espacio de 4 metros cuadrados por persona como una medida útil cuando se tenga como objetivo mejorar niveles de hacinamiento totalmente inaceptables. Sin embargo, ha descrito una celda individual de 4,5 metros cuadrados como ‘muy pequeña’ e inadecuada para períodos de detención que excedan de uno o dos días; una celda de 6 metros cuadrados, como ‘bastante pequeña’; y una de 10 metros cuadrados, como ‘de buen tamaño para ser ocupada por un solo individuo’, pero ‘bastante pequeña’ para dos. Ha considerado que las celdas para un único ocupante de 8 metros cuadrados y 9 metros cuadrados brindan condiciones de detención ‘completamente satisfactorias’ y ‘razonables’ ”.

Visitas a Islandia (1998), los Países Bajos (1997) y Hungría (1999)

El espacio personal asignado a cada recluso es sólo una de las medidas del hacinamiento. El espacio del que dispone cada recluso en una celda o dormitorio debe ser analizado a la luz del tiempo que pasa cada día fuera de la celda o dormitorio hacinado. Permanecer 23 horas por día en un espacio de 3 m² es mucho peor que solamente pasar allí la noche y poder estar el resto del día en un patio, taller o aula. Las condiciones de hacinamiento empeoran cuando en las instalaciones hay escasa luz natural y una ventilación limitada.

Los efectos del hacinamiento se extenderán a todos los sectores de la prisión. Ejercerá presión sobre los servicios públicos, por ejemplo el suministro de agua disponible y la capacidad de las cloacas. La cocina tal vez no cuente con las instalaciones para preparar suficientes comidas, lo cual también empeora si los reclusos cocinan, lavan, secan sus ropas y se bañan en la celda en lugar de hacerlo en instalaciones exteriores. El hacinamiento también afectará a la capacidad de acceso a ciertos servicios, como actividades laborales, educativas y deportivas. Las camas pueden resultar insuficientes, de modo que los reclusos tengan que turnarse para dormir.

“ En las prisiones las condiciones eran duras y letales... En promedio, las celdas tenían menos de un metro cuadrado de espacio por recluso ”.

Departamento de Estado de los EE. UU., *Informe sobre Madagascar*, 2003⁴

Las consecuencias del hacinamiento

El hacinamiento en las prisiones puede:

- violar derechos humanos fundamentales, como el derecho a la vida y a la seguridad de la persona;
- tener efectos potencialmente peligrosos para la salud pública, dado que el hacinamiento actuaría como una incubadora de enfermedades infecciosas, como la tuberculosis y el VIH/SIDA;
- perjudicar la salud mental;

- afectar severamente a la capacidad de controlar la delincuencia y la violencia dentro de las prisiones;
- crear un ambiente peligroso para el personal penitenciario;
- imposibilitar que se ofrezcan las normas mínimas de luz, aire y privacidad;
- tornar imposible el cumplimiento de los requisitos mínimos de la ONU sobre la separación de hombres y mujeres, jóvenes y adultos, detenidos en prisión preventiva y reclusos condenados.

El hacinamiento y la reforma penitenciaria

En ocasiones un hacinamiento severo puede desencadenar una reforma penitenciaria a causa de la preocupación de la opinión pública por las elevadas tasas de mortalidad entre la población reclusa, los motines o los problemas de salud. En sociedades donde hay libertad de expresión, la cobertura periodística de los efectos del hacinamiento puede ser extremadamente dramática y visualmente impactante. Otras razones para disminuir el hacinamiento pueden ser la presión de las críticas efectuadas por los organismos internacionales o un deseo del gobierno de lograr la aceptación internacional. La presión del personal penitenciario o de sus organismos representativos debido a los temores por su salud y seguridad también puede impulsar al gobierno a buscar una solución.

En ocasiones, la reforma penitenciaria es un tema que figura en la agenda de un nuevo gobierno o del nuevo Ministro del Interior o de Justicia, y disminuir un hacinamiento severo puede ser una manera relativamente no controvertida de comenzar el proceso.

¿Qué puede hacerse?

Para solucionar el hacinamiento de las prisiones pueden adoptarse diferentes medidas:

- incrementar la capacidad de las prisiones;
- reducir el número de reclusos (véanse las notas orientativas 5 y 15);
- adoptar medidas a corto plazo, como amnistías y otros planes de puesta en libertad anticipada;
- hacer un mejor uso del espacio total disponible en el sistema penitenciario;
- hacer un mejor uso de todo el espacio disponible en las prisiones hacinadas;
- mejorar las condiciones de vida.

Incremento de la capacidad de las prisiones

Cuando las prisiones existentes estén desmoronándose y en ruinas puede hacer falta construir nuevas prisiones. Sin embargo, no hay pruebas de que construir penitenciarías adicionales sea una estrategia exitosa a largo plazo para reducir el hacinamiento. También debe reconocerse que las prisiones resultan caras de construir y, posteriormente, de mantener.

“... algunos estados europeos se embarcaron en exhaustivos programas de construcción de prisiones para, más tarde, darse cuenta de que sus poblaciones reclusas crecían a la par de la mayor capacidad lograda por sus prisiones. Por el contrario, en aquellos países que gozan de sistemas penitenciarios relativamente no hacinados, la existencia de políticas tendientes a limitar y/o controlar el número de personas encarceladas en general ha sido una herramienta de utilidad para mantener la población reclusa en un nivel manejable”.

Visita del CPT a Hungría, 2001⁵

Si es necesario aumentar la capacidad del sistema penitenciario construyendo más prisiones, se deberá proporcionar alojamiento de menor seguridad cuando sea posible. La mayoría de los sistemas penitenciarios aloja demasiados reclusos en los sectores de alta seguridad. Las prisiones de menor seguridad son más económicas de construir y por lo general brindan mejores condiciones.

“ Las prisiones no contaban con suficientes fondos ni funcionarios, y estaban hacinadas. Por ejemplo, en la prisión civil de Niamey había aproximadamente 550 reclusos en un edificio construido para 350... Durante el año se terminó de construir una nueva prisión de máxima seguridad en Koutoukale; sin embargo, no contribuyó mucho a aliviar el hacinamiento de los centros penitenciarios”.

Departamento de Estado de los EE. UU., *Informe sobre Níger*, 2003⁶

En general, el volumen de la población reclusa de un país está determinado por las decisiones acerca de la forma en que el gobierno opta por responder a los delitos más que por ser un reflejo de las tasas reales de delincuencia.

“ Durante esta conferencia nos han recordado en varias oportunidades que la forma en que se administran las prisiones en diferentes países está estrechamente relacionada con las estructuras sociales de cada estado. Las prisiones no existen en el vacío. En gran medida, reflejan los valores defendidos por cada sociedad. Un ejemplo es la forma en que una sociedad aplica el encarcelamiento... Una sociedad puede optar por tener una tasa de encarcelamiento alta o baja, y dicha elección se ve reflejada en los patrones de condena adoptados por cada juez en particular. En años recientes, varios países europeos, especialmente en Europa Occidental, han optado, ya sea consciente o inconscientemente, por tener altas tasas de encarcelamiento. Lo hicieron mediante la sanción de una legislación más punitiva o porque los políticos y los medios de difusión alentaban a las autoridades judiciales a enviar más gente a prisión por más tiempo”.

13.^a Conferencia de Directores Europeos de Administración Penitenciaria, Estrasburgo, noviembre de 2002⁷

Los niveles de utilización del encarcelamiento varían en gran medida entre distintos países. En cualquier país, las tasas referentes a la población reclusa se miden por cada 100.000 habitantes. El promedio de población reclusa mundial es algo menos de 150 reclusos por cada 100.000 habitantes.

Los Estados Unidos tienen el 4,6% de la población mundial y el 23,1% de los reclusos de todo el mundo, mientras que por el contrario Canadá, su vecino septentrional, tiene el 0,51% de la población mundial y el 0,4% de los reclusos de todo el mundo.

Tasas de encarcelamiento en algunos sistemas penitenciarios de todo el mundo

	Tasa de encarcelamiento (por cada 100.000 habitantes)		Tasa de encarcelamiento (por cada 100.000 habitantes)
Estados Unidos de América	715	El Salvador	158
Bielorrusia	554	Inglaterra y Gales	141
Rusia	548	Reino Unido: Escocia	130
Ucrania	416	China	119
Bahamas	410	Tanzania	116
Sudáfrica	402	Canadá	116
Tailandia	340	Australia	114
Chile	204	Finlandia	71
México	169	Japón	58
Brasil	169		
Nueva Zelanda	161		

Estas estadísticas fueron tomadas del Compendio del Mundo Penitenciario (World Prison Brief Online) al 22 de noviembre de 2004 y, si bien no corresponden necesariamente al mismo año, representan las cifras más recientes disponibles.

Reducción del número de reclusos

Para reducir los altos niveles de reclusión se requiere la adopción de medidas en múltiples niveles. El proceso de justicia penal es complejo y la labor de la policía, los fiscales, los jueces, las autoridades penitenciarias y los organismos de salud y bienestar está interrelacionada. Si un estado desea reducir su población reclusa de modo sostenible, deberá adoptar las siguientes medidas:

- revisar su sistema de justicia penal;
- determinar a quiénes se encarcela, durante cuánto tiempo y con qué objeto;
- generar un debate político y público sobre el crimen y la justicia.

Las siguientes medidas pueden disminuir la utilización del encarcelamiento:

- reformar el código penal con el objeto de eliminar algunos delitos de la legislación penal;
- reducir el uso de la detención preventiva;
- crear un nuevo marco penal con penas de reclusión más breves;
- mejorar el funcionamiento y la credibilidad de las penas alternativas existentes y/o introducir nuevas medidas alternativas;
- introducir mecanismos de libertad condicional y anticipada;
- reforzar las instalaciones para menores y enfermos mentales para que las personas que no deberían ser encarceladas puedan ser retiradas del sistema de justicia penal.

Métodos para solucionar el hacinamiento a corto plazo

Es posible adoptar medidas a corto plazo tendientes a aliviar la situación y mejorar las condiciones tanto del personal penitenciario como de los reclusos mientras se desarrolla una estrategia a más largo plazo.

A veces se utilizan las amnistías para reducir el número de reclusos: en algunos países todos los años se liberan grupos de reclusos para una fecha determinada, por ejemplo el Día de la Independencia. Las amnistías resultan valiosas a corto plazo, pero se han identificado varias dificultades:

- la opinión pública no suele haber sido adecuadamente sensibilizada y puede mostrarse temerosa ante la perspectiva de una liberación masiva de “criminales”;
- es posible que se libere a los reclusos sin que medie ninguna preparación o apoyo social, por lo que pueden regresar a prisión en muy poco tiempo;
- la liberación de reclusos con enfermedades infecciosas sin un seguimiento adecuado puede representar un riesgo para la salud pública;
- a menudo suelen liberarse reclusos en masa porque pertenecen a una determinada categoría, sin que medie ninguna evaluación de los riesgos individuales.

Es posible revisar **la legalidad de la detención** de todos los reclusos. La experiencia demuestra que en algunas jurisdicciones un número significativo de imputados en prisión preventiva están detenidos ilegalmente o han excedido la duración de la pena que cumplirían si fueran condenados. Además, algunos internos podrían ser reubicados en instalaciones más apropiadas. Por ejemplo, los reclusos con trastornos mentales podrían ser internados en hospitales; algunos extranjeros podrían optar por ser trasladados a sus países de origen en virtud de los tratados al efecto; y los menores serían alojados en hogares juveniles o en hogares de guarda.

“ Al hablar de la disminución del número de reclusos en Mozambique, la Relatora Especial sobre Prisiones y Condiciones de Detención en África observa que la reducción podría deberse en parte al ‘establecimiento de «comisiones destinadas a fortalecer la legalidad» que periódicamente examinan la legalidad de las detenciones visitando las prisiones y

corroborando los expedientes de los reclusos. Pueden decidir liberar a detenidos en prisión preventiva o incluso poner en libertad a quienes han cumplido su condena pero no pueden pagar una multa. Las comisiones también liberan a los reclusos que pueden demostrar ser menores de 16 años”.

Dra. Vera Chirwa, Relatora Especial sobre Prisiones y Condiciones de Detención en África, *Informe sobre la segunda visita a Mozambique, 2001*⁸

Reducción del hacinamiento mediante un mejor empleo

de los recursos existentes

Hacer un mejor uso del espacio total disponible en el sistema penitenciario

Podría estudiarse cómo se están utilizando las instituciones regionales o nacionales. Es posible analizar por qué algunas prisiones no están hacinadas y examinar la posibilidad de trasladar a ellas a algunos internos de los establecimientos hacinados, teniendo en cuenta que los reclusos tal vez prefieran ser alojados en una prisión cercana a su hogar o familiares.

Hacer un mejor uso de todo el espacio disponible en las prisiones hacinadas

Es posible convertir edificios existentes en desuso o poco usados para generar espacios adicionales de recreación o alojamiento. Se suele argumentar que no se debe permitir a los reclusos salir de sus celdas hacinadas al área exterior a causa de la reducida seguridad perimetral. Si se mejora la seguridad perimetral elevando el muro de la prisión, por ejemplo, podría permitirse que los reclusos usen más los patios.

“ En la prisión de máxima seguridad de Tete, los muros no son suficientemente altos como para garantizar la seguridad y, por lo tanto, los reclusos tienen limitadas posibilidades de hacer ejercicio al aire libre”.

Dra. Vera Chirwa, Relatora Especial sobre Prisiones y Condiciones de Detención en África durante una visita a Mozambique en 2001⁹

Es posible reparar los alojamientos actualmente inhabitables para poder usarlos nuevamente.

Si los internos están reclusos en grandes barracas, podrían instalarse tabiques para darles un grado razonable de privacidad, muy especialmente en los baños y áreas de higiene. Esta medida puede mitigar algunas de las consecuencias del hacinamiento.

“ En la cárcel de mujeres de Bayan Zurka, Mongolia, los grandes dormitorios han sido subdivididos por medio de simples marcos de madera y láminas de madera prensada para brindarles su propio espacio a grupos de 4 a 6 reclusas”.

Informe sobre misiones del ICPS, 1999

Es posible modificar la forma en que se clasifican o “zonifican” los sectores de una prisión a fin de flexibilizar el movimiento del personal penitenciario y los reclusos por la institución. Así, los reclusos pueden pasar más tiempo fuera de sus celdas sin que esto entrañe el contacto entre categorías no autorizadas de reclusos. Se puede incrementar el tiempo fuera de la celda o barraca por medio de pasillos, patios, gimnasios y otros espacios donde puedan reunirse los grupos de reclusos en forma alternada.

Se puede también comenzar a clasificar a los reclusos de modo de poder agrupar a los que requieren una menor supervisión y permitirles más tiempo fuera de su celda o dormitorio.

Podría revisarse el uso del alojamiento. A veces, por ejemplo, debido a una escasez de funcionarios o para comodidad de éstos, los reclusos se concentran en una o dos celdas aunque se disponga de celdas vacías adicionales.

Asistencia humanitaria inmediata

En ocasiones, el hacinamiento es tan grave que muchas vidas corren riesgo. Entonces podría ser conveniente procurar en forma urgente fondos para resolver la crisis a corto plazo y evitar muertes entre los reclusos.

En los procesos de vigilancia y distribución de dichos fondos podrían participar organizaciones humanitarias locales y grupos no gubernamentales.

Referencias

- 1 Información extraída de los informes anuales del Servicio de Prisiones de Inglaterra y Gales.
- 2 *Prison and Jail Inmates at Midyear 2003*, Departamento de Justicia de los EE.UU., Oficina de Estadísticas Judiciales, mayo de 2004, pág. 1.
- 3 *Informe presentado ante el gobierno portugués sobre la visita a Portugal realizada por el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes entre el 19 y el 30 de abril de 1999*, Estrasburgo, julio de 2001.
- 4 *Country Reports on Human Rights Practices 2002: Madagascar*, (Informes sobre los derechos humanos en 2002: Madagascar), Departamento de Estado de los EE.UU., Washington DC, www.state.gov, 2003.
- 5 *Informe presentado ante el gobierno húngaro sobre la visita a Hungría realizada por el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes entre el 5 y el 16 de diciembre de 1999*, Estrasburgo, marzo de 2001.
- 6 *Country Reports on Human Rights Practices 2002: Niger*, (Informes sobre los derechos humanos en 2002: Níger), Departamento de Estado de los EE.UU., Washington DC, www.state.gov, 2003.
- 7 *Report of European Committee on Crime Problems* (Informe del Comité Europeo sobre la delincuencia), 13.^a Conferencia de Directores Europeos de Administración Penitenciaria, Estrasburgo, noviembre de 2002.
- 8 Dra. Vera Chirwa, Relatora Especial sobre Prisiones y Condiciones de Detención en África, *Informe sobre la segunda visita a Mozambique llevada a cabo entre el 4 y el 14 de abril de 2001*, Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (ACHPR), Banjul, 2001.
- 9 *Ibidem*.

KING'S
College
LONDON

Centro Internacional para
Estudios Penitenciarios

International Centre for Prison Studies

School of Law
King's College London
26-29 Drury Lane
London WC2B 5RL

Tel: +44 (0)20 7848 1922
Fax: +44 (0)20 7848 1901
Email: icps@kcl.ac.uk
www.prisonstudies.org

© International Centre for Prison Studies, 2004



Foreign &
Commonwealth Office
London

Nota orientativa 5

La prisión preventiva

Resumen

- Los detenidos en prisión preventiva no son convictos, y deben mantenerse separados de quienes hayan sido sentenciados.
- Los instrumentos internacionales sobre derechos humanos hacen hincapié en la necesidad de que todos los procesos que afecten a los detenidos en prisión preventiva se encuadren en un marco de presunción de inocencia.
- Sin embargo, en las comisarías de policía de algunos países todavía son comunes los casos de tortura de sospechosos y los detenidos en prisión preventiva suelen estar reclusos en las peores condiciones penitenciarias, a veces durante largos períodos.
- En algunos países, la mayor parte de la población reclusa está constituida por reclusos preventivos. Al incrementar el cumplimiento de los derechos humanos en un régimen penitenciario, es prioritario reducir el número de preventivos, mejorar las condiciones en las que se los mantiene y asegurar que tengan acceso a asesoramiento jurídico y oportunidades de prepararse para su juicio.
- Algunas reformas importantes son, por ejemplo, cambiar los procedimientos implementados por la policía y los fiscales para agilizar los juicios, imponer plazos a la prisión preventiva, desarrollar servicios jurídicos de bajo costo en cooperación con la sociedad civil, revisar la legalidad de la detención de los imputados y mejorar las condiciones de vida de los detenidos en prisión preventiva.

“ Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”.

— *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, Artículo 10*

Notas orientativas sobre reforma penitenciaria

Esta nota orientativa es la quinta de una serie concebida para brindar ayuda práctica a quienes desarrollan e implementan proyectos de reforma penitenciaria. Todas las notas orientativas:

- están estructuradas en base al marco internacional de derechos humanos;
- pueden aplicarse a diversos entornos culturales y políticos;
- proponen soluciones probablemente sostenibles en una variedad de situaciones socio-económicas y no requieren un aumento significativo de los recursos;
- toman en cuenta las realidades de la administración penitenciaria.

Estos documentos orientativos sobre la manera de llevar a cabo proyectos de reforma penitenciaria han sido elaborados con el patrocinio del Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino Unido.

KING'S
College
LONDON

Centro Internacional para Estudios Penitenciarios

La condición especial de los detenidos en prisión preventiva

La utilización de la prisión preventiva y las condiciones en que se recluye a los detenidos preventivos son una medida importante del grado de respeto por los derechos humanos y el imperio de la ley.

- Los preventivos están detenidos; sin embargo, debe considerárseles inocentes hasta que se haya probado su culpa. La forma en que son tratados debe reflejar su condición.
- Los instrumentos internacionales sobre derechos humanos requieren que los detenidos en prisión preventiva sean alojados separados de los reclusos condenados, salvo en circunstancias excepcionales.
- La prisión preventiva debería aplicarse en pocas ocasiones y debería existir una presunción a favor de no mantener en prisión preventiva a sospechosos.
- La función de investigar los cargos debe mantenerse separada de la administración de la detención, de modo que no haya posibilidades de que se utilicen las condiciones de la detención o el trato durante la detención como una forma de ejercer presión para extraer confesiones.
- Los detenidos en prisión preventiva deben ser informados de los fundamentos de su detención y de sus derechos jurídicos.
- Se debe permitir el acceso confidencial a asesores jurídicos y abogados defensores, y la decisión de imponer la detención debe ser apelable tanto al inicio del período de detención como posteriormente.

“ Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad”.

Artículo 11 (1) de la Declaración Universal de los Derechos Humanos

La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio”.

Artículo 9 (3) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Excepto en casos especiales indicados por ley, toda persona detenida a causa de una infracción penal tendrá derecho, a menos que un juez u otra autoridad decida lo contrario en interés de la administración de justicia, a la libertad en espera de juicio con sujeción a las condiciones que se impongan conforme a derecho. Esa autoridad mantendrá en examen la necesidad de la detención”.

Principio 39 del Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión

Las medidas sustitutivas de la prisión preventiva se aplicarán lo antes posible. La prisión preventiva no deberá durar más del tiempo que sea necesario para el logro de los objetivos indicados en la regla 6.1 y deberá ser aplicada con humanidad y respeto por la dignidad del ser humano”.

Regla 6 de las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad

La imposición de la prisión preventiva y su duración deben ser reducidas al mínimo compatible con los intereses de la justicia”.

Recomendación N° R (99) 22 sobre el hacinamiento en las prisiones y el aumento excesivo de la población reclusa (Consejo de Europa, 1999)

Problemas generales de la prisión preventiva

El número de detenidos en prisión preventiva

Existen enormes diferencias en la aplicación de la prisión preventiva entre un país y otro. En algunos, el problema más acuciante que debe abordar una reforma penitenciaria es el profuso empleo de la prisión preventiva. Por ejemplo en épocas del régimen soviético, en todos los países de la ex-Unión Soviética a los acusados se los detenía en prisión preventiva en forma virtualmente automática. Era necesario introducir un cambio fundamental y éste ha requerido un largo proceso en algunos de estos países.

En algunos países en desarrollo los acusados son demasiado pobres para salir en libertad bajo fianza y no se dispone de recursos para que se los someta a juicio en un plazo razonable. El resultado: largos años en prisión esperando que comience el juicio.

Ciertos países tienen procedimientos judiciales tan engorrosos que los juicios pueden demorar años y muchos no disponen de los recursos necesarios para brindarle a cada detenido en prisión preventiva una defensa apropiada.

Estados con los mayores porcentajes de detenidos en prisión preventiva entre su población reclusa

1	Paraguay	92,7%	14	Uganda	65,7%
2	Haití	83,5%	15	Madagascar	65,4%
3	República Dominicana	79,8%	16	Benín	64,5%
4	Honduras	78,5%	17	Nigeria	63,0%
5	Andorra	77,0%	18	Libia	62,6%
6	Mozambique	72,9%	19	Bangladesh	60,3%
7	Uruguay	72,5%	20	Nepal	59,8%
8	India	70,4%	21	Burundi	59,4%
9	Ecuador	69,9%	22	Angola	58,9%
10	Perú	69,8%	23	Santo Tomé y Príncipe	58,5%
11	Malí	67,2%	24	Burkina Faso	58,3%
12	Pakistán	66,1%	25	Guatemala	58,0%
13	Arabia Saudita	65,8%			

Estas estadísticas fueron tomadas del Compendio del Mundo Penitenciario (World Prison Brief Online) al 7 de octubre de 2004 y, si bien no corresponden necesariamente al mismo año, representan las cifras más recientes disponibles.

Duración de la prisión preventiva

En ocasiones, la detención en prisión preventiva puede durar años; algunos detenidos permanecen en prisión preventiva un período más largo que la posible condena que se les habría impuesto por los delitos que se les imputan. La duración de la prisión preventiva depende de una serie de factores:

- la agilidad de la investigación llevada a cabo por el ministerio fiscal o la policía;
- la capacidad del sistema para trasladar a los acusados de la prisión al tribunal;
- el número de causas que deben resolver los tribunales y los recursos disponibles para llevar los juicios adelante;
- la disponibilidad de asesoramiento jurídico y defensores públicos para los detenidos en prisión preventiva;
- en ciertas circunstancias, un interés del acusado en aplazar el juicio tanto tiempo como sea posible.

Condiciones de la prisión preventiva

A los reclusos preventivos se los suele alojar en las peores condiciones de reclusión, a veces con un hacinamiento extremo. Los requisitos de los fiscales pueden empeorar sus condiciones de confinamiento dado que en algunos países éstos pueden prohibir las visitas de familiares y amigos. También pueden exigir que se impida la comunicación entre detenidos en la misma prisión. Una consecuencia de este requisito puede ser que se les prohíban las actividades comunitarias y que los detenidos deban permanecer en sus celdas 23 horas al día.

Estas prohibiciones también pueden afectar a las condiciones de los edificios. Por ejemplo, para impedir la comunicación entre detenidos, tal vez se cubran las ventanas con contraventanas o rejas.

“ Pese a recomendaciones previas del CPT, durante la visita realizada en 2002, la facultad de imponer restricciones (visitas semanales supervisadas limitadas a 30 minutos, retención o control de la correspondencia, prohibición de llamadas telefónicas) continuó estando solamente en manos de la policía, que no había recibido ninguna instrucción respecto de las circunstancias en las que se podían aplicar dichas restricciones. Asimismo, los tribunales no consideran por separado la necesidad de que la policía imponga restricciones aunque, en algunas instancias, las decisiones adoptadas por la policía pueden ser revisadas por los tribunales mediante un recurso de apelación. Estas restricciones, aplicadas a la gran mayoría de los reclusos preventivos, despertaban particular resentimiento entre los reclusos incomunicados”.

Visita del CPT a Dinamarca, 2002¹

En algunos países es habitual que las autoridades que llevan a cabo las investigaciones, como la policía, recurran a la fuerza, que en ocasiones equivale a una tortura, para extraer confesiones.

“ Los detenidos en prisión preventiva son particularmente vulnerables a la tortura y el maltrato. Las normas internacionales establecen reglas para interrogar a los reclusos preventivos. En ningún juicio se podrá invocar como prueba una declaración efectuada como resultado de una tortura, excepto contra una persona acusada de tortura”.

OSCE, *La prisión preventiva en el área de la OSCE*, 1999²

Ello puede deberse a una tradición, a la falta de formación en otros métodos de investigación o a la carencia de recursos para llevar a cabo las investigaciones. Como consecuencia, los detenidos pueden llegar con lesiones al centro de prisión preventiva.

“ Los servicios de atención médica pueden efectuar un aporte significativo para prevenir el maltrato de los detenidos registrando en forma sistemática las lesiones y, cuando proceda, proporcionando información general a las autoridades pertinentes. La información recopilada durante la visita a Irlanda en el año 2002 indica que los registros efectuados por los médicos de las prisiones sobre las lesiones exhibidas por los reclusos en el momento de ser admitidos en el centro penitenciario solían ser imprecisos y que casi nunca contenían las declaraciones de los reclusos involucrados. En este sentido, el CPT considera que el registro elaborado tras un examen médico de un nuevo recluso debe contener la siguiente información:

- 1) una síntesis de las manifestaciones de la persona involucrada relevantes para el examen médico (incluyendo su descripción de su estado de salud y cualquier denuncia de maltrato);
- 2) una descripción de las observaciones médicas objetivas basadas en un examen minucioso; y
- 3) las conclusiones del médico a la luz de la información de los puntos 1) y 2)”.

Visita del CPT a Irlanda, 2003³

Cómo reducir el número de detenidos en prisión preventiva

Varios factores afectan al número de detenidos en prisión preventiva de un país. Los centros de prisión preventiva se llenan debido a las acciones de la policía y los fiscales. La policía arresta a sospechosos que luego quedan detenidos. Posteriormente, algunos de ellos serán condenados y sentenciados a prisión. Si se evalúa a los policías por la cantidad de sospechosos arrestados más que por su aporte general a la seguridad pública, es probable que se dediquen a arrestar a delincuentes de poca monta en lugar de buscar a los autores de delitos graves.

En países donde la corrupción es un factor de importancia, quienes tienen dinero lo usarán para evitar la prisión preventiva, mientras que los sospechosos pobres quedarán detenidos. En algunos países el transporte para trasladar a los acusados hasta los tribunales sólo está disponible para quienes pueden pagarlo y los inculcados indigentes quizá permanezcan más tiempo en prisión.

“ Un proyecto de ley destinado a aliviar las condiciones de las hacinadas cárceles del país, unánimemente aprobado por la Duma del estado, fue congelado el miércoles cuando la Cámara Alta del Parlamento hizo caso a la oposición expresada a último minuto por el fiscal general... El fiscal general, Vladimir Ustinov, envió una carta al presidente del Consejo de la Federación, Yegor Stroyev, exhortándolo a él y a sus colegas a bloquear la aprobación del proyecto de ley. El vicefiscal general... se presentó ante el Consejo de la Federación para ejercer presión en persona y les dijo a los legisladores que el proyecto de ley estaba «plagado de consecuencias peligrosas para la sociedad». Según expresaron los fiscales, la parte del proyecto de ley contra la que tenían objeciones habría acortado a un año el tiempo que una persona puede ser retenida en prisión durante la investigación previa al juicio. Actualmente, los investigadores pueden, con autorización del fiscal general, retener a un acusado hasta un año y medio antes de que la causa llegue a juicio... Se esperaba que el proyecto de ley debatido el miércoles redujera en unas 200.000 a 300.000 personas la población reclusa... Viktor Sheinis, un ex diputado miembro de la comisión de reforma judicial y legislativa de la Duma, comentó: «Las cosas son más fáciles para los investigadores si tienen las manos libres, si pueden imponer penas severas».”

Sarah Karush, *Prosecutor's Protest Stops Bill on Prisons*, 2001⁴

Es muy posible que las medidas tendientes a disminuir el número de detenidos en prisión preventiva y a acortar el tiempo de detención se topan con la oposición de intereses poderosos:

- a la policía le desagrada ver que un individuo recién arrestado e imputado salga en libertad bajo fianza al día siguiente;
- los fiscales a veces consideran el tiempo en prisión preventiva como una oportunidad para llevar adelante sus investigaciones y tal vez extraer una confesión de culpabilidad;
- en países democráticos los políticos pueden temer que el público no comprenda el motivo por el que se ha puesto en libertad a acusados involucrados en casos destacados o conocidos en la comunidad o el vecindario.

Asimismo, la presión ejercida por las condiciones de centros de prisión preventiva extremadamente hacinados pueden llevar a los acusados a declararse culpables simplemente para poner fin al proceso y tener la oportunidad de ser trasladados a un mejor ambiente.

Un factor de suma importancia es quién toma la decisión de detener a un sospechoso. En los países de la ex-Unión Soviética la decisión recaía en el fiscal. Las reformas introducidas al código de procedimiento penal ruso desde 2002 han trasladado este poder de los fiscales a los jueces. Como resultado, el número de detenidos en prisión preventiva disminuyó considerablemente⁵ de 282.000 en 2000 a 141.000 en agosto de 2004.

Imponer plazos a la duración de la prisión preventiva. En algunos países se han impuesto plazos que requieren que las causas se lleven a juicio dentro de un período determinado. Si esto no ocurre y el fiscal no puede invocar motivos de peso, el detenido en prisión preventiva deberá ser puesto en libertad.

“ La Ley de Enmiendas y Reglamentaciones Suplementarias del Código de Procedimiento Penal entró en vigor en Bulgaria en 1997. Esta ley redujo la duración de la prisión preventiva a un año en el caso de la mayoría de los delitos y a dos años para los imputados de delitos graves. Se restringieron los motivos para dictar autos de prisión preventiva y en menos de un año las cifras bajaron de 3.962 a 2.973”.

Reforma Penal Internacional, *Poblaciones penitenciarias*, 1999⁶

Prohibir la prisión preventiva para los autores de delitos de menor gravedad, a menos que existan probabilidades de que el recluso se fugue, presione a los testigos o cometa otro delito.

Acortar el plazo previo al juicio designando más jueces, agilizando el proceso judicial y estipulando que los tribunales deben sesionar durante más horas.

“ En Kampala, Uganda, el gobierno, con fondos y asistencia técnica brindados por instituciones de ayuda extranjeras, desarrolló el programa de ‘cadena conectada’ en el distrito judicial de Masaka. El programa fue ‘desarrollado para demostrar las ventajas de una mejor integración y coordinación de los roles, las funciones y las actividades de los diversos componentes del sistema de justicia penal de Uganda’. Por medio de un proceso para revisar las causas atrasadas, los participantes pudieron identificar las razones fundamentales de las demoras en el sistema y abreviar la detención en prisión preventiva.

En 1998, el sistema judicial de Uganda tenía una acumulación extrema de causas civiles y penales atrasadas. Por ejemplo, en un período de nueve meses, uno de los tribunales había dictado una sola sentencia. Estas atroces demoras llevaron a la designación de un Comité de Administración de Causas formado por representantes de la policía, las autoridades de libertad condicional, los fiscales, las prisiones y el poder judicial. Pronto, el comité comenzó a reunirse todos los meses, dado que inmediatamente se tornó evidente que los grandes retrasos de los tribunales se debían sobre todo a una comunicación deficiente. En la actualidad, ‘las reuniones mensuales del Comité de Administración de Causas de Masaka gozan de una excelente asistencia’. Funcionan ‘de acuerdo con un programa fijo, se redactan y distribuyen actas entre todos los participantes, incluyendo la Junta Asesora’. En conjunto, los representantes de las instituciones desarrollan soluciones para la congestión de los tribunales y la acumulación de causas”.

Reforma Penal Internacional, *Buenas prácticas*, 2003⁷

Revisar la legalidad de la detención de los imputados en prisión preventiva. En algunas jurisdicciones un número significativo de preventivos están ilegalmente detenidos o han excedido la duración de la pena que cumplirían si fueran condenados. La legalidad de la detención en prisión preventiva puede ser establecida mediante visitas de jueces y abogados o por el personal penitenciario y el tribunal al cual se le solicita poner en libertad a quienes han estado detenidos más tiempo que el permitido por la ley.

“ En Bihar, India, funcionarios judiciales visitan periódicamente las prisiones para examinar casos y dictar sentencia en el mismo momento. Estos ‘tribunales de campo’ sólo resuelven causas que involucran a ‘delincuentes de poca monta’.

Antes del surgimiento de los tribunales de campo, había más de 12.000 detenidos en prisión preventiva ‘recluidos en diferentes cárceles de Bihar a la espera de un juicio por delitos menores’. Muchos habían ‘estado en prisión más tiempo que sus condenas’ cuando el tribunal superior local ‘ordenó a las autoridades penitenciarias que organizaran tribunales de campo en las cárceles del estado para acelerar la resolución de causas menores’... Estos tribunales de campo son presididos por ‘magistrados judiciales y magistrados ejecutivos de los distritos respectivos’. Antes de cada sesión, un supervisor de la prisión local entrega una lista de los reclusos que reúnen las condiciones para ser juzgados por estos tribunales.

Los tribunales de campo de Bihar celebran sesión el último sábado de cada mes. Estos tribunales han sido muy eficaces para reducir la acumulación de ‘causas penales sencillas que involucran imputados con derecho a ser puestos en libertad bajo fianza y otras

causas penales susceptibles de compromiso'. Por ejemplo, los tribunales de campo 'que sesionaron en todo el estado [un] sábado resolvieron en un solo día al menos 5.383 causas penales menores'".

Reforma Penal Internacional, *Buenas prácticas*, 2003⁸

Alternativas a la prisión preventiva

Para evitar imponer la prisión preventiva en la medida de lo posible, se requieren medidas tendientes a garantizar que el acusado no se fugará antes del juicio ni tratará de influir indebidamente en el resultado del mismo. Las alternativas a la prisión preventiva incluyen las siguientes opciones:

Libertad bajo fianza: El tribunal pone en libertad al acusado, tal vez imponiendo algunas condiciones de obligado cumplimiento. En ocasiones se concede la libertad condicional tras depositar una fianza. Se paga una suma de dinero al tribunal, la cual se pierde si el acusado no comparece al juicio.

Presentación ante una comisaría de policía: Los sospechosos son liberados bajo fianza y deben presentarse periódicamente ante una comisaría de policía. Si no lo hacen, serán arrestados y detenidos.

“ Las alternativas a la prisión preventiva en Eslovenia incluyen las siguientes opciones:

- El tribunal puede imponerle al acusado la obligación de no evadir la justicia o abandonar su lugar de residencia sin autorización del tribunal.
- El tribunal estipulará qué personas y lugares debe evitar el acusado.
- El tribunal podrá obligar al acusado a presentarse periódicamente ante una comisaría de policía.
- El acusado puede ser puesto en libertad a cambio de una fianza depositada por sí mismo o por un tercero.
- El tribunal puede ordenar que el acusado permanezca en arresto domiciliario”.

Vivien Stern, *Developing alternatives to Prison in Central and Eastern Europe and Central Asia*, 2002⁹

Otras medidas pueden incluir el arresto domiciliario, impedir que los sospechosos visiten ciertas áreas o, en el caso de delinquentes juveniles, designar a una persona para que asuma la responsabilidad y actúe como garante.

Asegurar el acceso a los abogados

Deben tomarse medidas para asegurar que en los centros de prisión preventiva los detenidos puedan tener acceso confidencial a los abogados. Muchos países no disponen de los recursos necesarios para garantizar que todos los imputados tengan acceso a asesoramiento jurídico y sean representados ante los tribunales por un abogado defensor.

“ La asociación de abogados *Integrated Bar of the Philippines*, que presta asistencia jurídica a los pobres y vulnerables, ha establecido un Centro Nacional de Asesoría Jurídica que atiende las necesidades de los indigentes en esa esfera.

‘En estos momentos tenemos un proyecto piloto financiado por el PNUD que se inició en septiembre pasado para descongestionar las cárceles en las ciudades de Quezón y Pasig, y me complace decir que hasta el día de hoy hemos podido liberar a 42 personas de esas cárceles’, dice Victoria González-De Los Reyes, Directora Adjunta Superior para asesoría jurídica de la asociación de abogados. Algunos de los liberados fueron declarados inocentes, mientras que el resto ya había sobrecumplido la pena máxima aplicable, pero habían permanecido varios meses más en prisión debido a retrasos en la administración de justicia”.

PNUD, *Nuevas reformas judiciales promueven la justicia para los pobres*, 2004¹⁰

El vacío se puede llenar con estudiantes o facultades de Derecho que brinden asesoramiento a los acusados y los representen en forma gratuita, o bien mediante servicios paralegales.

“ El Servicio de Asesoramiento Paralegal (PAS) es un innovador experimento que ofrece asistencia parajurídica en asuntos penales en Malawi y Benín. En Malawi, hay cuatro ONG que trabajan en asociación con los servicios penitenciarios, la policía y los tribunales para ofrecer servicios de educación, asistencia y asesoramiento jurídicos en las prisiones, estaciones de policía y tribunales. Es decir, en la primera línea de la justicia penal. El programa funciona desde mayo de 2000 y cuenta con 28 empleados paralegales capacitados que cubren al 84% de la población reclusa y trabajan en cuatro comisarías de policía y cuatro centros de asistencia en los juzgados. Los resultados obtenidos entre mayo de 2000 y marzo de 2003 revelan que el PAS había:

- llevado a cabo más de 900 jornadas de información sobre asuntos jurídicos (PLC), educado a casi 16.000 reclusos y asistido a más de 335 funcionarios penitenciarios;
- facilitado la liberación de más de 1.350 reclusos;
- llamado la atención del Director de la Fiscalía Pública, la policía y el registro de antecedentes penales a la difícil situación de cientos de detenidos en prisión preventiva por homicidio a la espera de su juicio o auto de procesamiento hacía muchos años;
- asistido a 13 audiencias tradicionales con las autoridades;
- observado 91 juicios susceptibles de aplicación de la pena capital”.

Reforma Penal Internacional, Buenas prácticas, 2003¹¹

Referencias

- 1 Informe presentado ante el gobierno danés sobre la visita a Dinamarca realizada por el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes entre el 28 de enero y el 4 de febrero de 2002, Estrasburgo, septiembre de 2002.
- 2 *Pre-trial detention in the OSCE area (Detención en prisión preventiva en el área de la OSCE)*, Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, septiembre de 1999.
- 3 Informe presentado ante el gobierno irlandés sobre la visita a Irlanda realizada por el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes entre el 20 y el 28 de mayo de 2002, Estrasburgo, septiembre de 2003.
- 4 Sarah Karush, *Prosecutor's Protest Stops Bill on Prisons*, The Moscow Times, 1 de febrero de 2001.
- 5 Yuri Ivanovich Kalinin, *The Russian Penal System: Past, Present and Future*, Centro Internacional para Estudios Penitenciarios, Londres, 2002.
- 6 Peter Vassilev, *Regulating Bulgaria's Prison Population*, Poblaciones penitenciarias, Medidas para reducir el hacinamiento en las prisiones, paquete informativo 1, Reforma Penal Internacional, 1999, pág. 2.
- 7 *Good practices in reducing pre-trial detention*, Reforma Penal Internacional, diciembre de 2003.
- 8 *Ibidem*.
- 9 Vivien Stern, *Developing alternatives to Prison in Central and Eastern Europe and Central Asia*, Instituto de Políticas Constitucionales y Jurídicas, Budapest, 2002, págs. 29-31.
- 10 Filipinas: Nuevas reformas judiciales promueven la justicia para los pobres, revista OPCIONES, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, abril de 2004.
- 11 Véase también *Paralegal Aid Clinics: a handbook for paralegals working in prison*, www.penalreform.org, donde se presentan modelos de la labor que pueden realizar los empleados paralegales en países con pocos recursos.

KING'S
College
LONDON

Centro Internacional para
Estudios Penitenciarios

International Centre for Prison Studies

School of Law
King's College London
26-29 Drury Lane
London WC2B 5RL

Tel: +44 (0)20 7848 1922
Fax: +44 (0)20 7848 1901
Email: icps@kcl.ac.uk
www.prisonstudies.org

© International Centre for Prison Studies, 2004



Foreign &
Commonwealth Office
London

Nota orientativa 6

Cómo someter las prisiones al imperio de la ley

Resumen

- Las prisiones deben ser administradas de conformidad con la legislación internacional sobre derechos humanos y la legislación local, y los procedimientos aplicados en ellas deben ajustarse a la justicia natural.
- Sin embargo en muchas prisiones no se respeta la ley. La corrupción en las prisiones, la policía y el sistema judicial puede estar profundamente arraigada y tanto la violencia entre los reclusos como la violencia de los funcionarios hacia los reclusos pueden ser endémicas.
- En ocasiones los reclusos controlan las prisiones. Los sistemas penitenciarios pueden ser anárquicos debido a un fallo del Estado en general, a la negligencia de las prisiones en particular, o porque el personal penitenciario no cuenta con recursos necesarios para imponer un régimen ajustado a derecho.
- Es difícil controlar la violencia y la corrupción en las prisiones, pero se puede lograr si se cuenta con el apoyo de los más altos niveles del gobierno, confianza y formación para que el personal penitenciario trabaje de manera diferente, y la participación de organismos de vigilancia independientes y grupos de la sociedad civil.
- La eliminación de la tortura y la reducción del maltrato exigen un compromiso importante de parte de las autoridades y un programa a largo plazo para cambiar la cultura del personal penitenciario y las prácticas laborales dentro de las prisiones.

“ Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”.

— *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, Artículo 10*

Notas orientativas sobre reforma penitenciaria

Esta nota orientativa es la sexta de una serie concebida para brindar ayuda práctica a quienes desarrollan e implementan proyectos de reforma penitenciaria. Todas las notas orientativas:

- están estructuradas en base al marco internacional de derechos humanos;
- pueden aplicarse a diversos entornos culturales y políticos;
- proponen soluciones probablemente sostenibles en una variedad de situaciones socio-económicas y no requieren un aumento significativo de los recursos;
- toman en cuenta las realidades de la administración penitenciaria.

Estos documentos orientativos sobre la manera de llevar a cabo proyectos de reforma penitenciaria han sido elaborados con el patrocinio del Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino Unido.

KING'S
College
LONDON

**Centro Internacional para
Estudios Penitenciarios**

Las prisiones deben respetar el imperio de la ley

Las prisiones deben ser administradas de conformidad con el imperio de la ley. Deben funcionar tanto dentro del marco de la legislación internacional sobre derechos humanos como de la legislación local y los instrumentos y reglamentaciones nacionales. Los procedimientos utilizados en prisión deben ajustarse a la justicia natural. Este concepto va más allá de simplemente “otorgarles a los reclusos sus derechos”. Dirigir las prisiones con ajuste a derecho por cierto beneficia a los reclusos y sus familiares, pero también beneficia al personal penitenciario porque en una prisión administrada conforme a los principios del imperio de la ley trabajarán en condiciones más seguras, podrán realizar un trabajo más profesional y satisfactorio, y verán respetados sus propios derechos como empleados y ciudadanos.

“... el orden jurídico debe ser tanto la justificación como el código de conducta de las autoridades penitenciarias, ya que el confinamiento de personas contra su voluntad no tiene otro fundamento; no es justificable por motivos médicos, humanitarios, caritativos o de ninguna otra índole. Las acciones coercitivas del Estado deben encontrar su justificación en un otorgamiento legal de autoridad y las personas que aplican sanciones penales en nombre del Estado deben actuar con un cuidado escrupuloso para no excederse en el ejercicio de su autoridad”.

Jueza Louise Arbour, Canadá, 1996¹

“Debe... haber justicia en nuestras prisiones. El sistema de justicia que ha encarcelado a una persona no puede terminar en las puertas de la prisión. Debe acompañar al recluso al ingresar a la prisión, en su celda y en todos los aspectos de su vida dentro de la misma”.

Lord Woolf, Inglaterra y Gales, 1991²

“...[r]eclusos tienen derecho a que no se les retiren temporalmente por ley todos sus derechos personales y su dignidad personal, o que sean necesariamente incongruentes con las circunstancias en las cuales se los ha colocado. Por supuesto, la invasión que el encarcelamiento necesariamente produce en los derechos personales y las libertades de los reclusos es muy considerable... No obstante, existe un resto considerable de derechos básicos que no se les pueden negar; y si se les niega, tienen derecho a una reparación legal”.

Juez Sachs, Sudáfrica, 1999³

Sin embargo, muchas prisiones son lugares corruptos y anárquicos. Prevalecen la violencia y la ley del más fuerte. En algunos países las autoridades han cedido el control de las prisiones a los reclusos, dejando a los funcionarios la tarea de mantener la seguridad perimetral y de garantizar que se presten los servicios básicos. Mientras tanto, los reclusos más fuertes toman el control o la prisión se convierte en un campo de batalla entre pandillas o grupos rivales, y los reclusos más débiles temen por sus vidas. Cuando finalmente se quiebra el orden y se produce una grave violencia, el personal penitenciario puede llamar a la policía militar u otras fuerzas armadas para reprimir el desorden de una manera violenta o hacerlo por sí mismos recurriendo a la fuerza bruta, en ocasiones con armas de fuego.

“Al menos cuatro personas fueron asesinadas y varias sufrieron heridas luego de desatarse un motín provocado por la escasez de agua en una prisión de Costa de Marfil”, comentaron los funcionarios.

La violencia estalló a primeras horas del martes en la prisión principal... El funcionario penitenciario más importante del país relató a la agencia de noticias Reuters que los reclusos se sentían frustrados porque se había interrumpido el suministro de agua, que se les estaba racionando... El director de la prisión, François Guei, le informó a Reuters que las fuerzas de seguridad mataron a dos reclusos al intentar sofocar el motín. ‘Hay cuatro muertos confirmados y ocho heridos. Algunos reclusos escaparon, pero aún no sabemos cuántos’, añadió.

‘Dos murieron por heridas de bala y al parecer otros dos fueron asesinados con machetes o cuchillos’.

BBC News, Ivory Coast jail riot kills four, 2004⁴

Causas de la anarquía en las prisiones

Las prisiones pueden ser anárquicas porque:

- reflejan la anarquía de la sociedad fuera de la prisión;
- son un sector abandonado por la administración pública y no hay ningún interesado en someterlas al imperio de la ley o en abordar la ausencia de decencia y humanidad para los reclusos;
- padecen una grave falta de recursos y los funcionarios deciden que únicamente podrán mantener el control si ceden el poder a los reclusos más fuertes o permiten que las pandillas de las prisiones peleen por el poder;
- el personal penitenciario no recibe una formación adecuada.

Todas las prisiones hacinadas, especialmente si están administradas por funcionarios indebidamente capacitados o mal supervisados, corren el riesgo de tornarse anárquicas, incluso en países con altos niveles de administración pública.

La corrupción es un síntoma de anarquía

El potencial de corrupción existe en todos los sistemas penitenciarios. Se encuentra en diferentes grados en Oriente y Occidente, en el mundo en vías de desarrollo y en el desarrollado, en los sistemas penitenciarios bien administrados y en los anárquicos. La corrupción es difícil de prevenir cuando hay un gran número de personas encerradas contra su voluntad, privadas de acceso a una variedad normal de bienes y servicios, y cuidadas por un número relativamente pequeño de guardias. Algunos de los reclusos pueden tener acceso a considerables recursos y en algunos sistemas penitenciarios los funcionarios tienen salarios bajos y carecen de un marco profesional y de una estructura para desarrollar una carrera profesional.

La corrupción puede ocurrir en los siguientes niveles:

- en las interacciones entre reclusos individuales y el personal penitenciario;
- en las interacciones entre la administración de una prisión en particular y los reclusos;
- en las interacciones con individuos o grupos externos;
- en la administración penitenciaria, cuando se trata de la compra de suministros;
- en los funcionarios judiciales, cuando se pueden tomar decisiones en forma corrupta, como por ejemplo la liberación de un recluso bajo libertad condicional.



Estados Unidos.

Dos funcionarios penitenciarios federales han sido acusados de aceptar sobornos para contrabandear equipos criogénicos para el almacenamiento de esperma en la prisión federal de mínima seguridad de Allenwood para que las esposas y novias de los convictos pudieran quedar encintas fuera de la prisión.

Un tercer funcionario ha sido acusado de ofrecer a los reclusos —soborno mediante— documentos de sus expedientes secretos que detallan, entre otros datos, información personal acerca de las víctimas de algún convicto y testigos en su contra, según constan en los registros de los tribunales”.

ABP News, *Estados Unidos*, 2000⁵

Prácticamente todos los aspectos de la vida en prisión pueden ser objeto de una transacción corrupta. Los funcionarios pueden exigir a los reclusos que paguen los elementos esenciales y básicos para la vida a los cuales tienen derecho, tales como alimentos, medicamentos, contactos con sus familias a través de visitas, cartas o llamadas telefónicas, o la posibilidad de ver al médico de la prisión.

Algunos sistemas penitenciarios basados en la corrupción logran mantener un cierto nivel de control sobre la base de acuerdos entre funcionarios y los reclusos acerca de la “lista de precios” y la tarifa corriente para diversos niveles de alojamiento, alimentos y acceso a las instalaciones.

“ En la República Dominicana una revista, ‘La Gaceta Judicial’, publicó una lista de precios de las tarifas vigentes que deben pagarse al centro penitenciario por todos los servicios de la vida en prisión. ‘Todo se compra y todo se vende: comida, refrigerio, cama, ... cigarrillos, ron, whisky, droga, celdas o áreas privilegiadas, protección, seguridad, armas, autorización para asistir al médico, certificación de buena conducta en el penal para fines de libertad condicional’”.

Cándido Simón Polanco, *El Negocio penitenciario*, 2002⁶

Los reclusos con dinero pueden pagar al personal penitenciario para obtener un trato más favorable, tal como una cama en particular en una mejor celda, ser admitidos en la enfermería de la prisión donde las condiciones probablemente son mejores que en el pabellón principal, o ser trasladados a una prisión mejor en otro lugar.

El personal también puede caer en la corrupción y aliarse con la ilegalidad, como por ejemplo suministrando drogas, permitiendo a los reclusos salir y reingresar o facilitando las fugas.

El pago puede efectuarse en dinero o mediante favores sexuales. Las reclusas y los delincuentes juveniles a menudo se ven sometidos a abusos sexuales, en ocasiones a cambio de favores. Como el dinero es necesario para sobrevivir en prisión, los reclusos indigentes pueden necesitar recaudar fondos convirtiéndose en sirvientes de otros mediante la prostitución.

Causas de la corrupción

Gran parte del personal penitenciario está mal pagado y vive en condiciones que no son mucho mejores que las de los reclusos. La administración penitenciaria puede ser parte de una red de corrupción o estar al tanto de lo que sucede pero ser incapaz de detenerla, porque los guardias pueden infligir graves represalias contra los administradores penitenciarios que intenten introducir una reforma. Los funcionarios desleales pueden permitir fácilmente que se produzcan disturbios que desprestigien a la administración y pongan en una situación difícil a sus jefes políticos.

En algunos lugares, la cultura de la corrupción invade todo el país y las prisiones son sólo un componente de una red mayor.

“ La naturaleza del trabajo penitenciario implica que los funcionarios dependen del apoyo y la protección de sus colegas, especialmente en épocas de emergencia. Los reclusos también dependen del personal penitenciario para su seguridad, el acceso a los servicios y la comunicación con el exterior. Es probable que estos tipos de relaciones desalienten la denuncia de prácticas indebidas a la administración u organismos externos debido a las consecuencias obvias para quienes traicionan a sus compañeros o guardias”.

División de Investigación y Prevención, informe *Queensland Prison Industries: a Review of Corruption Risks*, 2000⁷

Cómo someter las prisiones al imperio de la ley

Someter las prisiones al imperio de la ley no es una tarea sencilla. Recuperar el control una vez que se lo ha cedido a los reclusos exige determinación, una estrategia y algunos recursos. Eliminar una corrupción profundamente arraigada resulta de por sí complejo en cualquier situación, pero las prisiones presentan problemas particulares porque son cerradas, porque el espíritu de grupo que aúna a los reclusos entre sí y a los guardias entre sí hace que la exposición resulte riesgosa, y porque es probable que la opinión pública no esté demasiado preocupada por una posible explotación de los reclusos. Cambiar una cultura de tortura y maltrato es un proceso a largo plazo (véase la nota orientativa 8).

Para convertir las prisiones en instituciones regidas por la ley deben tomarse medidas que:

- cuenten con el apoyo del más alto nivel del sistema;
- transmitan el mensaje de que las cosas realmente van a cambiar;

- logren hacer que el personal sienta que se puede lograr este objetivo y que ellos podrán estar seguros;
- incorporen algún mecanismo independiente para vigilar y supervisar el sistema (véase la nota orientativa 11).

El peligro de la connivencia con las falsas apariencias

En países donde las prisiones son anárquicas y los abusos a los derechos humanos están muy arraigados es importante asegurarse de que la invitación a participar en un proyecto de reforma penitenciaria sea genuina y de que el proyecto no se inicie como una hoja de parra para permitirle al país en cuestión dar una buena impresión de sí mismo y cubrir sus abusos a los derechos humanos. Las maneras de garantizar que el proyecto sea genuino y no una simple fachada son, por ejemplo:

- exigir a la administración penitenciaria un cambio rápido y demostrable que indique un compromiso genuino;
- involucrar a las organizaciones de la sociedad civil mediante reuniones al inicio de las negociaciones, dialogar con ellas acerca del proyecto y procurar obtener su asesoramiento, y pedir a los anfitriones que las inviten a los debates sobre el proyecto;
- asegurar que el material que se divulga a los medios acerca del proyecto sea fidedigno y que no suponga una excusa para difundir una imagen favorable del sistema penitenciario de la nación mientras no se hace nada;
- requerir alguna forma de evaluación independiente del proyecto.

Cómo abordar la corrupción

Abordar la corrupción es parte de un proceso más amplio para someter las prisiones al imperio de la ley. Es necesario actuar en muchos frentes al mismo tiempo.

“... los funcionarios... expresan su preocupación de que la iniciativa (anticorrupción) podría ahogarse a menos que se introduzcan cambios estructurales en el sistema de gobierno de Georgia... El nuevo equipo de dirigentes... desea elevar los sueldos de los empleados estatales a fin de atraer y retener a profesionales calificados. Un fondo anticorrupción... ayudará a financiar los aumentos en los sueldos de los empleados públicos... Se espera que el fondo sea administrado por el PNUD”.

Karen Madoian, *Saakashvili administration presses anti-corruption campaign in Georgia, 2004*⁸

Tratar el tema de los salarios y condiciones laborales de los funcionarios será una prioridad. Si su paga es tan baja que el dinero recibido de los reclusos es una expectativa básica dentro de todo el sistema para la supervivencia del personal, entonces la corrupción se torna inevitable. Pero la corrupción puede existir incluso si los sueldos del personal penitenciario son adecuados.

Para abordar la corrupción pueden adoptarse diversas medidas.

- Una vía consiste en minimizar las oportunidades que tienen los individuos de involucrarse en prácticas corruptas, por ejemplo, rotando periódicamente al personal a un sector diferente de la prisión para que resulte más difícil entablar relaciones corruptas con otros colegas y con los reclusos. No obstante, este sistema presenta la desventaja de que puede interrumpir el trabajo positivo y las buenas relaciones con los reclusos.
- En un país se instalaron cámaras de circuito cerrado de televisión en las diferentes plantas de la prisión como experimento para vigilar la interacción del personal con los reclusos.
- Ciertas medidas para cachear a los funcionarios cuando llegan y salen del trabajo, si se efectúan de manera sensible, pueden ser eficaces y ayudarlos a resistir la presión de sus colegas y de los reclusos para ingresar o retirar elementos ilícitos.
- Introducir en el departamento financiero de las prisiones un sistema que no maneje dinero en efectivo puede reducir las posibilidades de que desaparezca dinero.
- Es importante proteger a quienes denuncian prácticas corruptas.
- Puede resultar provechoso establecer una línea telefónica para denunciar casos de corrupción.

“ En Río de Janeiro un nuevo director de las prisiones del estado intentó impedir que los guardias penitenciarios recibieran dinero de los reclusos entregándoles a todos éstos un cuadernillo en el que se les explicaba qué tenían derecho a recibir sin pagar nada a cambio”.

Informe sobre misiones del ICPS, 2000

Cómo disminuir la violencia entre los reclusos

Controlar la violencia en las prisiones es una tarea importante y probablemente requiera un cambio básico en toda la cultura del sistema penitenciario. Las medidas tendientes a manejar incidentes específicos de violencia, que pasan por alto las debilidades de toda la cultura, pueden en sí mismas constituir un abuso de los derechos humanos, como por ejemplo:

- responder a la violencia con violencia;
- poner a los reclusos víctimas de la violencia en condiciones de aislamiento o restricción sin actuar sobre los perpetradores;
- retirar a los reclusos considerados problemáticos sin ningún debido proceso y mantenerlos incomunicados durante períodos prolongados sin ningún recurso de apelación;
- construir unidades especiales de altísima seguridad y mantener a los reclusos en condiciones tan extremas que su salud mental se vea afectada;
- recurrir al uso de medios de inmovilización, como esposas y grillos, prohibidos por los instrumentos y las normas internacionales.

Aunque puede ser necesario recurrir a un uso limitado del aislamiento (siempre que haya un debido proceso y derecho a la apelación) y a la creación de pequeñas unidades especiales, debe aumentarse la seguridad en las prisiones y reducir la violencia entre los reclusos mediante un programa destinado a reformar todo el sistema.

Cómo controlar las pandillas

En algunos países las pandillas dentro de las prisiones pueden representar un problema. Las pandillas que existen en las calles pueden continuar sus actividades en prisión cuando sus miembros son encarcelados. Por lo tanto, para un recluso es fundamental unirse a una de las pandillas a fin de sobrevivir y estar protegido de la violencia, y las batallas entre pandillas se convierten en un rasgo corriente de la vida en la prisión.

Para controlar la participación en las pandillas dentro de las prisiones, por lo general se deben adoptar medidas tales como:

- tratar de dividir a los jefes de las pandillas entre diferentes prisiones;
- utilizar el aislamiento para separar a los miembros de las pandillas y sólo permitir el regreso a la prisión normal si se renuncia a la participación en ellas;
- adoptar medidas educativas para quebrar la cultura de la pandilla y reemplazarla por otra ética;
- involucrar a los grupos de la sociedad civil en el trabajo con las pandillas de la comunidad.

“ Miembros de pandillas encarcelados en El Salvador han tomado a más de 100 personas como rehenes en motines coordinados en dos prisiones”, explican los funcionarios. Se dice que los reclusos han tomado tanto a visitantes como a personal penitenciario. Sus demandas no son claras.

Se estima que en Cojutepeque, cerca de San Salvador, retienen a 60 mujeres, seis hombres y tres niños. En Chalatenango, 150 km (95 millas) al norte de la capital, los rehenes suman unas 40 personas. ‘Amigos y familiares estaban a punto de salir de las prisiones al final del horario de visita cuando miembros de la pandilla callejera Mara 18 bloquearon las entradas’, informó un funcionario. El mes pasado 31 personas murieron durante enfrentamientos entre reclusos en la prisión La Esperanza de San Salvador que involucraron a miembros de Mara 18”.

BBC News, *Salvador jail gangs take hostages*, 2004⁹

Cómo erradicar la tortura y reducir el maltrato

En un ambiente cerrado, donde un grupo de personas se encuentra bajo el total control de otro, la tortura y el maltrato grupal siempre son posibles. Las prisiones son sitios particularmente propicios a tales abusos porque los reclusos están estigmatizados y el personal penitenciario puede sentir que la sociedad espera que maltraten a quienes están a su cargo. El maltrato puede ocurrir en los sistemas penitenciarios mejor administrados y más transparentes. En sistemas donde es endémico o la norma, reducirlo puede constituir un proceso prolongado. La disminución del maltrato debe comenzar con la determinación de las autoridades que ejercen el control de desear cambiar la situación, y deben adoptarse medidas que comuniquen dicha intención al personal.

El primer paso es desarrollar y difundir ampliamente un documento donde se declare el fundamento ético sobre el cual se apoyará el servicio penitenciario.

Para la difusión se pueden utilizar distintos medios, a saber:

- carteles;
- proporcionar a los funcionarios pequeñas tarjetas que contengan los mensajes clave;
- editar un cuadernillo para cada miembro del personal;
- transmitir el mensaje en reuniones con todo el personal.

Es necesario exponer profusamente los fundamentos éticos en la prisión para que los reclusos los conozcan y los visitantes los vean durante sus visitas.

El peligro del maltrato será particularmente elevado en las partes más cerradas del sistema penitenciario, en las celdas de aislamiento o de castigo, y en las áreas donde se alojan los reclusos vulnerables y los que están amenazados por otros. Mejorar las condiciones en los sectores más ocultos de la prisión y establecer reglas claras sobre el nivel de privación permitido son pasos iniciales beneficiosos.

Algunos sistemas penitenciarios autorizan el uso de armas de fuego y todos permiten recurrir a la fuerza ante emergencias extremas. Existen claros instrumentos internacionales sobre derechos humanos que rigen el uso de la fuerza por parte de las autoridades y se debe brindar formación sobre estas normas. Los motines y disturbios representan a menudo la ocasión para una violencia considerable dentro de los sistemas penitenciarios y las repercusiones de los motines pueden continuar durante muchos meses, con reclusos encerrados durante todo el día o padeciendo otros tipos de maltrato. Los inspectores independientes desempeñan un papel importante en este sentido (véase la nota orientativa 11).

Nunca se recurrirá a los reclusos para que ejerzan medidas disciplinarias sobre otros reclusos.

“ El taller generó cierto debate sobre el puesto de los convictos guardianes... Este puesto es ocupado por convictos que, por su buena conducta, son encargados de ciertas tareas que normalmente habrían sido asumidas por los funcionarios penitenciarios. Esto, según el personal penitenciario, no sólo funciona como un incentivo para el recluso que tiene derecho a la reducción de su condena como titular del puesto, sino que también ayuda a disminuir la carga laboral del personal. El departamento penitenciario sufre permanentemente una escasez de mano de obra y el sistema de designar a convictos como guardianes resulta útil para hacer frente a la escasez de personal en los niveles inferiores. Este punto de vista... fue objetado por otros... Se señaló que... estos convictos generalmente trabajaban como espías de las autoridades penitenciarias, abusando de sus puestos para aterrorizar a otros reclusos y así cometer graves violaciones a los derechos humanos”.

Iniciativa de Derechos Humanos de la Commonwealth (CHRI), *Informe sobre prisiones y derechos humanos de talleres organizados en Bhopal, India, 1998*¹⁰

La reforma desde fuera del sistema

Someter las prisiones al imperio de la ley depende de un cambio cultural de parte de los que administran y trabajan en el sistema. Las influencias externas también son importantes. La reforma puede verse facilitada por la labor de entidades jurídicas y organizaciones de la sociedad civil dedicadas a llevar causas ante los tribunales para establecer cuáles son los requisitos legales (véase la nota orientativa 12).

Referencias

- 1 Su Señoría Jueza Louise Arbour, *Commission of Inquiry into Certain Events at the Prison for Women in Kingston (Comisión de investigación de ciertos hechos ocurridos en la cárcel de mujeres de Kingston)*, Obras Públicas y Servicios Gubernamentales de Canadá, Ottawa, 1996, pág.179.
- 2 Informe sobre una investigación acerca de disturbios en las prisiones en abril de 1990 titulado *Prison Disturbances April 1990: Report of an Inquiry by the Rt. Hon. Lord Justice Woolf (Partes I y II) and His Honour Judge Stephen Tumim (Parte II)*, HMSO, 1991, pág. 373.
- 3 En la causa *August and another v Electoral Commission and others*, 1999 4 BCLR 363 (CC), págs. 372-373 en *Protesting Prisoners' Rights in Southern Africa: An Emerging Pattern*, Dr. Sufian Hemed Bukurura, Reforma Penal Internacional, 2002.
- 4 *Ivory Coast jail riots kill four*, BBC News, 3 de noviembre de 2004.
- 5 www.abpnews.com
- 6 Cándido Simón Polanco, *El Negocio Penitenciario*, Gaceta Judicial, nº 125, del 25 de enero al 8 de febrero de 2002, págs. 10-12.
- 7 *Queensland Prison Industries: a Review of Corruption Risks*, División de Investigación y Prevención, División de Justicia Penal, Brisbane, 2000, pág. 1.
- 8 Karen Madoian, *Saakashvili administration presses anti-corruption campaign in Georgia*, 2 de febrero de 2004, publicado en Eurasia Insight, 22 de noviembre de 2004.
- 9 *Salvador jail gangs take hostages*, BBC News, 24 de septiembre de 2004.
- 10 *Informe sobre prisiones y derechos humanos de talleres organizados en Bhopal, India*, Iniciativa de Derechos Humanos de la Commonwealth (CHRI), 25 y 26 de abril de 1998.

KING'S
College
LONDON

Centro Internacional para
Estudios Penitenciarios

International Centre for Prison Studies

School of Law
King's College London
26-29 Drury Lane
London WC2B 5RL

Tel: +44 (0)20 7848 1922
Fax: +44 (0)20 7848 1901
Email: icps@kcl.ac.uk
www.prisonstudies.org

© International Centre for Prison Studies, 2004



Foreign &
Commonwealth Office
London

Nota orientativa 7

Traspaso de las prisiones al control civil: la desmilitarización

Resumen

- A menudo, uno de los legados del totalitarismo es un sistema penitenciario controlado por los militares o la policía, y considerado como parte del aparato de seguridad del Estado.
- Uno de los principios fundamentales de los instrumentos internacionales sobre los derechos humanos es que las prisiones deben ser instituciones civiles, administradas de modo que apunten a la rehabilitación, y en las que los reclusos sean considerados ciudadanos en lugar de enemigos.
- A menudo, la reforma penitenciaria debe comenzar por transformar las prisiones en instituciones civiles administradas por el poder civil y pertenecientes a una esfera del gobierno distinta de la que controla a la policía.
- La administración de la detención preventiva no debe quedar en manos de la policía a fin de asegurar que no sea utilizada como parte de los procesos de investigación llevados a cabo por esta fuerza.
- Quitar a los militares o la policía el control administrativo de las prisiones puede resultar controvertido, ya que el personal penitenciario, por ejemplo, puede perder beneficios y sentirse relegado a un estatus inferior.
- La transferencia del control es sólo el primer paso hacia un sistema penitenciario completamente bajo el control civil y administrado de acuerdo con los principios consagrados por los derechos humanos.
- También se necesitarán modificaciones en la legislación, cambios de actitud, un programa de formación y una reestructuración profunda del personal penitenciario.

“ Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”.

— *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, Artículo 10*

Notas orientativas sobre reforma penitenciaria

Esta nota orientativa es la séptima de una serie concebida para brindar ayuda práctica a quienes desarrollan e implementan proyectos de reforma penitenciaria. Todas las notas orientativas:

- están estructuradas en base al marco internacional de derechos humanos;
- pueden aplicarse a diversos entornos culturales y políticos;
- proponen soluciones probablemente sostenibles en una variedad de situaciones socio-económicas y no requieren un aumento significativo de los recursos;
- toman en cuenta las realidades de la administración penitenciaria.

Estos documentos orientativos sobre la manera de llevar a cabo proyectos de reforma penitenciaria han sido elaborados con el patrocinio del Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino Unido.

KING'S
College
LONDON

Centro Internacional para Estudios Penitenciarios

Las prisiones como parte de la autoridad civil

Una de las reformas penitenciarias más básicas radica en transferir la responsabilidad de la administración y gestión de las prisiones del control de los militares y la policía al de las autoridades civiles. En los regímenes totalitarios, los delitos con frecuencia están asociados con la disensión (o definidos como disensión), y el mismo aparato encargado de reprimir la disensión es el encargado de los delitos no políticos. Cuando dichos regímenes totalitarios llegan a su fin y los presos políticos son liberados, por lo general la expectativa es que la policía y los militares sigan haciéndose cargo de los delincuentes reclusos y los detenidos en prisión preventiva porque es lo que siempre han hecho y se carece de otro tipo de estructura. Por lo tanto, reformar el sistema penitenciario es un elemento clave de la transición hacia la democracia.

“ El sistema penitenciario fue militarizado en la década de 1950, cuando los guardias adoptaron rangos y uniformes similares a los de los militares y comenzaron a usar a los convictos para llevar a cabo trabajos para el desarrollo del país en áreas tales como la construcción de caminos, puertos y minería... El régimen penitenciario fue también ampliamente utilizado a partir de la década de 1960 para detener a personas sin someterlas a juicio y a quienes eran acusados de delitos relacionados con la oposición al apartheid. Bajo el régimen del apartheid, el principal objetivo de las prisiones fue mantener a los reclusos fuera de la comunidad”.

Amanda Dissel y Stephen Ellis, *Reform and Stasis: Transformation in South African Prisons*, 2002¹

El requisito de tener un sistema penitenciario bajo el control civil es un elemento clave dentro del marco internacional de los derechos humanos. Esto implica que:

- los delitos deben abordarse como parte de las garantías del debido proceso contenidas dentro del sistema de justicia civil;
- como parte de ese sistema, las prisiones debe ser administradas por el poder civil;
- el sistema penitenciario debe apuntar a rehabilitar a los reclusos;
- los detenidos deben conservar todos aquellos derechos que no pierdan necesariamente a causa de su encarcelamiento y, mientras permanezcan en prisión, deben ser preparados para reintegrarse como ciudadanos libres;
- las prisiones y la información sobre las mismas no deben ser un secreto de Estado, sino que deben estar abiertas a una supervisión y vigilancia independientes, encontrarse sujetas a algún tipo de escrutinio parlamentario y ser de libre acceso para los grupos de la sociedad civil.

A fin de cumplir con estos requisitos, resulta inapropiado que las prisiones permanezcan bajo el control militar. La misión de los militares es proteger a la sociedad de los enemigos externos y, quizá, brindar asistencia ante emergencias internas, pero los reclusos no son enemigos del Estado.

Es probable que al otorgarle la administración y el control de las prisiones al mismo ministerio a cargo de la policía, la seguridad interna y el control de la inmigración, entre otras funciones, se ponga en riesgo y se comprometa la naturaleza necesariamente civil y la cultura de derechos humanos que deben caracterizar a un sistema penitenciario civil.

“ Las funciones de enjuiciamiento penal y detención de sospechosos actualmente están a cargo de una misma institución —el Ministerio del Interior— el cual sin lugar a dudas está más interesado en detectar las actividades delictivas que en asegurar el respeto de la totalidad de las salvaguardias jurídicas correspondientes. Y ésta es, en mi opinión, la razón por la cual lo más importante al momento de decidir qué ministerio debe administrar los centros de detención preventiva es definir cuál es nuestra prioridad: ¿la detección de la actividad criminal o los derechos y libertades de los ciudadanos?”

Pyotr Posmakov, Presidente de la Comisión Penitenciaria del Ministerio de Justicia, Kazajistán, 2003²

Separación de la función militar y policial de la administración penitenciaria

Resulta particularmente importante que exista una clara diferencia entre el organismo responsable de la policía y el encargado de la administración de las prisiones. La policía generalmente se encarga de investigar los delitos y de arrestar a los delincuentes. Una vez que una persona ha sido detenida o arrestada, deberá comparecer tan pronto como sea posible ante la autoridad judicial y, si procede, ser puesta en prisión preventiva bajo custodia del servicio penitenciario.

La policía y las autoridades a cargo de la investigación de los delitos no deben utilizar la prisión preventiva como una herramienta del proceso de investigación ni como un medio para forzar a los reclusos a confesar los delitos que se les imputan. Este argumento no debe ser utilizado por el Ministerio del Interior para justificar la retención del control de los centros de detención preventiva.

“ Recientemente, un ministro adjunto a cargo de las prisiones en un país de Europa Oriental manifestó que la función primordial de su servicio penitenciario era ‘resolver delitos’. Un buen ejemplo de esta actitud son las funciones asumidas por el ‘personal de operaciones’ (‘operativnic’) que trabaja dentro de las prisiones. Forman parte integral del proceso de investigación de la policía. Su función consiste en trabajar con el personal policial a cargo de la investigación y ayudarlos a preparar el caso contra quienes han sido detenidos en prisión preventiva. Ésta debe ser una función de la policía y no del personal penitenciario”.

Informe sobre misiones del ICPS, 2000

Otra ventaja de esta transferencia es el hecho de que, en algunos países, la policía es en realidad una unidad militar con los rangos típicos del ejército y una organización militar, a la que el gobierno puede recurrir para que actúe como una fuerza militar interna cuando lo considere necesario. Esto no se condice fácilmente con el requisito de que los miembros del personal penitenciario tengan la condición de empleados públicos. También hace que resulte difícil tener personal penitenciario con formación profesional.

Cuando el sistema penitenciario forma parte de la estructura policial, ser designado para trabajar en una prisión puede ser visto como un método de castigo o como medida disciplinaria informal. Con frecuencia, los policías designados para trabajar en las prisiones no resultaron aptos para desarrollar otro tipo de labor policial. Además, las prisiones administradas por los militares o las milicias internas suelen designar a conscriptos como personal penitenciario. Estos jóvenes conscriptos poco entienden del complicado mundo penitenciario y harán cualquier cosa para tener una vida tranquila. Otra consecuencia de este tipo de medidas es que la mayor parte del personal durará en sus funciones cortos períodos.

La implementación de sistemas penitenciarios civiles

“ En toda sociedad democrática, el trabajo en las prisiones es un servicio público. Las prisiones son lugares que, como las escuelas y hospitales, deben ser dirigidos por las autoridades civiles con el objeto de contribuir al bienestar público. Las autoridades penitenciarias deben responder de algún modo a un parlamento electo y el público debe ser informado acerca de la situación y los objetivos de las prisiones. Los ministros y altos cargos gubernamentales deben manifestar con toda claridad que consideran altamente valioso al personal penitenciario por la tarea que realiza y debe recordarse con frecuencia a la opinión pública que el trabajo penitenciario es un importante servicio público”.

Andrew Coyle, *La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos*, 2002³

Algunos países que adoptaron la vida democrática recientemente han comenzado a implementar sistemas penitenciarios bajo el control civil y la forma en que se lo hace depende de sus tradiciones políticas, cultura y niveles socio-económicos. Por ejemplo, probablemente el proceso sea completamente diferente entre Europa Oriental y América Latina o el Caribe.

“ Regla 46 (3) de las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos:

Para lograr dichos fines será necesario que los miembros del personal trabajen exclusivamente como funcionarios penitenciarios profesionales, tener la condición de empleados públicos y por tanto la seguridad de que la estabilidad en su empleo dependerá únicamente de su buena conducta, de la eficacia de su trabajo y de su aptitud física.

Regla 54 (2) de las Reglas penitenciarias europeas:

Los miembros del personal trabajarán exclusivamente como funcionarios penitenciarios profesionales, tendrán la condición de empleados públicos y por tanto la seguridad de que la estabilidad en su empleo dependerá únicamente de su buena conducta, de la eficacia de su trabajo y de su aptitud física y mental y de un adecuado nivel de educación.

Código Europeo de Ética de la Policía, Recomendación (2001) 10,

Comité de Ministros del Consejo de Europa:

Debe establecerse una clara distinción entre el papel de la policía y del sistema judicial, de la fiscalía y del sistema penitenciario”.

La experiencia de los países del bloque ex-soviético

La desmilitarización ha sido uno de los elementos clave del proceso de reforma judicial que comenzó en la década de 1990 en los países del bloque ex-soviético. Uno de los requisitos impuestos por el Consejo de Europa a los estados que deseaban unirse a dicho organismo fue que la administración del sistema penitenciario debía ser traspasada del Ministerio del Interior a algún otro organismo más apropiado, por lo general el Ministerio de Justicia⁴. Este proceso se ha completado en la mayoría de los países que se incorporaron al Consejo de Europa desde comienzos de la década de 1990.

En muchos países, hubo inicialmente una férrea oposición de parte de ciertos intereses personales. En algunos, el Ministerio del Interior se opuso a la pérdida de una porción tan amplia de su imperio. Los fiscales, entre otros, temían que las tareas de investigar el delito y asegurar la aplicación de condenas se tornaran mucho más complicadas. En muchos países, el Ministerio de Justicia era anteriormente una dependencia menor, relativamente con poco poder y, por lo tanto, se temía que sus presupuestos e influencia se vieran reducidos.

En Rusia, el traspaso del Ministerio del Interior al Ministerio de Justicia tuvo lugar en 1998 y fue visto como un ejemplo a seguir en la región, porque se llevó a cabo dentro de un programa mucho más amplio de reforma de la justicia penal en lugar de ser tan sólo un cambio aislado.

En Kazajistán, la administración de las prisiones y de las colonias de reclusos convictos pasó a manos del Ministerio de Justicia en enero de 2002, pero la administración de los centros de prisión preventiva se mantuvo bajo la jurisdicción del Ministerio del Interior. Finalmente tras una actividad política muy intensa, se tomó la decisión de transferir los centros de prisión preventiva a la égida del Ministerio de Justicia a finales del año 2003.

En Ucrania, el gobierno encontró un punto intermedio al crear un nuevo Departamento Ejecutivo Penal, que dependía directamente de la Oficina Presidencial y estaba separado del Ministerio del Interior y del Ministerio de Justicia.

El traspaso fuera del control del Ministerio del Interior, la policía o las fuerzas militares

Por lo general, el proceso real de transferir la responsabilidad de un ministerio a otro puede ser logrado, al menos en teoría, bastante fácilmente, siempre que se sancione una nueva legislación. Existirá un objetivo organizativo claramente definido. El proceso administrativo de traspasar la responsabilidad puede ser relativamente sencillo en lo que respecta al personal, la administración y las finanzas. Las mismas personas continuarán trabajando en las prisiones y en la administración nacional. La única diferencia radicará en que dependerán del Ministerio de Justicia en lugar del Ministerio del Interior.

A veces se cree que este traspaso basta por sí mismo para lograr un proceso de desmilitarización. No es así: se trata solamente del primer paso de un proceso hacia la creación de un sistema penitenciario bajo el control civil.

La desmilitarización incompleta

A menos que se lleve a cabo una reforma radical, es probable que un sistema que ha sido nominalmente traspasado a la autoridad civil aún conserve la mayor parte de sus rasgos militares, por ejemplo:

- El personal penitenciario conservará grados militares y las condiciones de empleo del personal militar. Y, lo más importante, conservarán una ética y una actitud militares hacia su trabajo y el tratamiento de los reclusos.
- Algunos sistemas penitenciarios aún tendrán unidades especiales estrechamente ligadas a la policía, que pueden ser convocadas a fin de que asuman tareas militares en épocas de disturbios civiles o ante otras emergencias.
- El personal penitenciario con cargo directivo tendrá poco control sobre su presupuesto o los recursos del personal.
- La formación del personal aún incluirá una importante cantidad de ejercicios tradicionalmente militares, ejercicios de marcha, adiestramiento y entrenamiento en el uso de una variedad de armas que nunca serán utilizadas en la esfera de la administración penitenciaria.
- La formación del personal en temas tales como los derechos humanos y la rehabilitación de los reclusos se agregará al currículo ya existente en lugar de reemplazar las materias que ya no resultan adecuadas.

Reacción del personal al traspaso de un modelo militar a uno civil

Existe una serie de elementos complejos en este proceso. Para numerosos miembros del personal penitenciario, el cambio probablemente genere sentimientos encontrados y ansiedad. Su principal preocupación será que este cambio traerá aparejado un cambio cultural mayúsculo y que tendrá efectos adversos directos sobre la vida de muchos de los empleados y sus familias. Estarán preocupados por muchos temas, entre los cuales podemos citar los siguientes.

Estatus

En casi todas las sociedades, el personal penitenciario tiene un estatus profesional relativamente bajo. En algunos países, la asociación cercana con la policía o los militares ayuda a compensar este bajo estatus. Gran parte del personal cree que el traspaso a una organización civil disminuirá su estatus y, por esa razón, se muestra reticente al cambio. Por ende, cualquier estructura que reemplace la ya existente debe asegurar que los miembros del personal penitenciario gozarán, cuando menos, del mismo estatus en la comunidad que anteriormente y, de ser posible, mejor.

Convertirse en empleados públicos

La alternativa a una estructura militar es una de tipo civil. Entre el personal penitenciario cundirá el temor de pasar de un rol casi militar, visto como un motivo de orgullo profesional, a uno en el que serán poco más que empleados administrativos que trabajarán en una burocracia y estarán sujetos a las limitaciones del empleo público.

Pérdida de beneficios

En muchos países, los militares y sus familiares inmediatos tienen derecho a gozar de una amplia gama de beneficios, mientras que los empleados públicos civiles no. La pérdida de dichos beneficios tendrá un efecto realmente negativo sobre el nivel y la calidad de vida del personal penitenciario y su familia.

Implementación de un modelo civil

Si queremos que el traspaso del servicio penitenciario a un modelo civil tenga éxito, será necesario transmitir con claridad a todos los que estén involucrados, en todos los niveles, ciertos mensajes. La estructura de un servicio penitenciario profesional y moderno, que es el resultado deseado de la desmilitarización, es diferente de una estructura militar. No obstante, será importante darle al personal seguridad de que esto no significa que tendrán que pasar a formar parte de una burocracia administrativa como empleados públicos. Las prisiones deben ser lugares donde exista una disciplina clara y firme, así como líneas de autoridad bien definidas. Un servicio penitenciario controlado por civiles seguirá siendo una organización disciplinada. Podrán llegar a subsistir estructuras tales como los grados y tal vez se decida que el personal continúe usando algún tipo de uniforme. Sin embargo, tendrá puntos de referencia distintos, ya que estará íntimamente ligado al proceso judicial y al resto de la sociedad civil.

Deberán considerarse los siguientes factores.

Condiciones de empleo

En algunos países, los miembros de las fuerzas militares gozan de ciertos privilegios. Por ejemplo, ellos y sus familiares directos tal vez tengan derecho a alojamiento gratuito, viajes dentro del país sin costo alguno, cuidados médicos gratis y alojamiento también gratuito durante las vacaciones. Quizá también reciban comidas gratis cuando están de servicio y gocen de planes de jubilación particularmente favorables tras períodos de empleo relativamente breves. En un sistema penitenciario militar, el personal puede tener derecho a algunos o a todos de estos privilegios, que en total a veces llegan a ser más importantes que sus salarios.

Estas condiciones de empleo deben ser tenidas en cuenta en el caso de un traspaso a un sistema penitenciario controlado por autoridades civiles. No es suficiente considerar estas condiciones de empleo simplemente como privilegios que pueden ser eliminados sin costo alguno. El salario y las condiciones de empleo deben ser considerados como un paquete legítimo. Cualquier cambio debe involucrar una renegociación de ese paquete a fin de asegurar que las expectativas legítimas del personal queden satisfechas. Esto puede requerir fondos adicionales. La redefinición del trabajo penitenciario como un servicio esencial, que debe ser equiparado al de la policía o el de los bomberos, es una de las formas de resolver este problema.

Modalidades de trabajo diario

El sistema militar de turnos puede requerir que el personal trabaje continuamente durante varios días y que luego tenga varios días libres. Una de estas modalidades puede establecer que el personal debe trabajar continuamente durante 24 horas y que luego tendrá tres días libres. Este patrón permite que el personal compense sus bajos ingresos con otros empleos de tiempo parcial. En un sistema penitenciario profesional dichas modalidades de trabajo resultan inaceptables, pero cambiarlas probablemente requerirá una negociación delicada.

Finanzas

A veces existe la concepción errónea de que un cambio de una estructura militar a una civil traerá aparejada una reducción del gasto total. Es improbable que esto ocurra por una serie de razones. Una es que quizá deba incrementarse el presupuesto total destinado a los salarios debido a los motivos descritos anteriormente. En una estructura militar se le puede ordenar a un miembro del personal que trabaje tantas horas como sea necesario sin pagarle horas extraordinarias más allá del salario básico. Por ende, en estructuras militares gran parte del personal penitenciario trabaja largos turnos y horarios impredecibles. En una estructura civil normalmente será necesario pagarle al personal horas extraordinarias cuando su trabajo exceda la semana laboral estándar. Quizá sea necesario contratar nuevo personal para asegurar que el personal existente no trabaje turnos excesivamente largos.

En algunos países, las tropas bajo la jurisdicción del Ministerio del Interior, la policía o algún otro organismo son responsables de la seguridad del perímetro exterior de las prisiones. Tal vez existan razones históricas para ello, pero uno de los motivos actuales puede ser que las autoridades penitenciarias no puedan solventar los costos de emplear su propio personal para desempeñar esta tarea. Como estas tropas están generalmente formadas por conscriptos que están haciendo el servicio militar nacional obligatorio, no suele existir la posibilidad de transferir fondos entre distintos ministerios para costear esta tarea.

También debe tenerse en cuenta que en muchos países el Ministerio del Interior y la policía en general disponen de fondos considerables y cuentan con más recursos que el Ministerio de Justicia. Es muy posible que cuando la responsabilidad de la administración penitenciaria quede fuera de la jurisdicción del Ministerio del Interior, éste aún retenga parte del presupuesto.

Cómo efectuar el traspaso a una estructura civil

Modificar la legislación

Es muy probable que la creación de una nueva estructura de organización y personal para un servicio penitenciario profesional requiera ciertos cambios en la legislación, especialmente si las leyes o reglamentaciones vigentes fueron sancionadas para una organización militar.

Preparación cuidadosa

Transformar un sistema penitenciario militar en uno civil implica un cambio organizativo complejo, una planificación cuidadosa y un análisis de todos los asuntos involucrados. Las conferencias regionales o internacionales, los seminarios y las visitas de estudio pueden incrementar el conocimiento sobre estos asuntos, pero tal vez no basten por sí mismos para lograr el cambio de actitud radical necesario. El verdadero cambio de actitud debe provenir del interior de la organización.

“ En la República Dominicana, un estado que abrazó la democracia en 1978, las prisiones estaban bajo en control de la policía o de los militares. Se implementó un proyecto para facilitar el traspaso a las autoridades civiles. Se nombraron dos “agentes para el cambio”: un profesor universitario y un director superior del servicio penitenciario. Con recursos mínimos crearon un centro de formación penitenciaria en diciembre de 2003 a fin de capacitar al personal penitenciario civil. Los primeros 403 que recibieron la formación fueron asignados a una nueva ala de la prisión para dar inicio al proceso de transformación civil. Se planearon otras cuatro prisiones bajo el control civil. Otras actividades dentro del proceso fueron la primera reunión colectiva de todos los voluntarios que trabajaban en las prisiones para asegurar su cooperación con el nuevo sistema y reuniones en las facultades de Derecho de dos de las principales universidades a fin de interesar a los docentes y estudiantes en el trabajo dentro de las prisiones civiles como voluntarios, docentes y otras funciones”.

Informe del ICPS, 2004

La experiencia indica que puede resultar necesario brindar asesoramiento internacional a fin de lograr el cambio necesario y ayudar al país a que se produzca el traspaso de una estructura tradicionalmente militar a otra capaz de administrar un servicio penitenciario moderno. Dichos conocimientos pueden ser encontrados en el creciente número de países que ya han atravesado este proceso. Tal vez dicho apoyo sea necesario a largo plazo y tenga las siguientes características:

- un ejercicio de recopilación de información que describa los logros de diferentes países con un legado histórico similar y cómo otras jurisdicciones han abordado los diversos problemas que uno enfrentó;
- apoyo para desarrollar un nuevo modelo de trabajo y para facilitar el cambio del modelo actual;
- la evaluación de los proyectos que les han ofrecido a otros países modelos de buenas prácticas para lograr una estructura adecuada y un proceso de cambio.

En la actualidad se dispone de mucha información basada en la experiencia de los países que ya han completado el proceso de traspaso de una estructura militar a una del tipo civil. Las lecciones aprendidas indican que entre los elementos clave de cualquier plan de cambio se encuentran los siguientes:

- la definición de una estructura central para la nueva organización;
- una jerarquía acordada para los directivos y el personal del sistema penitenciario tanto en el ámbito nacional como local;
- cambios cuidadosamente negociados en lo relativo a los acuerdos salariales;
- la garantía de que no se deteriorarán las condiciones de empleo;
- sistemas profesionales para apoyar al personal;
- sistemas para que el personal pueda expresar sus opiniones a través de organismos representativos.

Referencias

- 1 Amanda Dissel y Stephen Ellis, *Reform and Stasis: Transformation in South African Prisons*, trabajo publicado por primera vez en *Ambitions réformatrices et inertie du social dans les prison sud-africaines*, Critique Internationale, No. 16, julio de 2002.
- 2 Carta abierta al coronel general K. Suleimenov, Ministro del Interior, Kazajistán, septiembre de 2002.
- 3 Andrew Coyle, *La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos: Manual para el personal penitenciario*, Centro Internacional para Estudios Penitenciarios, Londres, 2002, pág. 13.
- 4 Yuri Ivanovich Kalinin, *The Russian Penal System: Past, Present and Future*, Centro Internacional para Estudios Penitenciarios, Londres, 2002.

KING'S
College
LONDON

Centro Internacional para
Estudios Penitenciarios

International Centre for Prison Studies

School of Law
King's College London
26-29 Drury Lane
London WC2B 5RL

Tel: +44 (0)20 7848 1922
Fax: +44 (0)20 7848 1901
Email: icps@kcl.ac.uk
www.prisonstudies.org

© International Centre for Prison Studies, 2004



Foreign &
Commonwealth Office
London

Nota orientativa 8

El personal penitenciario y su formación

Resumen

- La forma en que el personal penitenciario trata a los reclusos es fundamental para el cumplimiento de los derechos humanos. Sin una conducta adecuada de parte del personal fracasarán las demás medidas de reforma. Sin embargo, la formación del personal suele ser inexistente, mínima o incorrecta.
- Cambiar la conducta y actitudes del personal generalmente es clave para el éxito de la reforma penitenciaria y se suele considerar que la formación es la solución. Pero sin un compromiso visible de los directivos de la administración y sin el establecimiento de un marco ético claro para el servicio penitenciario, dicha formación puede resultar ineficaz.
- Se suele ver la formación en derechos humanos como una medida de reforma de bajo costo. Sin embargo, su eficacia depende de quién la imparte, cómo y en qué contexto.
- Si se la lleva a cabo en forma incorrecta, puede resultar contraproducente.
- La formación que tendrá más probabilidades de cosechar beneficios es la que implica liberar al personal penitenciario para que controle su trabajo y tome decisiones.
- También se debe prestar atención a otros factores importantes para el personal, como sus condiciones de empleo y el acceso a diversos recursos en caso de que se les nieguen sus derechos.

“ Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”.

— *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, Artículo 10*

Notas orientativas sobre reforma penitenciaria

Esta nota orientativa es la octava de una serie concebida para brindar ayuda práctica a quienes desarrollan e implementan proyectos de reforma penitenciaria. Todas las notas orientativas:

- están estructuradas en base al marco internacional de derechos humanos;
- pueden aplicarse a diversos entornos culturales y políticos;
- proponen soluciones probablemente sostenibles en una variedad de situaciones socio-económicas y no requieren un aumento significativo de los recursos;
- toman en cuenta las realidades de la administración penitenciaria.

Estos documentos orientativos sobre la manera de llevar a cabo proyectos de reforma penitenciaria han sido elaborados con el patrocinio del Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino Unido.

KING'S
College
LONDON

**Centro Internacional para
Estudios Penitenciarios**

La crucial importancia del personal

En las prisiones, los dos grupos más importantes son los reclusos y el personal que trabaja con ellos. La clave para tener una prisión bien administrada, que aplica normas de decencia y humanidad para todos, es la interrelación entre estos dos grupos.

Para que los empleados penitenciarios puedan llevar a cabo su importante servicio público de manera profesional, deben ser cuidadosamente seleccionados y recibir la formación adecuada.

“ Los principales problemas tienen que ver con el personal penitenciario, que ven a los reclusos como sus enemigos. El servicio de transporte es simbólico: los reclusos tienen que recostarse en el piso de los furgones ‘como perros’. Es necesario capacitar al personal”.

Informe sobre una evaluación de necesidades del ICPS, 2000

Que los ministros del gobierno y los directores de los servicios penitenciarios demuestren sus buenas intenciones, producir para cada empleado tarjetas o guías de bolsillo sobre el cumplimiento de los derechos humanos o colocar en la prisión carteles con fragmentos de las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos son todas medidas útiles, pero por sí mismas no afectarán a la interacción entre el personal y los reclusos ni la mejorarán.

Las personas cruciales son los empleados penitenciarios que tratan con los reclusos en forma cotidiana. Son ellos quienes abren las celdas de los internos por la mañana, quienes pasan junto a ellos la mayor parte del día y quienes los encierran a la noche. Son testigos de las mayores fortalezas y las grandes debilidades de los reclusos. La forma en que traten a los reclusos determinará si una prisión es decente y humana, o brutal y coercitiva. Ellos hablan con los reclusos de forma habitual, ya sea respetuosa o irrespetuosamente. Controlan la asignación de camas y celdas, el acceso a las comidas, las visitas familiares, los paquetes, la correspondencia, el acceso a los teléfonos, el trabajo, la educación, los médicos y los traslados a otras prisiones. Son los empleados quienes mitigan un trastorno potencial o manejan los incidentes con toma de rehenes, ya sea en forma violenta o por medio de una negociación.

Para que el personal penitenciario trate bien a los reclusos y respete sus derechos, es esencial que ellos mismos sean respetados por la administración del servicio penitenciario y valorados por el gobierno. También necesitan desempeñarse dentro de un marco ético claramente establecido y valorado públicamente que defina los parámetros de las conductas aceptables.

“ Las mejoras, el respeto y la corrección tienen que ver con poner a los seres humanos en primer lugar. El respeto por los derechos humanos de los reclusos comienza por el espacio donde viven y cuando se hacen todos los esfuerzos posibles para asegurar que reciban un trato digno”.

Ministerio de Justicia de la República de Corea, *Corrections in Korea*, 2004¹

La sociedad de la Jamahiriya prohíbe las penas que atentan contra la dignidad y la integridad del ser humano...”

El Libro Verde de los Derechos Humanos en la Era de la Jamahiriya, Libia, 1988²

El servicio penitenciario de Inglaterra y Gales sirve los intereses del público manteniendo en custodia a quienes han sido reclusos por los tribunales. Nuestro deber es cuidarlos con humanidad y ayudarlos a llevar una vida decente y útil durante su detención y al recuperar su libertad”.

Declaración de misión del Servicio de Prisiones de Inglaterra y Gales, 2003³

Se trata de normas muy altas y difíciles de alcanzar. No todos quienes desean trabajar en el ámbito penitenciario podrán lidiar con las complejidades de la vida en una prisión y las normas requeridas. En primer lugar, es importante implementar un proceso de selección que asegure que

los postulantes seleccionados serán capaces de llevar adelante las difíciles responsabilidades inherentes al trabajo penitenciario.

El personal necesita recibir la formación adecuada a un nivel profesional. Se debe impartir cierta formación cuando se designa al personal y antes de que asuma sus deberes en una prisión. También se requiere un perfeccionamiento en una etapa posterior para ayudar al personal a desarrollar habilidades específicas.

La formación es necesaria para mejorar la profesionalidad y las aptitudes del personal, pero también para dejar en claro que las autoridades superiores consideran que una mayor profesionalidad del personal penitenciario es una inversión importante. La certificación formal efectuada por una institución educativa reconocida puede alentar la participación en actividades de formación.

La formación y los cambios de actitud

A menudo quienes apoyan los proyectos de reforma penitenciaria suelen considerar que brindarle una formación adicional al personal penitenciario constituye una de las mejores formas de mejorar la administración de las prisiones y asegurar un mayor respeto por los derechos humanos. Se reconoce que las actitudes del personal son la clave que determina el trato de los reclusos y que brindar al personal formación y una oportunidad de desarrollo profesional es una forma significativa de cambiar la actitud hacia su trabajo.

“ Los ‘carceleros’ (o ‘agentes’, como se denomina a los guardias de las cárceles de Rajastán) ingresan al servicio penitenciario por razones muy diferentes a las del personal directivo: la falta de educación y el ambiente del que provienen les brindan distintas motivaciones. No sienten ni reconocen la necesidad de que existan encumbrados ideales en la administración penitenciaria. Para ellos es un empleo y algunos sienten que se hacen demasiadas alharacas por los derechos de los reclusos. Dadas sus propias necesidades y requisitos, toman a mal que se espere que ellos les presten tanta atención a los reclusos. Esta actitud y el hecho de que interactúan al máximo diariamente con los reclusos suelen revelar la clase de fricción que surge cuando un grupo se ve obligado a proporcionarles beneficios a personas por quienes sienten resentimientos... Los carceleros/agentes son un eslabón vital de la cadena de un buen ambiente penitenciario; sin embargo, sus actitudes suelen ser negativas y se transforman en la causa por la que un régimen penitenciario puede ser descrito como ‘positivo’ o ‘negativo’”.

Rani Shankardass y Saraswati Haider, *Barred from Life, Scarred for Life*, 2004⁴

Por lo tanto, los programas de formación en derechos humanos a menudo son medios eficaces de comenzar la reforma de los sistemas penitenciarios de manera eficiente, rápida y económica. Aun cuando se cuente con escasos recursos, un cambio en la forma en que el personal maneja a los reclusos puede mejorar radicalmente el trato de los reclusos. Incluso en una prisión hacinada y en ruinas, una correcta formación del personal puede tener los siguientes resultados:

- eliminar la violencia física hacia los reclusos;
- permitir a los reclusos pasar más tiempo fuera de sus celdas;
- reducir la cantidad de humillantes cacheos sin ropa y requisas íntimas;
- asegurar que los reclusos seropositivos no son separados o aislados;
- permitir el ingreso de material de lectura y colchones en las celdas de castigo;
- permitir que los reclusos tengan efectos personales, como radios y relojes;
- permitir a los reclusos organizar actividades culturales, por ejemplo conciertos.

Para muchos sistemas, la formación es un problema

La ausencia de personal capacitado es un problema fundamental en muchos sistemas penitenciarios.

Prisión A: *El problema principal es el personal, que no tiene ninguna formación; no saben cuál es su trabajo. No tienen ninguna carrera profesional en la cual avanzar.*

Prisión B: *Los 600 empleados penitenciarios son oficiales policiales sin ninguna formación en trabajo penitenciario.*

Prisión C: *No tiene personal especializado ni brinda formación a los empleados.*

Prisión D: *Personal con una formación deficiente; la mayoría proviene de la policía militar”.*

Informe sobre misiones del ICPS, 2000

Los programas de formación varían enormemente entre distintos países. Algunos servicios penitenciarios imparten dos años de formación a nivel de graduado al nuevo personal. Otros, como algunos de los sistemas del bloque ex-soviético, forman al nuevo personal directivo penitenciario a niveles de graduado y seleccionan al personal de menor rango entre los conscriptos de la milicia que están haciendo dos años de servicio submilitar.

Los países donde se brinda formación al personal básico suelen poner énfasis en el aspecto jurídico, el mantenimiento de la seguridad y el uso de las armas de fuego y los métodos para controlar motines. Algunos países cuentan con centros de formación profesional, pero su plan de estudios es académico y ajeno a las realidades cotidianas del trabajo en las prisiones.

Los encargados de impartir la formación deben conocer las materias que enseñan. Es importante que al menos parte del personal superior responsable de la formación haya trabajado en el ámbito penitenciario y sepa qué implica el trabajo. En algunos países, los instructores son especialmente seleccionados entre el personal y se espera que los mejores empleados penitenciarios dediquen unos cuantos años a formar al nuevo personal. En otros países, se envía al personal a enseñar en el centro de formación cuando ya no pueden lidiar con el trabajo cotidiano en las prisiones o han trabajado tanto tiempo que merecen una vida más tranquila con menos estrés.

La eficacia de la formación en derechos humanos

La formación en derechos humanos puede ser ineficaz o contraproducente si no se la imparte correctamente.

- Un curso que instruye al personal sobre la necesidad de respetar los derechos humanos de los reclusos fuera de un contexto que incluya los derechos del personal penitenciario puede crear resentimientos. Esto resulta particularmente comprensible si el personal penitenciario tiene sueldos bajos, depende de una mala administración y sufre una falta de respeto y de una protección adecuada contra la violencia y las enfermedades.
- Describir los derechos humanos que les corresponden a los reclusos en forma aislada sin hacer referencia a la necesidad de que las personas convivan en una institución o sin entender las realidades de la vida en la prisión puede conducir al cinismo y un rechazo de todo el mensaje sobre los derechos humanos.
- El personal penitenciario que vive en dos habitaciones pequeñas con una gran familia no recibirá con agrado clases sobre las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos y el objetivo de que cada recluso ocupe una celda individual.
- Describir en forma abstracta los derechos humanos que deben gozar los reclusos sin relacionarlos con la labor cotidiana del personal penitenciario puede tener muy poco efecto.

“ Al inicio de este proyecto... sentía satisfacción porque impartíamos una formación adecuada en derechos humanos al personal subalterno —un número determinado de clases curriculares— sobre las reglas internacionales y cómo se reflejan en la legislación federal. Sin embargo, mi personal y yo pronto nos dimos cuenta de que la formación en derechos humanos no tenía que ver solamente con enseñar la letra de la ley, en lo

que muchos reclutas jóvenes estaban menos interesados que en la formación práctica. Tenía que ver con demostrar la aplicación práctica, por ejemplo, retener el respeto por la dignidad de una persona al efectuar los cacheos y la actitud al comunicarse con los reclusos.

Con tal propósito, hemos diseñado un nuevo programa de formación, en el que la mayor parte de los aspectos de formación práctica hacen referencia a la forma en que las normas sobre derechos humanos se aplican en cada situación y cómo el personal puede desempeñarse eficientemente al tiempo que mantiene el respeto por la dignidad de los reclusos y los demás”.

Discurso pronunciado por Elena Popova, ex-directora de Formación del Personal de la Administración Penitenciaria de Moscú, durante un taller en 2004⁵

¿Quién debe impartir la formación en derechos humanos al personal penitenciario?

Es importante que quienes vengan del exterior para impartir formación al personal gocen de credibilidad. Lo más probable es que el personal penitenciario se muestre escéptico hacia las clases dictadas por instructores ajenos al sistema, quienes tal vez sepan mucho sobre derechos humanos pero quizá nunca hayan tenido que pasar diez horas a cargo de un gran grupo de reclusos inestables o bajar a un recluso que se suicidó colgándose de una ventana o una cama dada vuelta.

También se pueden obtener beneficios si se involucra en la formación del personal penitenciario a personas con otras experiencias profesionales y personales. La participación de la facultad de Derecho de una universidad local, por ejemplo, puede traer ventajas si se le demuestra al personal que el trabajo penitenciario es un asunto de nivel universitario, si se logra que el docente universitario aprenda cómo funciona el servicio penitenciario y desarrolle un interés en las prisiones, y si tal vez la universidad establece un compromiso a largo plazo con el personal penitenciario.

La participación de grupos de la sociedad civil y organizaciones de derechos humanos puede resultar beneficiosa si entienden los objetivos más amplios del curso de formación y la necesidad de aumentar la autoestima y la seguridad del personal penitenciario, más que de erradicarlas.

¿Dónde se debe impartir la formación?

En ocasiones se hace hincapié en la provisión de fondos para construir un centro de formación para el personal penitenciario o para patrocinarlo. Otros proyectos se concentran en el enfoque denominado ‘capacitar a los capacitadores’, que entraña capacitar a un pequeño grupo de empleados que posteriormente dictarán cursos de formación a sus pares. No se sabe con certeza cuán eficaces son estos proyectos. Ciertamente, lo que se les enseña a los nuevos reclutas en los centros de formación raramente resiste la presión de la cultura del personal penitenciario de la prisión que se le asigna al recluta.

Aun en países desarrollados suele haber una disonancia entre lo que los instructores —quienes no tienen ningún conocimiento de la realidad de las prisiones o cuyos conocimientos son muy anticuados— les enseñan a los nuevos reclutas y lo que les dice el personal de mayor rango cuando comienzan a trabajar en una prisión.

Para impartir cualquier formación avanzada en países con escasos recursos, tal vez sea más fructífero organizar unidades de formación móviles con personal que visite las prisiones, y utilizar las instituciones de la comunidad en general, por ejemplo las instituciones de educación superior, más que construir un centro especializado en formación penitenciaria.

Actividades para una formación eficaz

La formación debe integrarse a la práctica

La formación en derechos humanos suele ser un accesorio: una sesión de dos horas al final de un curso de un mes de duración. A veces es una asignatura más de tantas, dictada después de la instrucción sobre el uso de armas de fuego y las medidas para prevenir la propagación de enfermedades infecciosas. Puede ser impartida por personas pertenecientes a organizaciones externas, lo que confirma que la administración penitenciaria no la considera un componente integral de sus operaciones.

“ Los códigos de ética son útiles, pero sólo cuando son ‘incorporados’ por el personal en cuestión. El personal debe participar en su redacción y se deben organizar programas de formación para todos”.

Transparencia Internacional, *Libro de consulta 2000 de TI* ⁶

Es más probable que la formación en derechos humanos resulte eficaz si está integrada a cada asignatura del programa de formación y se utiliza el marco de los derechos humanos como un principio que rija el diseño de todos los cursos destinados a mejorar el desempeño del personal penitenciario.

La formación debe integrarse a la acción

La formación en derechos humanos también tendrá más probabilidades de dar frutos si está unida a los aspectos prácticos de la labor penitenciaria y a un programa tendiente a cambiar el ambiente general de la prisión específica donde trabaja el personal en formación. Por ejemplo, se deben hacer muchas cosas en una prisión para garantizar la seguridad. Estas medidas, como registrar celdas, realizar cacheos, efectuar pruebas de orina y colocar a los reclusos perturbados dispositivos de inmovilización, infringen intrínsecamente la integridad personal de los reclusos. No obstante, a veces resultan esenciales y se puede enseñar al personal formas de ponerlas en práctica que sean menos invasivas y más respetuosas.

Para impartir este tipo de formación se puede, por ejemplo, tomar en consideración algún requisito internacional de los derechos humanos, como la prohibición absoluta de infligir torturas y maltratos, y requerir que el personal en formación analice esta obligación en el contexto de su propio sistema. ¿Pueden redactar una lista de los cambios que podrían implementar para alcanzar el objetivo de eliminar la tortura y los maltratos? Es probable que el personal en un principio insista en que en su prisión no se infligen torturas o malos tratos. Por medio de más charlas se puede lograr que comprendan que algunas de sus prácticas diarias sí representan instancias de un trato inhumano de los reclusos, aunque no se las reconozca como tales.

Como resultado de este tipo de proceso, el personal de un sistema penitenciario de Asia Central propuso las siguientes medidas:

- prohibir específicamente la tortura y las penas y los tratos humillantes, inhumanos y brutales infligidos por las prácticas actuales;
- elaborar un programa de formación y asistencia de todo el personal a un curso especial;
- medidas estrictas para enjuiciar a cualquier empleado acusado de tortura;
- estricto cumplimiento del ordenamiento jurídico en las prisiones;
- creación de un servicio médico independiente de la administración penitenciaria;
- otorgamiento a los reclusos de plenos derechos para formular reclamaciones ante instancias superiores.

Estas medidas debían ser complementadas por un plan de acción claro que estipulara quién sería responsable de instrumentar los cambios, cómo y en qué plazos. Este método de formación ayudó al personal penitenciario a ver con claridad que los derechos humanos no son un conjunto abstracto de ideas ni apuntan a criticarlos a ellos o sus actitudes, sino que constituyen una herramienta para transformar su ambiente laboral y sus actividades cotidianas a fin de obtener resultados beneficiosos.

La formación debe estar vinculada al desarrollo personal

En numerosos sistemas penitenciarios se espera que el personal obedezca las órdenes, abra y cierre puertas, mantenga el orden, vigile corredores y unidades, y esté atento en todo momento para detectar disturbios. En otras palabras: meramente se espera que sigan las reglas. Hay quienes en ocasiones argumentan que en tal entorno jerárquico que no da lugar a los cuestionamientos se puede introducir el enfoque de los derechos humanos recurriendo a la misma estructura jerárquica, para que el personal lo adopte simplemente porque se espera que hagan lo que se les ordena. Si bien ocasionalmente éste puede ser un buen punto de partida, es más probable que el enfoque basado en los derechos humanos se afiance en un régimen penitenciario si el personal se ve liberado de la estricta estructura jerárquica e irreflexiva, y la formación en derechos humanos se relaciona con el desarrollo personal y de las capacidades.

Si el personal penitenciario acepta la premisa de que los reclusos deben ser tratados como seres humanos iguales a ellos, mejorará su desempeño. La formación en derechos humanos puede transformar a empleados penitenciarios que acatan órdenes en forma pasiva en docentes, consejeros, organizadores y personas capaces de usar su propia iniciativa.

“ Los cambios en el entorno, gracias a la intervención de los tribunales y la Comisión de Derechos Humanos, han forzado al personal a modificar la aplicación tradicional del poder, es decir, un poder referente, coercitivo y gratificador. Ahora tienen que hacer uso de un poder legítimo y experto para desempeñarse con eficiencia. Por ello hay una apremiante necesidad de formación a fin de contrarrestar los sentimientos de desamparo y la pérdida de control observada. Los programas de formación ayudan al personal a convertirse en individuos con mayor poder... y aumenta su poder experto”.

Dra. Upneet Lalli, *Impact of Human Rights Training Programme on Prison Staff, 2002*⁷

El enfoque basado en el desarrollo de las capacidades y el fortalecimiento de la confianza es también esencial para que el personal logre abandonar su visión tradicional de que el recluso es un enemigo al que se debe temer y mantener alejado. Si los miembros del personal penitenciario no creen en los cambios que se espera que hagan, no los van a implementar, puesto que los riesgos les parecerán demasiado grandes. Existe la necesidad de brindar un apoyo considerable al personal penitenciario que participa en programas de formación de gran envergadura basados en los principios consagrados por los derechos humanos, pues deberán hacer frente al escepticismo y la hostilidad de muchos colegas.

“ ... anteriormente pensaba que mi trabajo consistía meramente en encerrar a los reclusos. Ahora me doy cuenta de que es mucho más que eso. Mi personal creará que aquí me lavaron el cerebro, por lo que voy a necesitar continuo apoyo de ustedes”.

Director de una prisión latinoamericana procedente de la policía militar, Informe sobre una misión del ICPS, 2000

Los mejores proyectos de formación en derechos humanos tienen un cronograma extenso de cuando menos tres años, y los encargados de impartir la formación efectúan visitas periódicas para realizar un seguimiento, brindar apoyo, alentar y reforzar la determinación de quienes se han comprometido con la formación y frecuentemente enfrentan considerables críticas.

Otros asuntos relacionados con el personal

Hay varias maneras de alentar a los integrantes del personal penitenciario y de ayudarlos a sentirse capaces de usar su iniciativa. En algunos países, por ejemplo, se instrumentan programas que los recompensan por logros sobresalientes o les otorgan becas de viajes para aprender qué se hace en otros países.

“ La organización *The Butler Trust* fue creada como una institución benéfica independiente en 1985. Identifica y premia los logros de quienes trabajan en las prisiones... que han demostrado iniciativas o aptitudes excepcionales en su trabajo con los reclusos. Incluyen no solamente a miembros del servicio penitenciario... sino también a médicos, docentes, bibliotecarios y voluntarios. Su labor, que tan a menudo no recibe ningún reconocimiento, mantiene la moral de los reclusos, los ayuda a usar su tiempo en prisión para fines provechosos aprendiendo o adquiriendo nuevas aptitudes, y los prepara para rehabilitarse al recuperar la libertad. *The Butler Trust* reconoce estos esfuerzos sobresalientes por medio de una serie de importantes premios que permiten a los galardonados desarrollar y difundir su labor... Su Alteza, la Princesa Real, es Patrocinadora Real de *The Butler Trust* desde 1985”.

The Butler Trust, Reino Unido⁸

Referencias

- 1 *Corrections in Korea, 2004*, Oficina Correccional, Ministerio de Justicia de la República de Corea, 2004, pág. 22.
- 2 Informe sobre una misión del Centro Internacional para Estudios Penitenciarios, 2004.
- 3 *Annual Report & Accounts April 2002 to March 2003 (Memoria y balance anual: abril de 2002 a marzo de 2003)*, Servicio de Prisiones de Inglaterra y Gales, Oficina de publicaciones, Norwich, 2003, interior de la portada.
- 4 Rani D. Shankardass y Saraswati Haider, *Barred from Life, Scarred for Life, Experience and Voices of Women in the Criminal Justice System*, Asociación de Justicia y Reforma Penal (PRAJA), Gurgaon, 2004, pág. 119.
- 5 Discurso pronunciado por Elena Popova, ex-directora de Formación del Personal de la Administración Penitenciaria de Moscú, durante un taller organizado en 2004 como parte del Proyecto de Colaboración Penitenciaria Moscú-Reino Unido, Centro Internacional para Estudios Penitenciarios.
- 6 Libro de Consulta 2000 de TI, capítulo 29: Las lecciones aprendidas: informe sobre el progreso, Transparencia Internacional, www.transparency.org.
- 7 Upneet Lalli, *Impact of Human Rights Training Programme on Prison Staff, A Research study*, Consejo Británico, India, 2002, pág. 35.
- 8 www.thebutlertrust.org.uk.

KING'S
College
LONDON

Centro Internacional para
Estudios Penitenciarios

International Centre for Prison Studies

School of Law
King's College London
26-29 Drury Lane
London WC2B 5RL

Tel: +44 (0)20 7848 1922
Fax: +44 (0)20 7848 1901
Email: icps@kcl.ac.uk
www.prisonstudies.org

© International Centre for Prison Studies, 2004



Foreign &
Commonwealth Office
London

Nota orientativa 9

Cómo humanizar el trato a los reclusos

Resumen

- Muchas de las prisiones de todo el mundo están muy lejos de cumplir con los requisitos internacionales que exigen tratar a los reclusos con humanidad y respeto. Algunas los tratan con bastante crueldad y brutalidad.
- Para mejorar el trato dado a los reclusos se requieren diferentes acciones en varios niveles: por ejemplo, traspasar la administración del sistema penitenciario a un ministerio diferente, modificar las leyes, formar al personal e involucrar a la sociedad civil.
- Para tratar a los reclusos con humanidad y situar a la rehabilitación en el centro de las iniciativas se requiere un cambio cultural. Un régimen rehabilitador entraña oportunidades para llevar a cabo actividades educativas, laborales, culturales y religiosas, además de un amplio contacto con la familia en las condiciones más favorables compatibles con la seguridad. En el caso de las reclusas, es de gran importancia el contacto con sus hijos.
- Es importante reformar el régimen disciplinario de las prisiones a fin de cumplir con los derechos humanos al igual que introducir un mecanismo transparente y eficaz para formular reclamaciones.
- Las pequeñas reformas, como organizar bibliotecas o talleres, pueden ser eficaces, tanto como darles a los reclusos la oportunidad de trabajar para beneficio de instituciones de beneficencia y personas desfavorecidas.

“ Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”.

— *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, Artículo 10*

Notas orientativas sobre reforma penitenciaria

Esta nota orientativa es la novena de una serie concebida para brindar ayuda práctica a quienes desarrollan e implementan proyectos de reforma penitenciaria. Todas las notas orientativas:

- están estructuradas en base al marco internacional de derechos humanos;
- pueden aplicarse a diversos entornos culturales y políticos;
- proponen soluciones probablemente sostenibles en una variedad de situaciones socio-económicas y no requieren un aumento significativo de los recursos;
- toman en cuenta las realidades de la administración penitenciaria.

Estos documentos orientativos sobre la manera de llevar a cabo proyectos de reforma penitenciaria han sido elaborados con el patrocinio del Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino Unido.

KING'S
College
LONDON

Centro Internacional para Estudios Penitenciarios

El problema de no tratar a los reclusos con humanidad y respeto

Ser enviado a prisión implica la severa pena de perder la libertad y todo lo que ello conlleva. No debería incluir penas adicionales, tratos inhumanos y degradantes, como tampoco el deterioro físico y mental. El Artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas establece que los reclusos serán tratados “humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”.

Los reclusos internados en muchas de las prisiones del mundo no reciben un trato respetuoso de su dignidad humana. Existen diversas razones para ello:

- la pobreza;
- sistemas penitenciarios con escasísimos recursos;
- actitudes hostiles hacia los reclusos de parte del personal penitenciario, el gobierno y la sociedad en general;
- una falta de cumplimiento general de parte del gobierno con los instrumentos internacionales sobre derechos humanos y el imperio de la ley.

En algunos estados la legislación puede autorizar la aplicación de penas en la prisión, como la reclusión en celdas sin luz o un suministro restringido de alimentos. La utilización de grillos o esposas puede deberse a razones de seguridad o ser un castigo. Puede ser obligatorio que los hombres lleven la cabeza afeitada. A las mujeres que dan a luz quizá les quiten sus bebés inmediatamente. Las reglamentaciones pueden requerir que los reclusos se paren mirando hacia la pared con la cabeza inclinada hacia abajo cuando pasan visitas o el personal penitenciario. Es posible que las leyes prohíban que los reclusos tengan radios o lean periódicos. Incluso tal vez se les prohíba hablar, excepto en algunos momentos del día. En general el entorno puede ser de un gris uniforme y monocolor.

Es posible que solamente se autoricen las visitas familiares en muy pocas ocasiones y que durante las visitas los reclusos estén separados de sus familias por rejas o una gruesa mampara de cristal. Estas visitas pueden tener lugar en una habitación sombría dividida por dos paredes, con sectores enrejados y una zona de “tierra de nadie” de un metro de ancho entre las dos paredes. Las familias se paran de un lado y los reclusos, del otro, y todos gritan para ser oídos a través de las barras y la zona que los separa.

“ Las condiciones de reclusión en las cárceles y otros lugares de detención eran muy duras y en muchos casos constituían trato cruel, inhumano y degradante. Las enfermedades graves y el hacinamiento extremo eran habituales. En los calabozos policiales de Spanish Town había 131 presos reclusos en celdas concebidas para albergar solamente a 46. Se recibieron numerosos informes sobre violaciones de hombres, en especial de reclusos que padecían enfermedades mentales.

En mayo, más de 600 de los 800 guardias de prisiones que fueron suspendidos por protagonizar una huelga ilegal en el año 2000 comenzaron a incorporarse gradualmente al trabajo. Tras su reincorporación hubo informes sobre malos tratos físicos a reclusos por parte de guardias de la Prisión del Distrito de St. Catherine y del Centro Correccional de Adultos de Tower Street, con resultado de lesiones”.

Amnistía Internacional, Informe sobre Jamaica, 2003¹

Para cambiar este tipo de trato se requieren iniciativas a diferentes niveles. La formación del personal es muy importante (véase la nota orientativa 8). Puede ser beneficioso desmilitarizar y traspasar la administración del sistema penitenciario a un ministerio diferente (véase la nota orientativa 7). También es muy importante involucrar a la sociedad civil (véase la nota orientativa 12). En general, será necesario modificar las leyes y redactar nuevamente las reglamentaciones penitenciarias.

La clave para introducir el trato humano a los reclusos consiste en elaborar un nuevo conjunto de ideas sobre el encarcelamiento, convertirlas en políticas y difundirlas a través del parlamento, la sociedad y el propio sistema penitenciario.

Hacia un trato más humano

Introducir un sistema donde el trato a los reclusos respete su dignidad requiere un cambio cultural profundo.

“ El Director General Adjunto del Servicio de Prisiones de Inglaterra y Gales sugirió que... ‘una prueba básica para determinar si una prisión es dirigida en forma decente y razonable consiste en averiguar si al personal le agradaría que sus familiares fueran reclusos allí’ ”.
Servicio de Prisiones del Reino Unido, *Annual Report and Accounts 2000-2001*²

El concepto de reclusión tiene que ser analizado a través de ojos diferentes y la noción de “rehabilitación” debe situarse en el epicentro del régimen penitenciario. Los instrumentos sobre derechos humanos dejan en claro que las prisiones deben tener como objetivo la rehabilitación, y algunos países incorporan dicho concepto en su legislación penitenciaria.

“ **Artículo 10 (3) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:** El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados ”.

“ **El Artículo 4 de la Ley Penitenciaria de China establece lo siguiente:** “Una prisión... conlleva una educación ideológica, una educación cultural y una educación técnica. Ello significa que una prisión no sólo asegura los derechos de las personas sino también el derecho al aprendizaje y a la educación ”.
Deng Zhongyuan, *Prisons of learning – human rights in the eye of a prisoner*, 2004³

Esto implica que el trato en las prisiones debería apuntar a ser pro-social. La organización de las prisiones y el trato a los reclusos deben poner énfasis en valores como la responsabilidad y el respeto mutuo para que el encarcelamiento no haga a los reclusos incapaces de adaptarse más tarde a la vida en sociedad.

“ En las prisiones trabajan muchas buenas personas. Recuerdo a la profesora de cocina, que se aseguraba de que todos en su clase hicieran un torta de Navidad para enviarles a sus familias... El maestro que le enseñó a amar a Shakespeare a su grupo de lectura de obras de teatro. El joven oficial penitenciario que trataba a los reclusos con tanto respeto que, cuando murió repentinamente, decenas de reclusos en sus mejores trajes a rayas formaron una fila desde la puerta de entrada hasta la prisión para inclinar la cabeza ante el coche fúnebre... Pero todavía nunca he estado en una cárcel donde fuera una prioridad hacer que los reclusos se sientan bien consigo mismos ”.
Erwin James, recluso condenado a cadena perpetua, Inglaterra, 2003⁴

Actividades

Una característica de un sistema rehabilitador es que debería incluir actividades socialmente significativas para que los reclusos ocupen su tiempo. Estas actividades deben permitirles rehabilitarse a sí mismos si lo desean y son capaces de hacerlo, pero no es posible imponer la rehabilitación desde afuera. De ello no se desprende que por sí solas dichas actividades rehabilitarán a las personas que participen en ellas. Algunos reclusos llegan a prisión con experiencias de vida e infancias tan dañinas que, independientemente de lo que se haga en prisión, el daño es irreversible. Al salir de prisión, la mayoría de los reclusos entra en un entorno de perspectivas personales tan tenebrosas que cambiar su vida es una expectativa demasiado alta. Algunos reclusos no están convencidos de querer llevar una vida diferente.

Así, resulta inevitablemente limitado lo que el encarcelamiento puede aportar al proceso de rehabilitación en comparación con los demás componentes de la vida y experiencias previas de un recluso. No obstante, el régimen y la organización de una prisión, y la forma en que la gente interactúa allí deberían tener un objetivo “rehabilitador”.

“ El régimen penitenciario no debe ser una herramienta de coerción y represión del individuo. Es esencial apartarse de la ideología que servía de base al sistema penitenciario anterior. Para expresar esta idea en términos un poco más gráficos, necesitamos que nuestras prisiones se parezcan a las prisiones lo menos posible”.

Y. I. Kalinin, *The Russian Penal System: Past, Present and Future*, 2002⁵

Muchos reclusos del mundo no tienen acceso a ninguna actividad, excepto escuchar la radio, mirar televisión (donde está permitido), leer y jugar a las cartas u otros juegos de azar. La introducción de una variedad de actividades más positivas puede mejorar las vidas cotidianas de los reclusos y del personal, al tiempo que humaniza la experiencia en la prisión. Algunas de las actividades que los instrumentos internacionales consideran beneficiosas para los reclusos son las siguientes:

- el trabajo;
- la educación;
- las actividades culturales;
- los deportes;
- las oportunidades de practicar una religión.

Es probable que en los países con muy escasos recursos se haga hincapié en el trabajo requerido para satisfacer las necesidades diarias de la vida en la prisión, como cultivar alimentos y fabricar jabones o mantas. La educación puede ser una actividad que genere debates y ayude a crear un sentido de comunidad. También sirve a los intereses de las autoridades penitenciarias asegurarse de que los reclusos tengan muchas actividades. Si la vida cotidiana de los reclusos está llena de actividades, será menos probable que se aburran y se sientan frustrados, y así se puede reducir la posibilidad de que ocurran disturbios y hechos violentos.

Contacto con la familia

El respeto por la vida familiar es un componente básico del trato con humanidad. Asegurar que los reclusos tengan contacto con sus familias y el mundo exterior es uno de los principales elementos de la humanización. Sin embargo, para muchos sistemas penitenciarios el contacto con la familia no es una gran prioridad y, como resultado, tanto las familias como los reclusos sufren una privación considerable.

Los regímenes de visitas varían enormemente.

- En la mayor parte de América Latina los reclusos pueden recibir visitas privadas de sus familiares en las instalaciones donde viven durante varias horas una o dos veces por semana.
- En Rusia y otros países de la ex-Unión Soviética los reclusos pueden tener derecho a una visita familiar de tres días cuatro veces al año, durante la cual todos son alojados en un departamento en un sector especial de la prisión.
- En Inglaterra y Gales algunos reclusos tienen derecho a dos visitas por mes de aproximadamente una hora de duración cada una, en una habitación grande, vigilados por el personal y cámaras. No se permiten las visitas familiares privadas.

“ En una cárcel de hombres de la región de Krasnoyarsk, en Rusia, se había introducido un nuevo régimen de visitas. Mientras que anteriormente los reclusos pasaban la mayor parte de sus visitas separados de sus visitantes por una reja, el director de la prisión inauguró una cafetería con unas doce mesas. Los reclusos podían recibir visitas de hasta cuatro horas cada dos meses. La tienda/cafetería era subcontratada a una empresa local. Técnicamente, el Código Penal no permite estas medidas, pero se están haciendo esfuerzos para efectuar cambios”.

Informe sobre misiones del ICPS, 2004

Debemos recordar que el derecho a la vida familiar se aplica también a los familiares de los reclusos, quienes no han sido condenados pero están separados de su padre, madre, hermano, hermana o hijo/a. Tienen derecho a que se les permita tener tanto contacto con su familiar recluso como sea razonable.

“Egipto: La Asociación de Derechos Humanos para la Asistencia de Presos (HRAAP) acogió con agrado la decisión del Ministro del Interior de eliminar las cercas de alambre que separan a los reclusos de sus familias durante las visitas y que impedían la comunicación directa entre el recluso y su familia”.

Comunicado de prensa, 13 de septiembre de 2004⁶

Reglamentación y disciplina

Todos los sistemas penitenciarios necesitan reglas y métodos para hacerlas cumplir. Es fundamental contar con un régimen disciplinario equitativo que sea aplicado de conformidad con las normas de la justicia natural y establezca castigos proporcionados. Los castigos no deben incluir ningún tipo de privación alimentaria. Todos los reclusos, incluso los incomunicados, tienen que poder hacer una hora diaria de ejercicio y tener algo donde sentarse o recostarse que no sea el suelo desnudo. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha establecido claramente que no se deben imponer penas que extiendan la reclusión de un recluso más de lo razonablemente esperado sin participación judicial en la decisión⁷. Reformar el régimen penal para eliminar las penas crueles e introducir las garantías del debido proceso legal suele ser uno de los aspectos principales de cualquier proyecto destinado a que las prisiones funcionen de conformidad con las normas consagradas por los derechos humanos.

Mecanismos de reclamaciones

Es esencial que exista un procedimiento de reclamaciones equitativo y abierto en el cual los reclusos puedan confiar. Los reclusos tienen que poder formular reclamaciones tanto en forma interna como externa sin temor a las represalias (véase la nota orientativa 11).

Pequeños proyectos para mejorar el trato a los reclusos

Muchas de las actividades inherentes a las reformas penales tienen como objetivo humanizar el trato en las prisiones. Es posible obtener resultados positivos con pequeños insumos: la donación de máquinas de coser usadas puede permitir la creación de un taller de costura, y el suministro de libros puede dar lugar a clases de alfabetización.

“Junto con la Media Luna Roja de Yemén, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) se dio inicio a un proyecto piloto para brindar asistencia a las reclusas detenidas en la prisión central de Al-Mahwit. Este proyecto incluía visitas periódicas y capacitación en costura. El CICR aportó máquinas de coser, otros suministros e incentivos en dinero a las voluntarias de la Sociedad Nacional participantes. El objetivo era aliviar el aislamiento de las reclusas por medio de visitas periódicas de voluntarias de la Sociedad Nacional y prepararlas para su futuro regreso a la sociedad enseñándoles un oficio. El proyecto piloto fue considerado un éxito y el CICR y la Sociedad Nacional planificaron desarrollar proyectos similares en otras dos prisiones centrales en 2002”.

CICR, Informe anual, 2001⁸

Organizar talleres en las prisiones y hacer que los reclusos trabajen o dictar clases educativas son reformas que pueden tener sentido para un público que se muestra escéptico para otorgarles “derechos” a los reclusos, pero que puede ver el sentido común de los programas de rehabilitación.

El trabajo en la prisión

El trabajo tiene una antigua relación con la reclusión. A fines del siglo XIX y comienzos del XX en los estados sureños de los Estados Unidos, los reclusos eran cedidos en arrendamiento a las empresas como mano de obra esclava y generaban dinero para el sistema penitenciario.

En la ex-Unión Soviética, los reclusos eran obligados a realizar trabajos forzados. Las prisiones eran campos de trabajo y el sistema penitenciario era una de las mayores fuentes de ingresos económicos del Estado. Con el advenimiento de la economía de mercado, este sistema laboral se colapsó y las prisiones de estos países sufrieron graves consecuencias. En la época del régimen soviético, tradicionalmente el Estado había solventado los costos de los sueldos del personal, mientras que los costos incurridos en administrar las prisiones eran solventados con las utilidades generadas por la mano de obra penitenciaria.

El trabajo de los reclusos también ha sido una fuente de controversia en China, donde se sostiene que son usados para producir bienes a muy bajo costo a fin de competir en el mercado.

En qué medida el trabajo generalmente realizado en la prisión tiene algún efecto rehabilitador es cuestionable. En numerosos países, el trabajo disponible para los reclusos es escaso y éstos tal vez pasen el día en un taller haciendo que dure un día entero una tarea que demandaría como mucho una o dos horas. Quizá la mayor parte del tiempo no se les dé un gran uso a los talleres de las prisiones. En muchos sistemas penitenciarios, los reclusos trabajan para la administración de la prisión produciendo, por ejemplo, uniformes para el personal penitenciario o muebles para oficinas gubernamentales.

A veces se sugiere que las prisiones pueden ser organizadas para ser económicamente independientes y que el sustento de los reclusos no esté en manos del Estado. Sin embargo, hasta ahora no hay informes de que algún experimento haya tenido éxito en transformar a las prisiones en instituciones económicamente independientes dentro del marco de los derechos humanos.

Remuneración de los reclusos

Aunque el trabajo de los reclusos suele ser repetitivo y no les proporciona ninguna aptitud útil, igualmente puede beneficiarlos si se les paga una remuneración. La remuneración de los reclusos puede oscilar entre el equivalente al salario mínimo nacional y una cuantía que alcance para comprar sólo un paquete de cigarrillos. Los instrumentos internacionales están en contra del trabajo sin una paga a cambio.

El suministro de alimentos

En las sociedades pobres suele resultar un problema proveer suficiente alimentación a los reclusos. En general, contratistas privados realizan una compra centralizada, lo que puede dar lugar a considerables problemas de distribución y corrupción. Las granjas penitenciarias pueden ayudar a resolver este problema si gozan de una buena administración⁹:

- la participación en actividades agrícolas beneficia a los reclusos dado que en algunos países muchos de ellos habrán practicado una agricultura de subsistencia y volverán a hacerlo tras recuperar su libertad;
- en muchas prisiones los alimentos producidos pueden mitigar la insuficiencia de las dietas y mejorar la salud.

“ Tras el genocidio de 1994, Reforma Penal Internacional organizó actividades de formación en desarrollo y habilidades agrícolas para algo más de 120.000 detenidos en prisión preventiva en Ruanda. El programa brindó asistencia en la producción de alimentos para los reclusos y el personal penitenciario, y generó empleos para los reclusos... La participación aumentó a lo largo del año.

En diciembre de 1999, diariamente participaba en las actividades un promedio de 2.091 reclusos, en las que realizaban trabajos agrícolas (más del 60%), criaban pollos y cerdos, hacían trabajos de carpintería, costura y piscicultura, fabricaban ladrillos... Los productos derivados del proyecto eran vendidos en el mercado y los beneficios se repartían entre las reinversiones en las actividades y el servicio penitenciario (o, directamente, la prisión)... El proyecto tiene como meta hacerse económicamente independiente...”.

Reforma Penal Internacional, *Informe anual, 1999*¹⁰

Trabajar para el beneficio de otros y para instituciones de beneficencia tiene muchas ventajas: es más significativo para los reclusos que trabajar para las autoridades penitenciarias o para un contratista comercial. También ayuda a crear un lazo entre la prisión y la comunidad.

Educación y otras actividades

La educación puede ser la base de muchas actividades de humanización, tales como incorporar organizaciones externas para que conozcan e instruyan a los reclusos. Es importante que el tipo de educación ofrecido sea adecuado y tenga probabilidades de resultar provechoso. A veces la educación se basa en proveer computadoras y muchas prisiones han organizado exitosos programas de formación en informática. Muchas otras, sin embargo, tienen salas de informática bien equipadas con equipos que están guardados bajo llave y rara vez se usan debido a recursos insuficientes y problemas administrativos. En los casos en que se provean equipos caros para los reclusos (tal vez de mejor calidad que los equipos de la escuela local a la que asisten los hijos del personal de la prisión), conviene asegurarse de que todos los que vivan y trabajen en la prisión tengan acceso a los mismos.

La educación puede ayudar a humanizar más la vida en la prisión. Permite que los reclusos asuman funciones, como estudiantes o docentes, y puede mitigar las presiones adversas de la vida en la prisión. Periódicamente surgen otras ideas sobre el éxito de ciertos programas tendientes a rehabilitar a los reclusos, por ejemplo programas cognitivo-conductistas o de meditación trascendental. Conviene mostrarse cauteloso al intentar adaptar dichos programas a otros lugares, pues su éxito depende de determinados grupos de entusiastas y pueden ser culturalmente inadecuados en diferentes entornos.

Reinserción social

Las prisiones son parte de la sociedad civil (véase la nota orientativa 7) y deben estar integradas a las estructuras civiles tanto como sea posible. Esto es conveniente porque mantiene a las prisiones bajo la vigilancia de la opinión pública y puede reducir al mínimo los malos tratos. Es beneficioso alentar la implementación de mecanismos y estructuras que introduzcan instituciones y organizaciones externas en las penitenciarías a fin de que la sociedad en general preste mayor atención a los reclusos.

En las prisiones también son importantes las actividades creativas, como el teatro y la música. Muchas organizaciones de la sociedad civil trabajan en las prisiones para involucrar a los reclusos en conciertos, obras de teatro y talleres dramáticos.

En algunos países, el hecho de que los reclusos retengan su derecho a voto refuerza su condición de ciudadanos. Los reclusos no pierden automáticamente su derecho a voto en jurisdicciones tan diversas como Costa Rica, Sudáfrica, Australia y Francia.

La reclusión hace que los presos dependan de otros para satisfacer las necesidades básicas de la vida y les queden pocas áreas donde tomar decisiones en forma individual. Se considera que devolver a los reclusos parte del control sobre su vida y oportunidades para tomar decisiones por sí mismos es fundamental para implementar reformas y uno de los componentes principales de un sistema penitenciario más humano. En ocasiones se crean comisiones de reclusos para incluirlos en la toma de decisiones respecto de algunas actividades y brindarles un canal de comunicación y consulta.

Reclusos con necesidades especiales

A medida que se alargan las condenas, las prisiones albergan más reclusos de edad avanzada. También albergan números considerables de discapacitados físicos y adictos. Si se les proporcionan instalaciones especiales será posible aliviar lo que para estos reclusos sea tal vez una experiencia particularmente cruel. Numerosas prisiones cuentan con instalaciones separadas para los ancianos y los enfermos con el objeto de protegerles de los trajectos de la vida penitenciaria.

“Una prisión chilena dividió el pabellón de castigos en tres unidades para reclusos vulnerables: una para los mayores de 60 años, una para los discapacitados y una para los drogadictos”.

Informe sobre misiones del ICPS, 2000

Referencias

- 1 *Informe 2003, Jamaica*, Amnistía Internacional, www.amnistiainternacional.org/infoanu/2003/index.html
- 2 *Annual Report and Accounts 2000-2001* (Memoria anual y balance 2000-2001), 2001, Servicio de Prisiones del Reino Unido, Londres, 2001, pág. 27.
- 3 Deng Zhongyuan, *Prisons of learning – human rights in the eye of a prisoner*, Human Rights, Beijing, 2004.
- 4 Erwin James, *A Life Inside: A Prisoner's Notebook*, Atlantic Books, Londres, 2003, pág.76.
- 5 Yuri Ivanovich Kalinin, *The Russian Penal System: Past, Present and Future*, Centro Internacional para Estudios Penitenciarios, Londres, 2002, pág. 13.
- 6 *Comunicado de prensa*, Human Rights Association for the Assistance of Prisoners, El Cairo, 13 de septiembre de 2004.
- 7 *Ezeh and Connors v. The United Kingdom* (causa Ezeh y Connors c/ el Reino Unido) , Tribunal Europeo de Derechos Humanos, peticiones 39665/98 y 40086/98.
- 8 *Informe anual 2001*, Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, pág. 344.
- 9 *A Model for Good Prison Farm Management in Africa*, Reforma Penal Internacional, Londres, 2002.
- 10 *Informe anual 1999*, Reforma Penal Internacional, Londres, pág. 11.

KING'S
College
LONDON

Centro Internacional para
Estudios Penitenciarios

International Centre for Prison Studies

School of Law
King's College London
26-29 Drury Lane
London WC2B 5RL

Tel: +44 (0)20 7848 1922
Fax: +44 (0)20 7848 1901
Email: icps@kcl.ac.uk
www.prisonstudies.org

© International Centre for Prison Studies, 2004



Foreign &
Commonwealth Office
London

Nota orientativa 10

Mejora de la atención sanitaria en las prisiones

Resumen

- Todas las personas, incluso las personas detenidas, tienen derecho a la vida, y la sanidad penitenciaria constituye una cuestión clave de los derechos humanos debido a que las condiciones carcelarias suelen poner la vida en peligro.
- Los gobiernos tienen la obligación de atender a los reclusos, y en las prisiones deben brindar una atención médica adecuada de la misma calidad que la brindada a la sociedad en general.
- Normalmente, los reclusos proceden de los sectores de la población con mayores problemas sanitarios y las condiciones del encarcelamiento y la atención médica deficiente pueden perjudicar su salud.
- Las personas con enfermedades mentales están alojadas en prisión cuando deberían estar internadas en un hospital.
- El personal médico penitenciario cumple un papel importante en la protección de los derechos de los reclusos y en la prevención de la tortura y el maltrato.
- Asegurar la independencia del personal médico penitenciario y establecer lazos estrechos con los servicios de salud constituyen reformas importantes.
- Es posible salvar muchas vidas mediante la introducción de métodos de reducción de los daños destinados a prevenir infecciones y el mejoramiento del entorno físico de las prisiones.
- Las intervenciones para reformar el sistema sanitario de las prisiones pueden constituir una vía eficaz hacia una reforma penitenciaria más amplia.

“ Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”.

— *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, Artículo 10*

Notas orientativas sobre reforma penitenciaria

Esta nota orientativa es la décima de una serie concebida para brindar ayuda práctica a quienes desarrollan e implementan proyectos de reforma penitenciaria. Todas las notas orientativas:

- están estructuradas en base al marco internacional de derechos humanos;
- pueden aplicarse a diversos entornos culturales y políticos;
- proponen soluciones probablemente sostenibles en una variedad de situaciones socio-económicas y no requieren un aumento significativo de los recursos;
- toman en cuenta las realidades de la administración penitenciaria.

Estos documentos orientativos sobre la manera de llevar a cabo proyectos de reforma penitenciaria han sido elaborados con el patrocinio del Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino Unido.

KING'S
College
LONDON

Centro Internacional para Estudios Penitenciarios

Las prisiones son perjudiciales para la salud

En las poblaciones reclusas existe una sobrerrepresentación de los grupos más marginados de la sociedad, personas con mala salud y enfermedades crónicas no tratadas, problemas de salud mental, personas vulnerables y que practican actividades con alto riesgo para su salud, como el consumo de drogas inyectables y la prostitución. Las reclusas son especialmente vulnerables debido a que una enorme mayoría procede de ambientes marcados por la violencia y el abuso (véase la nota orientativa 14).

Estado de salud de los reclusos en comparación con la población general de Inglaterra y Gales

Característica	Población general	Reclusos
Padecen tres trastornos mentales o más	1% de los hombres; 0% de las mujeres	44% de los hombres condenados; 62% de las mujeres condenadas
Consumo de drogas durante el año anterior	13% de los hombres; 8% de las mujeres	66% de los hombres condenados; 55% de las mujeres condenadas
Discapacidad o enfermedad de larga data	29% de los hombres de 18 a 49 años	46% de los hombres condenados de 18 a 49 años
Hepatitis	0,3% hepatitis B; 0,4% hepatitis C	El 8% de los hombres y el 12% de las mujeres evaluados son seropositivos para hepatitis B; el 9% de los hombres y el 11% de las mujeres evaluados son seropositivos para hepatitis C

Adaptado de *Reducing re-offending by ex-prisoners 2002*¹

Las condiciones de vida en la mayoría de las prisiones del mundo son insalubres. Son comunes el hacinamiento, la violencia, la falta de luz y aire fresco, la mala alimentación y las prácticas que propagan infecciones, como el tatuaje y el sexo sin protección. Muchos sistemas penitenciarios tienen grandes dificultades para manejar los problemas de infraestructura, como el alcantarillado inadecuado, que derivan de la reclusión de muchos seres humanos en un espacio reducido con instalaciones sanitarias insuficientes. Algunos sistemas carecen de un suministro regular de agua.

La mala alimentación vuelve a los detenidos más propensos a las infecciones. Las prisiones son un medio ideal para la propagación de la tuberculosis, el VIH y las hepatitis B y C. Los índices de infección de tuberculosis, VIH y hepatitis son mucho más elevados que en la población general. El ambiente es de alto riesgo para los reclusos y también para el personal penitenciario.



Las prisiones hacinadas con reclusos infectados y malas condiciones higiénicas y sanitarias son una amenaza dominante en el terreno de las enfermedades contagiosas de la región. La salud de los reclusos debe ser una prioridad”.

Declaración de la 4.^a Cumbre de Estados del Báltico sobre la amenaza de las enfermedades contagiosas, 2003²

Muchos sistemas penitenciarios no brindan ni siquiera la atención médica básica: no hay médicos y los botiquines están vacíos. Los hospitales penitenciarios son celdas hacinadas levemente mejores que el resto de las instalaciones para los reclusos. El acceso a los médicos y a los medicamentos es objeto de prácticas corruptas.

En la mayoría de los países, la atención médica penitenciaria es prestada por un servicio sanitario especializado responsable ante la administración de la prisión y con poca participación del Ministerio de Salud. Estos servicios sanitarios especializados suelen ser criticados por su bajo nivel de calidad, por separarse de la línea imperante en los servicios sanitarios generales y por su falta de autonomía.

La atención sanitaria penitenciaria y los derechos humanos

El derecho a la vida

Muchos reclusos mueren en prisión. Algunos mueren por causas naturales y habrían muerto de todos modos, encarcelados o no. Pero la muerte de muchos otros se debe a la propia reclusión. Mueren porque se desatienden enfermedades potencialmente mortales, se demora el tratamiento o éste se aplica de forma inadecuada. Algunas veces, mueren a causa de la violencia infligida por los guardias de la prisión u otros reclusos. Algunos contraen enfermedades mortales debido a las condiciones del encarcelamiento. Se sabe que en las prisiones se producen muertes por asfixia a causa del hacinamiento. Algunos terminan suicidándose por no soportar los tormentos de la reclusión. Otros mueren por falta de transporte penitenciario para su traslado al hospital. Entonces, una condena de reclusión se convierte arbitrariamente en una pena de muerte.

“ Irónicamente, en las cárceles el principal asesino no es la tortura, sino la tuberculosis”.
Comisión Nacional sobre la Mujer, *Seminario sobre mujeres detenidas*, India, 2001³

Por lo tanto, la reforma de la prestación de los servicios sanitarios penitenciarios es uno de los aspectos más importantes para mejorar la observancia de los derechos humanos.

“ Mark Keenan⁴ era un esquizofrénico paranoide que se suicidó en el pabellón de aislamiento de la prisión de Exeter en Inglaterra. Había sido internado allí después de que el médico de la prisión certificara que era apto para recibir un castigo. En su caso, el (Tribunal Europeo de Derechos Humanos) determinó que el Reino Unido violaba el Artículo 3 de la Convención, que prohíbe el trato inhumano y degradante. En Francia hubo casos similares: el de Jean Mouisel⁵, un recluso con cáncer que recibió tratamiento médico inadecuado y fue esposado a la cama del hospital; y el de Albert Henaf⁶, un hombre de 75 años condenado a 6 meses de prisión que padecía un trastorno psicológico y fue esposado durante el traslado a la prisión y a su cama. También se determinó que el Reino Unido había violado el Artículo 3 por no brindar tratamiento médico adecuado a Judith McGlinchey⁷, una heroinómana que murió en prisión en el curso del síndrome de abstinencia”.
ICPS, *Salud penitenciaria y salud pública*, 2004⁸

La obligación de brindar asistencia

Una vez que un estado ha privado a una persona de su libertad, tiene la obligación de atenderla. Aun en épocas de dificultades económicas o cuando la población no reclusa reciba una atención médica deficiente, los detenidos deben recibir una atención adecuada.

“ El CPT sabe que en épocas de dificultades económicas deben hacerse sacrificios, aun en los establecimientos penitenciarios. Sin embargo, independientemente de las dificultades que se enfrenten en un determinado momento, el hecho de privar a una persona de su libertad implica siempre una obligación de atención que exige métodos eficaces de prevención, detección sistemática y tratamiento”.

Comité Europeo para la Prevención de la Tortura,
11th General Report on the CPT's activities, 2001⁹

Es un principio importante de la atención sanitaria penitenciaria que se brinden toda la atención y los tratamientos médicos necesarios en forma gratuita. Todo recluso debe pasar por un examen médico cuando ingresa a la prisión y tiene derecho a pedir una segunda opinión médica.

La prevención de la tortura

Los servicios sanitarios penitenciarios también cumplen un papel fundamental en la prevención de la tortura. El personal médico tiene una función especial en la prevención de la tortura, ya que probablemente deberán atender a los reclusos lesionados que se les envíen. Esas lesiones pueden deberse a la acción de otros reclusos o del personal penitenciario, o haberse producido antes de que el recluso llegara a la prisión, quizá mientras estuvo bajo custodia policial. Es importante que el personal médico deje constancia de estas lesiones y eleve un informe a las autoridades pertinentes cuando haya motivo de preocupación.

La función del personal médico en las prisiones

El personal médico penitenciario se enfrenta a dificultades y dilemas al trabajar con pacientes cautivos en un entorno que suele ocultarse del mundo exterior. Las autoridades penitenciarias pueden anteponer los asuntos de seguridad a los asuntos sanitarios, aun cuando la vida de un recluso está en riesgo.

Las autoridades penitenciarias tal vez supongan que los médicos tienen la obligación de prescribir tranquilizantes por razones administrativas cuando los problemas médicos sugieren una solución diferente. Quizá se haga caso omiso de un recluso suicida hasta que es demasiado tarde aduciendo que el recluso sólo “buscaba atención”. El personal penitenciario puede suponer que no corresponde mantener el secreto médico y que debe estar al tanto de qué reclusos tienen VIH y saber de qué hablan con el personal médico. El personal penitenciario puede querer trasladar a un recluso a otra prisión por razones disciplinarias cuando el recluso está en medio de un tratamiento médico no disponible en la otra prisión o querer suspender un medicamento a modo de castigo.

“ La libertad de consentimiento y el respeto de la confidencialidad son derechos fundamentales del individuo. Son, además, esenciales para crear el clima de confianza que debe existir en la relación médico-paciente, en especial en las prisiones, donde los reclusos no pueden elegir libremente a su médico”.

Comité Europeo para la Prevención de la Tortura, *3rd General Report of the CPT*, 1993¹⁰

Las autoridades penitenciarias pueden exigir a los médicos que certifiquen muertes por causas imprecisas con el objeto de encubrir ilegalidades en la prisión. Hay quienes sugerirán que los reclusos son una población útil para probar fármacos o realizar otros experimentos médicos.

Los requisitos internacionales

El personal médico que trabaja en una prisión:

- debe brindar a los reclusos la misma atención médica que se brinda a los demás ciudadanos;
- toda vez que haya un conflicto, debe anteponer los intereses del paciente recluso a los intereses de la administración penitenciaria;
- debe respetar el secreto médico;
- no debe involucrarse en actos que podrían constituir o dar lugar a torturas o a un trato inhumano o degradante;
- nunca debe someter a los reclusos a experimentos, a menos que tenga la certeza de que han dado un consentimiento fundamentado.

Los reclusos que reciben tratamiento en hospitales civiles nunca deben ser encadenados a la cama o a otros muebles. Las embarazadas siempre deben dar a luz a sus bebés en hospitales externos.

Cómo mejorar la atención sanitaria en las prisiones

El mejoramiento de la atención sanitaria penitenciaria es importante en sí mismo y suele ser necesario para que las prisiones cumplan las exigencias básicas de los derechos humanos. La reforma sanitaria también constituye un medio útil para introducir reformas más amplias. De por sí, las condiciones de vida en la prisión pueden constituir una violación de los derechos humanos debido a la falta de espacio, aire, luz, agua potable y alimentos nutritivos. Pueden resultar tan lesivas para la salud que el cambio puede justificarse alegando razones sanitarias, aun cuando el argumento de los derechos humanos puede ser menos persuasivo en términos políticos.

Los sistemas penitenciarios recelosos de dejar entrar en su seno a organizaciones de la sociedad civil pueden admitir esta necesidad cuando la organización brinda, por ejemplo, servicios para reclusos seropositivos o proporciona al personal penitenciario formación en técnicas para evitar riesgos. Los sistemas penitenciarios separados del resto del aparato estatal pueden adoptar un enfoque más integral trabajando en conjunto con el Ministerio de Salud en la continuidad del tratamiento de los reclusos con enfermedades infecciosas que salen de prisión. La preocupación sobre el hacinamiento y la incubación de enfermedades puede permitir obtener apoyo político y público para reducir la población reclusa.

Cómo mejorar el servicio

Es posible mejorar el nivel de atención sanitaria en las prisiones aumentando la autonomía del personal médico penitenciario. He aquí algunas medidas para lograrlo.

Estrechar la relación entre la salud penitenciaria y la salud pública

“ Se recomienda a los países miembros que estrechen los vínculos de trabajo entre el Ministerio de Salud y el ministerio encargado del sistema penitenciario para asegurar unas normas más altas en el trato a los detenidos, protección para el personal, la formación conjunta de profesionales sobre las normas actuales para el control de enfermedades, un alto nivel de profesionalidad en el personal médico penitenciario, la continuidad del tratamiento después de la puesta en libertad y la unificación de las estadísticas”.

OMS, *The Moscow Declaration on Prison Health as a part of Public Health*, 2003¹¹

Muchos consideran que una medida de reforma importante consiste en pasar la responsabilidad en cuanto a la salud penitenciaria del Ministerio de Justicia o las autoridades penitenciarias al Ministerio de Salud. Cuando esto no es posible, se puede lograr una mejora por medio de medidas tendientes a consolidar la autonomía de los servicios médicos dentro de la jerarquía penitenciaria. El personal médico penitenciario, por ejemplo, puede tener su propio director dentro de la plana mayor de la administración penitenciaria.

La integración de los servicios de salud penitenciaria y de salud pública puede redundar en los siguientes beneficios:

- al personal médico le resultará más fácil tomar decisiones independientes y anteponer siempre las necesidades del paciente a las exigencias institucionales si no trabaja para las autoridades penitenciarias y le debe lealtad al servicio sanitario público;
- el personal médico independiente podrá abogar firmemente por medidas que mejoren la salud pública, como las medidas a favor de la reducción de los daños, aun cuando ello resulte difícil dentro del ámbito de una prisión;
- es probable que los reclusos confíen más en un personal médico que trabaja para las autoridades sanitarias que para las autoridades penitenciarias.

Elevar los niveles de remuneración y mejorar las condiciones laborales

El trabajo médico en las prisiones suele considerarse poco atractivo debido a la mala remuneración, las condiciones laborales y el volumen de trabajo.

Mejorar la formación y la categoría del personal médico penitenciario

La formación brindada junto a empleados del servicio de salud pública puede ser muy beneficiosa para prevenir que el personal médico penitenciario sucumba a la cultura de la prisión y deje de lado sus valores médicos. Todos los cursos de formación para el personal médico penitenciario deben incluir el análisis de los aspectos éticos inherentes al trabajo en un ambiente cerrado.

Cómo reducir la transmisión de enfermedades infecciosas

Las enfermedades infecciosas siempre han prosperado en las prisiones. Los índices de infección de tuberculosis, VIH y hepatitis B y C pueden llegar a ser cien veces más altos en las prisiones que fuera de las mismas. Muchos aspectos de la vida en la prisión tienden a aumentar el riesgo de infección: los reclusos suelen tatuarse entre ellos, consumen drogas y comparten agujas infectadas.

A continuación presentamos algunas medidas para reducir la propagación de enfermedades infecciosas mortales.

Permitir el ingreso de más aire y luz

En muchos centros de prisión preventiva de los países de la ex-Unión Soviética, la ley exigía cubrir las ventanas con pesadas contraventanas que impidieran la comunicación entre reclusos involucrados en la misma causa. Muchos países han quitado estas contraventanas y recurrido a otros métodos para cubrir las ventanas a fin de que entre más luz solar y aumente el aire fresco en las grandes celdas hacinadas. A veces se utilizan ventiladores y dispositivos que emiten luz ultravioleta.

Reducir los daños mediante el suministro de lejía y agujas limpias

El intercambio de agujas en las prisiones es muy controvertido. Con frecuencia, las prisiones no quieren reconocer que se consumen drogas a pesar de sus medidas de seguridad pues temen que las agujas sean utilizadas como armas en contra del personal y que esta divulgación fomente un mayor consumo de drogas.

“ Se ha demostrado que es factible instituir programas de intercambio de agujas en las prisiones, según lo demuestran los buenos resultados obtenidos a partir del programa piloto implementado en 1997... Éstos son algunos de los resultados destacados demostrados por dicho programa piloto:

- los programas de intercambio de agujas, que ya demostraron ser eficaces en la comunidad general, pueden reproducirse en las prisiones sin distorsionar ni entrar en conflicto directo con las normas penitenciarias;
- la inclusión de actividades informativas en el programa de intercambio de agujas ayuda a reducir las prácticas asociadas con riesgos mayores.

La disponibilidad de agujas esterilizadas no aumenta el consumo de drogas inyectables ni el consumo de drogas en general”.

Subdirección General de Sanidad Penitenciaria, Ministerio del Interior, Madrid, 2002

En las prisiones, resulta más fácil suministrar lejía que implementar el intercambio de agujas y esta medida suele dar lugar a menos controversias.

Reducir los daños mediante la entrega de condones

Las relaciones sexuales, a veces contra la voluntad, otras consentidas, son parte de la vida en la prisión, aunque el personal penitenciario prefiera negarlo. Algunos sistemas penitenciarios proporcionan condones para prevenir la transmisión de infecciones. En muchos países, los tabúes son un obstáculo. Una buena forma de luchar contra estos tabúes consiste en incorporar la distribución de condones a las actividades llevadas a cabo por organizaciones de la sociedad civil autorizadas para atender de buena fe el bienestar de los reclusos en las prisiones. Cuando el sistema contempla las visitas familiares íntimas, pueden entregarse condones discretamente para este fin.

Educar al personal y a los reclusos sobre las infecciones y riesgos sanitarios

Gran parte del personal penitenciario y de los reclusos desconoce por completo los procesos de transmisión de las infecciones y puede creer en muchos de los mitos acerca de la forma en que se transmiten enfermedades como el sida. Entre otras medidas, se ha recurrido a programas educativos y entrega de folletos, talleres dictados por organizaciones especializadas de la sociedad civil y charlas a cargo de personal médico.

“Conforme el derecho internacional, el servicio penitenciario es responsable de la salud y la seguridad de su personal. La protección del personal contra enfermedades infecciosas es obligatoria y recomendable desde el punto de vista administrativo. Nunca funcionará correctamente un sistema que le tenga fobia al sida”.

OMS, *HIV in Prisons*, 2001¹²

El tratamiento de reclusos con VIH

Muchos sistemas penitenciarios del mundo consideran al VIH una amenaza muy peligrosa y toman medidas para combatirlo que, en sí mismas, atentan contra los derechos humanos.

“[L]a situación [del VIH/sida en las prisiones] es apremiante. Afecta a los derechos a la salud, a la seguridad de la persona, a la igualdad ante la ley y a no ser víctima de un trato inhumano y degradante. Debe tratarse de inmediato por la salud, los derechos y la dignidad de los reclusos; por la salud y la seguridad del personal penitenciario; y por las comunidades de las que provienen y a las que vuelven los reclusos”.

ONUSIDA, *Prisons and AIDS: UNAIDS point of view*, 1997¹³

Es común que se aisle a los reclusos infectados. A veces, se los lleva a lugares donde no puede haber contacto con otros reclusos ni con el personal y en algunos sistemas todos los reclusos son evaluados por VIH a su ingreso. Los organismos internacionales médicos y de derechos humanos consideran que tanto la separación de los reclusos infectados con VIH como la obligatoriedad de las pruebas son inaceptables.

El tratamiento en prisión de personas con enfermedades mentales

En muchos países, las personas con enfermedades mentales son recluidas en prisión en lugar de ser internadas en un hospital y, a veces, se las coloca en celdas de aislamiento o se las inmoviliza con dispositivos de sujeción. Entre los reclusos, hay una alta incidencia de síntomas psiquiátricos. La experiencia del encarcelamiento también puede provocarles alteraciones mentales. Los índices de suicidio en las prisiones pueden ser desproporcionadamente elevados.

Morir en prisión

Debido a que aumenta la duración de las penas y a que se dictan más condenas a cadena perpetua, es decir de por vida, muchos reclusos morirán en prisión. Los índices de muerte en prisión por enfermedades relacionadas con el sida también son elevados. Muchos países indultan a los reclusos con enfermedades terminales para que puedan morir en su hogar o en algún otro entorno que no sea la prisión.

Intervenciones humanitarias

Los proyectos de reforma penitenciaria suelen consistir en la entrega de medicamentos o equipos médicos a prisiones en extrema necesidad. La intervención puede resultar beneficiosa, pero también puede implicar una grave amenaza. Algunas enfermedades infecciosas, como la tuberculosis, se curan fácilmente mediante la administración de antibióticos, pero sólo en condiciones muy estrictas. Los medicamentos deben tomarse durante un período prolongado, en las dosis y los momentos adecuados, bajo supervisión. El suministro de medicamentos sin la infraestructura necesaria puede llevar al fortalecimiento de la cepa de la tuberculosis y a la aparición de una forma de tuberculosis multirresistente muy peligrosa, altamente infecciosa y difícil

de curar. Los proyectos que instituyen tratamientos complejos en una prisión como resultado de un enfoque individual también pueden resultar peligrosos, ya que los reclusos pueden ser trasladados a otras prisiones que no disponen del tratamiento que están recibiendo. Normalmente, las intervenciones médicas deben llevarse a cabo en la totalidad del sistema.

Referencias

- 1 *Reducing re-offending by ex-prisoners*, The Social Exclusion Unit, Office of the Deputy Prime Minister, Londres, 2002, pág. 23.
- 2 Consejo de los Estados Bálticos, www.cbss.st.
- 3 *Seminar on Women in Detention 17th-18th May (Seminario sobre mujeres detenidas, 17 y 18 de mayo)*, National Commission for Women (Comisión Nacional de la Mujer), Delhi, 2001, pág. 23.
- 4 Case of Keenan v. The United Kingdom (causa Keenan c/el Reino Unido), petición 27229/95.
- 5 Case of Mouisel v. France (causa Mouisel c/Francia), petición 67263/01.
- 6 Case of Henaf v. France (causa Henaf c/Francia), petición 65436/01.
- 7 Case of McGlinchey and others v. The United Kingdom (causa McGlinchey y otros c/ el Reino Unido), petición 50390/99.
- 8 *Prison Health and Public Health: the integration of Prison Health Services*, Centro Internacional para Estudios Penitenciarios, Londres, 2004, pág. 8.
- 9 *11th General Report on the CPT's activities covering the period 1 January to 31 December 2000 (Undécimo informe general sobre las actividades del CPT del 1 de enero al 31 de diciembre de 2000)*, Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes, Estrasburgo, 2001, párr. 31.
- 10 *3rd General Report on the CPT's activities covering the period 1 January to 31 December 1992 (Tercer informe general sobre las actividades del CPT del 1 de enero al 31 de diciembre de 1992)*, Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes, Estrasburgo, 1993, párr. 45.
- 11 *Prison and Health Newsletter Moscow Special Edition*, Organización Mundial de la Salud - Europa, www.hipp-europe.org, 2004, pág.10.
- 12 *HIV in Prisons*, Organización Mundial de la Salud - Europa, 2001, pág. 220.
- 13 *Prisons and AIDS: UNAIDS point of view*, Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA, www.unaids.org, abril de 1997, pág. 3.

Nota orientativa 11

Mecanismos externos de inspección, vigilancia y reparación

Resumen

- La vigilancia independiente es un elemento básico y fundamental para lograr el cumplimiento de los derechos humanos en los sistemas penitenciarios. La inspección externa independiente pone al descubierto los abusos, protege al personal penitenciario de las críticas infundadas, fortalece la postura del personal que no desea verse involucrado en conductas brutales y ayuda a mantener las condiciones penitenciarias a la vista de la opinión pública.
- También resulta esencial contar con mecanismos independientes de reclamaciones de fácil acceso para los reclusos.
- Tanto la vigilancia independiente como los procedimientos para formular reclamaciones pueden adoptar diversas modalidades. Los jueces pueden estar encargados de vigilar las prisiones y también de oír las reclamaciones de los reclusos. Se pueden designar inspectores en el ámbito nacional e implementar en cada prisión mecanismos de reclamaciones y supervisión. Las organizaciones de la sociedad civil pueden desempeñar un papel de importancia.
- Existen mecanismos de vigilancia internacionales y un protocolo de las Naciones Unidas en proceso de ser ratificado.
- Para establecer un mecanismo de vigilancia y procedimientos eficaces para formular reclamaciones se requiere voluntad política, apoyo parlamentario, recursos adecuados para sustentar la maquinaria necesaria para administrar el sistema y una correcta formación de los inspectores y encargados de investigar las reclamaciones.

“ Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”.

— *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, Artículo 10*

Notas orientativas sobre reforma penitenciaria

Esta nota orientativa es la undécima de una serie concebida para brindar ayuda práctica a quienes desarrollan e implementan proyectos de reforma penitenciaria. Todas las notas orientativas:

- están estructuradas en base al marco internacional de derechos humanos;
- pueden aplicarse a diversos entornos culturales y políticos;
- proponen soluciones probablemente sostenibles en una variedad de situaciones socio-económicas y no requieren un aumento significativo de los recursos;
- toman en cuenta las realidades de la administración penitenciaria.

Estos documentos orientativos sobre la manera de llevar a cabo proyectos de reforma penitenciaria han sido elaborados con el patrocinio del Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino Unido.

KING'S
College
LONDON

Centro Internacional para Estudios Penitenciarios

¿Por qué son esenciales los mecanismos independientes de control y vigilancia?

Un elemento clave de cualquier sistema penitenciario que aspire a respetar los derechos humanos es una estructura externa de control y vigilancia. Los instrumentos internacionales sobre derechos humanos exigen la implementación de dicho sistema. Se debe permitir que ciertos organismos independientes de la autoridad administrativa del sistema penitenciario inspeccionen las condiciones de encarcelamiento, evalúen si existen malos tratos y comuniquen sus hallazgos a un departamento gubernamental con el poder de actuar en consecuencia.

“ **Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión:**

- 29.1. *A fin de velar por la estricta observancia de las leyes y reglamentos pertinentes, los lugares de detención serán visitados regularmente por personas calificadas y experimentadas nombradas por una autoridad competente distinta de la autoridad directamente encargada de la administración del lugar de detención o prisión, y dependientes de esa autoridad.*
2. *La persona detenida o presa tendrá derecho a comunicarse libremente y en régimen de absoluta confidencialidad con las personas que visiten los lugares de detención o prisión de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del presente principio, con sujeción a condiciones razonables que garanticen la seguridad y el orden en tales lugares”.*

Un mecanismo sólido y confiable de supervisión es esencial para cualquier sistema penitenciario.

- Las prisiones son, por naturaleza, instituciones cerradas, con frecuencia apartadas del público en general, donde un grupo de personas ejerce un grado considerable de poder sobre otro grupo. No importa cuán bien se las administre, la posibilidad de incurrir en abusos está siempre presente.
- Un mecanismo sólido de inspección y reclamaciones también constituye una protección para el personal penitenciario contra las falsas acusaciones. Los mecanismos independientes de inspección y reclamaciones pueden determinar si dichas acusaciones son infundadas, y dicha opinión gozará de un alto nivel de credibilidad.
- La alta probabilidad de que los abusos sean finalmente descubiertos constituye también una forma de proteger al personal penitenciario que se opone a una cultura de maltrato y trato inhumano, pero que se siente presionado por sus pares para participar en dichas conductas o confabularse con ellos.
- Si los informes de los inspectores son publicados, las prisiones y las condiciones penitenciarias quedarán expuestas ante la opinión pública y el poder político.
- En épocas de fondos escasos y prisiones políticamente sensibles, un informe que revele malas condiciones penitenciarias y falta de recursos puede dar a los políticos un motivo para efectuar mejoras que podrían ser políticamente conflictivas.

“ *En todos los sitios en donde se encuentren personas privadas de su libertad, por las razones que sea, existe el riesgo potencial de que sufran tortura, penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes”.*

Elizabeth Odio Benito, ex-Presidenta del Grupo de trabajo de las Naciones Unidas que elaboró el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura de las Naciones Unidas, 2004¹

El papel de los inspectores independientes durante y después de los disturbios

El potencial de sufrir abusos y maltrato en una prisión es particularmente alto cuando se producen disturbios. Muchos motines terminan con un gran número de muertes ilícitas perpetradas por los encargados de sofocar el motín, que en general no son miembros del personal penitenciario sino grupos armados de las fuerzas militares o policiales. La presencia de inspectores o supervisores

puede representar una protección inmediatamente después de ocurridos los disturbios que ayude a impedir las represalias de estas fuerzas especiales y a retornar la situación a la normalidad tan pronto como sea posible.

“... la dignidad y seguridad de los reclusos son elementos clave para un ambiente de custodia adecuado y, por lo tanto, para el cuerpo de inspectores de prisiones. Y ésta es la razón por la cual tanto en el ámbito internacional como nacional, existe la obligación de contar con procesos independientes de inspección y vigilancia, facultados para entrar, observar e informar sobre lo que sucede en todos los lugares de detención; ésta es también la razón por la cual dicha vigilancia se basa en normas establecidas externamente e independientes de las prácticas usuales, las normas penitenciarias, la eficiencia y el desempeño”.

Anne Owers, Jefa de Inspectores de Prisiones de Inglaterra y Gales, discurso pronunciado ante el Instituto Británico de Derechos Humanos, 2003²

El derecho a formular reclamaciones

Los reclusos deben tener derecho a efectuar reclamaciones cuando creen haber sido tratados de manera indebida por las autoridades penitenciarias. La persona ante la cual formulen su reclamación no debe ser miembro del personal que tomó la decisión original que dio origen a la reclamación. Los mecanismos de reclamación deben generar confianza en los reclusos, quienes no deben sufrir represalia alguna por sus denuncias. Presentar reclamaciones sobre el comportamiento del personal es generalmente conflictivo. El sistema no debe disuadir a los reclusos de efectuar reclamaciones a través de penas impuestas a raíz de reclamaciones no comprobadas o consideradas “falsas y maliciosas”.

Distintos enfoques

Las modalidades adoptadas por los mecanismos de reclamaciones y los sistemas de vigilancia penitenciarios pueden ser muy variadas dependiendo del marco jurídico y la cultura política del Estado. En muchos países, los jueces desempeñan un papel formal de supervisión penitenciaria y atienden las reclamaciones de los reclusos.

“La ley sobre Consejos de Vigilancia de Centros de Detención Preventiva e Instituciones de Ejecución Penal fue aprobada el 14 de junio de 2001 y publicada en el boletín oficial el 21 de julio de 2001... Se crearán 130 consejos de vigilancia dentro de los seis meses de aprobada dicha ley... en cada distrito judicial de Turquía. La selección de los miembros de los consejos de vigilancia quedará en manos de comisiones judiciales de cada distrito judicial... Dentro de los tres meses de ser designados, los miembros de los consejos de vigilancia deben ser capacitados...”.

Informe sobre misiones del ICPS, 2001

A menudo se requiere que el fiscal garantice la legalidad y las condiciones de detención. Los fiscales pueden también ser el último recurso que tengan los reclusos para formular una reclamación tras haber agotado las demás instancias.

“Recientemente se creó en América Central la figura de juez penitenciario. Estos jueces vigilan y evalúan la aplicación de las sentencias de los convictos. Aseguran que el poder judicial aplique una condena que se condiga con la meta final: la rehabilitación social. También aseguran que al imponer la condena se respeten los derechos de quienes son privados de su libertad”.

Reforma Penal Internacional, Informe anual, 2003³

En el Reino Unido y algunos estados de Australia, se ha creado el cargo de Jefe de Inspectores de Prisiones, cuya función es independiente de la administración penitenciaria. El Jefe de Inspectores de Prisiones publica informes y efectúa recomendaciones, no tiene poder ejecutivo pero su influencia puede ser lo suficientemente importante como para requerir la implementación de algún

cambio. Las Comisiones de Derechos Humanos y los defensores del recluso (“ombudsmen”) a menudo tienen el poder de investigar y denunciar las condiciones penitenciarias y de atender las reclamaciones de los reclusos.

“ El gobierno de la República de Corea (Corea del Sur) estableció formalmente una Comisión Nacional de Derechos Humanos en noviembre de 2001, lo que supuso un gran paso adelante en la protección de los derechos humanos en el país. Los términos de referencia de la Comisión le permiten entrar en cualquier lugar de detención para investigar los casos que se le hayan presentado. Si considera que una situación es urgente, está facultada para exigir la adopción de medidas de alivio inmediato, en espera de su decisión definitiva. En su primer año de funcionamiento, la Comisión trató más de 1.113 reclamaciones relacionadas con los servicios penitenciarios. La mayoría de los motivos de las quejas presentadas por los detenidos incluían el abuso de castigos, trato cruel, tratamiento médico inadecuado, restricciones para escribir y enviar cartas, y el empleo de un lenguaje insultante por los guardianes”.

Adaptado del Informe sobre las principales actividades del año 2002 y el plan para 2003 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de la República de Corea⁴

En algunos países también se llevan a cabo inspecciones especiales, como por ejemplo, las implementadas por los organismos gubernamentales a cargo de la salud y la educación. A menudo las organizaciones no gubernamentales están autorizadas a visitar prisiones con el objetivo de vigilarlas (véase la nota orientativa 13).

“ El proyecto SEMPRI – Familia de Preso: Ciudadanía Castigada (Familias de presos: Ciudadanía castigada) tiene como objetivo promover las condiciones humanas en las prisiones y devolver la ciudadanía a los reclusos y sus familias. Familia de Preso ofrece formación en derecho penal y derechos humanos a los familiares de reclusos en Pernambuco. Los participantes en el proyecto, 99% de los cuales son mujeres (esposas, novias, madres o hermanas de los reclusos), asumen el rol de supervisores críticos del sistema penitenciario del estado”.

Fundación BrazilFoundation, 2003⁵

Eficacia

No todos los mecanismos de reclamaciones e inspecciones son eficaces. Los sistemas de inspección judicial aspiran a que se cumpla la letra de la ley, pero pueden verse limitados en lo que respecta a actuar frente al trato inhumano al que los reclusos son sometidos. Los inspectores oficiales pueden hacer análisis excelentes y sus informes tener un gran número de lectores. Sin embargo, sus recomendaciones pueden ser fácilmente desoídas por las autoridades, quienes se escudan tras la falta de recursos o arguyen que existen otras prioridades políticas antes que la reforma penitenciaria.

“ Al principio había objeciones a que yo hablara con los sospechosos, lo cual se solucionó por mi capacidad para hacerlo. Uno de los sospechosos me informó que había permanecido en custodia durante tres semanas sin juicio. Otro me hizo saber que había permanecido detenido sin juicio por 90 días... El resto de los detenidos había permanecido en custodia sin juicio por más de 72 horas... Los reclusos me informaron que muy temprano la mañana de mi visita, el número total de detenidos en la celda era de 39. Aproximadamente 26 habían sido trasladados... Sólo había un detenido en la [segunda] celda. Él, no obstante, me informó que había 35 detenidos en esa celda temprano la mañana de mi visita”.

Profesor E.V.O. Dankwa, Relator Especial sobre Prisiones y Condiciones de Detención en África, *Prisons in the Gambia: Report on a Visit*, 1999⁶

Los inspectores pueden tener problemas para ingresar. Se les puede impedir efectuar visitas sin aviso previo. Las prisiones que visitan pueden conservar el olor a pintura fresca, tener sábanas nuevas en las camas de los reclusos, una pila de pan recién horneado sobre la mesa y reclusos vestidos con ropas limpias sentados frente a un televisor.

“ ... los comisionados de derechos humanos en Zambia... hicieron esfuerzos denodados para tener acceso a un grupo de personas detenidas tras el fallido golpe de estado de octubre de 1997, pero se topaban con la permanente negativa de los oficiales de seguridad del Estado. Pasaron varias semanas antes de que pudieran tener acceso y más tarde informaron que muchos de los detenidos presentaban signos de haber sido sometidos a torturas físicas. En Malasia, el Subgrupo de Trabajo a cargo de efectuar visitas fue creado en 2001 con el fin de cumplir la función de la comisión de derechos humanos de visitar lugares de detención. El grupo también informó que su trabajo se vio seriamente obstaculizado por una serie de problemas con las autoridades penitenciarias. Entre estos problemas podemos citar que las autoridades penitenciarias requirieron que la comisión consiguiera una autorización o informase con suficiente antelación su intención de visitar un lugar de detención. Como observó la comisión, la legislación pertinente no establece ninguna disposición respecto de la autorización...”.

John Hatchard, *The Inter-Relationship Between Commonwealth Human Rights Commissions and Other National Human Rights Institutions*, 2003⁷

Muchos visitantes de prisiones han recibido pequeñas notas de los reclusos en estricta confidencialidad, donde relataban la realidad vivida en dichas prisiones y la escenografía que se había montado para ocultarla. Tal vez no se les permita a los reclusos hablar con los inspectores en privado y quienes lo hagan pueden posteriormente sufrir represalias. Los reclusos quizá consideren que el mecanismo penitenciario de reclamaciones es altamente ineficaz. Las respuestas a sus reclamaciones tal vez los haga sentir que no vale la pena arriesgarse a efectuar denuncias.

Mecanismos internacionales de inspección

Los mecanismos de inspección se encuentran bien desarrollados en algunas regiones. El Relator Especial sobre Prisiones y Condiciones de Detención en África trabaja bajo la égida de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, y el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT) es un organismo dependiente del Consejo de Europa. Ambos tienen derecho a visitar los lugares de detención e informar sus hallazgos al gobierno del país visitado. Estos mecanismos regionales brindan un parámetro para evaluar los nuevos mecanismos internos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos puede investigar abusos en países individuales y recibir peticiones de particulares.

“ Del 18 al 22 de agosto de 2002, la Vicepresidenta de la Comisión y Relatora para Perú... realizó una visita de trabajo a Perú ... para realizar reuniones de trabajo ... durante su visita la delegación de la Comisión viajó a la prisión de Challapalca, en el Departamento de Tacna, en relación con numerosas denuncias recibidas por la Comisión con respecto a condiciones inhumanas y degradantes. En su Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Perú, la Comisión había recomendado que la prisión Challapalca fuera clausurada, y reiteró esa solicitud en el marco de su visita de agosto de 2002”.

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2002⁸

Se está implementando un nuevo mecanismo de inspección internacional en virtud del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura de las Naciones Unidas. Conforme a este Protocolo Facultativo, se crearán un nuevo organismo experto de visita internacional y un subcomité en el seno del Comité contra la Tortura de la ONU. Los estados que ratifiquen el Protocolo Facultativo también deben crear organismos nacionales encargados de efectuar visitas de inspección. Los organismos nacionales e internacionales trabajarán en conjunto para efectuar visitas periódicas a los lugares de detención y efectuar recomendaciones a las autoridades. El Protocolo Facultativo entrará en vigencia a partir de la vigésima ratificación. Al 26 de enero de 2006, 49 estados ya habían firmado el Protocolo y 16 lo habían ratificado.

Procedimientos para formular reclamaciones

Una forma importante de garantizar la protección de los derechos de los reclusos consiste en la implementación de procedimientos eficaces para formular reclamaciones y existen diversos modelos, tales como el Comisionado de Reclamaciones de las Prisiones (Escocia) o un Investigador Correccional (Canadá).

“... la función principal del Investigador Correccional es investigar los problemas de los reclusos relacionados con el funcionamiento y las actividades del Servicio Correccional de Canadá (CSC) y aportar soluciones. Las investigaciones pueden iniciarse a partir de las reclamaciones directamente realizadas por los reclusos, a pedido del Procurador General o por iniciativa de la misma oficina... La Oficina del Investigador Correccional también cumple la importantísima función de revisar las políticas y los procedimientos del CSC sobre las áreas en las cuales los reclusos presentaron reclamaciones y garantizar que los problemas sistémicos sean identificados y tratados adecuadamente...”.

Oficina del Investigador Correccional, 2002⁹

Los instrumentos internacionales sobre derechos humanos requieren la implementación de recursos eficaces para beneficio de aquellos ciudadanos que sientan que sus derechos han sido conculcados, y los reclusos no pierden este derecho cuando son encarcelados. Deben poder efectuar reclamaciones respecto de cualquier tipo de trato injusto o abusivo ante la administración penitenciaria y, de no quedar satisfechos, ante instancias superiores en la jerarquía estatal. Normalmente los reclusos deben poder presentar sus reclamaciones ante sus representantes legales en un sobre cerrado.

No todas las reclamaciones formuladas por los reclusos se relacionan con abusos de los derechos humanos. Los reclusos también pueden quejarse sobre asuntos menos trascendentales, pero de gran importancia para ellos. Entre ellos podemos citar la asignación de celdas, los traslados y asuntos relacionados con la vida diaria en la prisión. Darles una respuesta a estos problemas puede parecer irrelevante en lo que se refiere a la protección de los derechos humanos. No obstante, un sistema eficaz para formular reclamaciones puede:

- contribuir a que el recluso sienta que recibe un trato justo y equitativo;
- garantizar que el personal penitenciario no olvide su responsabilidad de tratar a los reclusos con respeto por su dignidad inherente.
- mitigar las tensiones y contribuir a la percepción de que la prisión es una comunidad ordenada que funciona conforme los principios de la justicia natural.

¿Son eficaces los mecanismos externos de reclamación e inspección?

Un sistema de reclamación eficaz se caracteriza por la facilidad de acceso y la publicidad.

- La existencia del sistema de reclamación y la forma de acceder a él debería contar con amplia difusión entre todos los reclusos. Muchos sistemas cuentan con anuncios colocados en distintos puntos dentro de las prisiones donde se informa sobre cómo comunicarse con la oficina del defensor del recluso (“ombudsman”) o el investigador de reclamaciones.
- Los reclusos deben tener fácil acceso al mecanismo de reclamaciones, tanto en forma verbal como por escrito. En caso de una población reclusa con diversas nacionalidades, la información debe ser suministrada en los idiomas pertinentes.

Para ser eficaz, un sistema de reclamaciones debe tener en cuenta los siguientes aspectos:

- ¿Ante quién se presenta la reclamación en primera instancia? No debe ser la misma persona contra quien se efectúa la reclamación.
- ¿Hay que rellenar un formulario para efectuar reclamaciones por escrito? De ser así, ¿los formularios están disponibles en todos los puntos donde puedan recogerlos todos los reclusos sin que resulte muy evidente para el personal penitenciario que alguien está a punto de formular una reclamación?

- ¿Las reclamaciones de los reclusos logran salir de la prisión y llegar a las autoridades apropiadas?
- ¿Los organismos encargados de recibir las reclamaciones tienen el poder de modificar una decisión incorrecta?
- ¿Existen medidas que protejan a los reclamantes contra las represalias?
- ¿Reciben los reclusos respuestas completas a sus reclamaciones, ya sea en forma personal o por escrito, dependiendo de la forma en que fue formulada la reclamación?

Las preguntas que se deben formular sobre el sistema de inspección/vigilancia son las siguientes.

- ¿Cuál es su grado de independencia? ¿Quiénes son sus integrantes? ¿Quién los designa?
- ¿Cuáles son los parámetros que sirven de base para las inspecciones? ¿Queda claro que no se trata tan sólo de un auditor del servicio penitenciario encargado de garantizar que el dinero se gasta conforme lo dictamina la ley y que sigue los requisitos del gobierno en otros asuntos sino un verdadero organismo de vigilancia de los derechos humanos?
- ¿Qué tipo de formación reciben los supervisores e inspectores penitenciarios a fin de poder evaluar lo que ven y saber qué deben buscar?
- ¿Ante quién responden los inspectores y son publicados sus informes?



Una visita a la prisión.

Gran recepción, aproximadamente 30 ingresos por día. Recientemente llegaron 25 reclusos, todos en cuclillas contra la pared, las cabezas inclinadas y las manos en la espalda. Para el trámite: seis guardias y una administradora. A un lado una gran sala. El funcionario dijo que antes era usada para palizas. El personal aseguró que ya no, pero es inusual tener vacío un espacio tan amplio”.

Informe sobre misiones del ICPS, 2000

- ¿Qué estructuras han sido creadas para garantizar que existe una comunicación adecuada con las autoridades penitenciarias sobre las reglas para llevar a cabo las inspecciones y los derechos de los inspectores?

La implementación de sistemas externos de reclamaciones e inspecciones



El Cuerpo de Inspectores Judiciales de Prisiones es una oficina independiente bajo el control del Juez de Inspecciones, según los términos del Artículo 85 de la Ley de Servicios Correccionales 111 de 1998. La función principal del Cuerpo de Inspectores Judiciales de Prisiones es vigilar independiente y eficazmente las prisiones y promover la detención de reclusos en condiciones de dignidad humana. A fin de alcanzar este objetivo, el Juez de Inspecciones designa Visitadores de Prisiones Independientes (IPV) en todas las prisiones. La principal función de estos visitadores independientes es atender las reclamaciones de los reclusos, para lo cual deben hacer lo siguiente.

- *Efectuar visitas periódicas a la prisión.*
- *Entrevistar a los reclusos.*
- *Registrar las reclamaciones y vigilar la forma en que dichas reclamaciones son manejadas.*
- *Analizar las reclamaciones con el director de la prisión con el propósito de resolverlas internamente.*

Se supone que para el cargo de Visitadores Independientes de Prisiones se nombrarán a personas interesadas en el bien común y en la promoción de la responsabilidad social y el desarrollo humano de los reclusos. Los Visitadores Independientes de Prisiones son personal remunerado sujeto a un contrato por un año... No pueden presentarse para cubrir el cargo quienes sean empleados estatales de medio tiempo o tiempo completo. Pruebas de haber realizado trabajo comunitario y de pertenecer a una ONG son beneficiosas a la hora de la selección”.

Anuncio para convocar interesados en cubrir puestos de Visitadores Independientes de Prisiones en las provincias de Gauteng, Limpopo y Mpumalanga, Sudáfrica, 2002¹⁰

Se han desarrollado directrices internacionales para el funcionamiento y la estructura de los mecanismos de vigilancia. Los Principios de París¹¹ adoptados por las Naciones Unidas exhortan a

los organismos de derechos humanos a tomar las siguientes medidas.

- Funcionar de conformidad con la legislación y tener un sólido sustento jurídico.
- Tener el poder de decidir por sí mismos lo que deben publicar.
- Protegerse de la presión del gobierno.
- Contar con fondos suficientes, su propio personal e instalaciones donde llevar adelante sus tareas.
- Mantenerse en contacto con las organizaciones de la sociedad civil.

Referencias

- 1 *Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes: Un manual para la prevención*, Asociación para la Prevención de la Tortura e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Ginebra y San José, 2004.
- 2 Anne Owers, Jefa de Inspectores de Prisiones de Inglaterra y Gales, discurso pronunciado ante el Instituto Británico de Derechos Humanos, www.bih.org, 22 de octubre de 2003.
- 3 *Informe anual 2003*, Reforma Penal Internacional, Londres, pág. 22.
- 4 Informe titulado *Report on Main Activities in 2002 & Plan in 2003*, Comisión Nacional de Derechos Humanos de la República de Corea, Seúl, 2003, pág. 13.
- 5 www.brazilfoundation.org, 2003.
- 6 Profesor E.V.O. Dankwa, Relator Especial sobre Prisiones y Condiciones de Detención en África, *Prisons in the Gambia: Report on a Visit June 21 – 26, 1999*, Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (ACHPR), Banjul, 1999, pág. 14.
- 7 John Hatchard, *The Inter-Relationship Between Commonwealth Human Rights Commissions and Other National Human Rights Institutions*, programa de Derecho de la Open University, www.britishcouncil.org, 2003.
- 8 Informe anual 2002, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington DC, párr. 38.
- 9 Oficina del Investigador Correccional, 1973, www.csc-scc.gc.ca.
- 10 Anuncio publicado por el Cuerpo de Inspectores Judiciales de Prisiones de Sudáfrica para convocar a los interesados en trabajar como Visitadores Independientes de Prisiones en las provincias de Gauteng, Limpopo y Mpumalanga, www.judicialinsp.pwv.gov.za, 2002.
- 11 Ratificados por la Comisión de Derechos Humanos en marzo de 1992 (resolución 1992/54) y por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la resolución A/RES/48/134 del 20 de diciembre de 1993.

KING'S
College
LONDON

Centro Internacional para
Estudios Penitenciarios

International Centre for Prison Studies

School of Law
King's College London
26-29 Drury Lane
London WC2B 5RL

Tel: +44 (0)20 7848 1922
Fax: +44 (0)20 7848 1901
Email: icps@kcl.ac.uk
www.prisonstudies.org

© International Centre for Prison Studies, 2004



Foreign &
Commonwealth Office
London

Nota orientativa 12

Fomento de la participación de la sociedad civil

Resumen

- Sin la participación de la sociedad civil es poco probable que pueda lograrse o sostenerse la reforma penitenciaria. Las prisiones necesitan de la participación de grupos externos para poder cumplir con las normas internacionales sobre derechos humanos y el imperio de la ley.
- Las organizaciones activas de la sociedad civil pueden sentar las bases y propiciar un clima favorable para efectuar cambios en situaciones en las que el gobierno no desea embarcarse en una reforma penitenciaria.
- Las organizaciones preocupadas específicamente por la promoción de las normas sobre derechos humanos y la reforma penitenciaria son indispensables para llevar adelante las reformas, aunque algunas administraciones penitenciarias consideren hostiles a las organizaciones abocadas a promover la reforma penal. Es ventajoso tender puentes entre ambas partes para establecer una relación de trabajo.
- Una mayor participación de las instituciones religiosas y de las organizaciones de la sociedad civil dedicadas, por ejemplo, a las mujeres, la salud, la discriminación o las artes, puede favorecer la humanización de las prisiones.
- Algunos grupos de abogados pueden liderar la labor tendiente a proteger los derechos de los reclusos.
- Son esenciales las iniciativas sostenidas para mantener bien informados a los medios de comunicación.
- Las organizaciones no gubernamentales internacionales pueden fortalecer las organizaciones locales que trabajan en circunstancias desfavorables.

“ Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”.

— *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, Artículo 10*

Notas orientativas sobre reforma penitenciaria

Esta nota orientativa es duodécima de una serie concebida para brindar ayuda práctica a quienes desarrollan e implementan proyectos de reforma penitenciaria. Todas las notas orientativas:

- están estructuradas en base al marco internacional de derechos humanos;
- pueden aplicarse a diversos entornos culturales y políticos;
- proponen soluciones probablemente sostenibles en una variedad de situaciones socio-económicas y no requieren un aumento significativo de los recursos;
- toman en cuenta las realidades de la administración penitenciaria.

Estos documentos orientativos sobre la manera de llevar a cabo proyectos de reforma penitenciaria han sido elaborados con el patrocinio del Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino Unido.

KING'S
College
LONDON

Centro Internacional para Estudios Penitenciarios

La participación del público en el sistema penitenciario

Cuando los países pasan de un régimen totalitario a uno democrático, uno de los primeros cambios introducidos suele ser poner fin al silencio acerca del sistema penitenciario y permitir que la opinión pública y las organizaciones de la sociedad civil tengan acceso a las prisiones. Los centros penitenciarios pasan de ser secretos reservados del Estado a ser instituciones de dominio público. Ya no forman parte del aparato represivo militar sino que se convierten en instituciones públicas que aportan información acerca de sí mismas y dan la bienvenida a personas u organismos externos. Se abren las puertas a instituciones religiosas, artistas, educadores, donantes y organizaciones asesoras, deportivas y de bienestar social. Se les permite a los periodistas realizar visitas para informar acerca de las prisiones y comienzan a publicarse noticias y artículos al respecto. A menudo se permite a los reclusos escribir a los periódicos por primera vez.

¿Por qué involucrar a la sociedad civil?

La participación de la sociedad civil es un elemento clave del proceso de reforma penitenciaria, pues resulta difícil sostenerla sin el apoyo de organismos externos al sistema.

- Las prisiones no pueden ser instituciones civiles de rehabilitación (véase la nota orientativa 9) sin la cooperación y el apoyo de la sociedad íntegra.
- Los sistemas penitenciarios con prisiones abiertas y accesibles a una amplia gama de grupos son más proclives a respetar las normas sobre derechos humanos. Es menos probable que las prisiones puedan ocultar abusos a los derechos humanos si permanentemente entran y salen visitantes que hablan con los reclusos y los visitan en las celdas y talleres.

La participación de la sociedad civil puede encauzarse a través de diversas actividades:

- brindar asistencia humanitaria a los reclusos, como por ejemplo alimentos y medicamentos;
- facilitar la reinserción social de los reclusos puestos en libertad;
- ayudar en las actividades de la prisión, tales como la educación y los deportes;
- ofrecer amistad y protección;
- vigilar el cumplimiento de las normas sobre derechos humanos;
- aplicar la ley para proteger los derechos de los reclusos;
- promover campañas no partidistas;
- proporcionar educación pública.

“ El miércoles pasado celebré misa en una de las cuatro prisiones que visito, Mwembeshi, a unos 50 km de la ciudad... Llevo a un grupo de la parroquia, por lo general para cantar, y muchos de ellos proceden de nuestro barrio marginal, Misisi. Les agrada recolectar dinero para dar algo a los reclusos. El miércoles pasado cada uno de los 250 reclusos recibió un paquetito de sal y un trozo de jabón; cada pan de jabón había sido cortado en cinco partes. Las autoridades penitenciarias no reparten jabón y a menudo tampoco sal para la única, insulsa y escasa comida que reciben los hombres diariamente, por lo que los internos quedaron encantados con los obsequios. La sarna es un serio problema y a veces llevamos lo necesario para matar piojos y chinches.

El jueves pasado fui a dar misa a la cárcel de mujeres, otra vez bajo un árbol y haciendo frente a un fuerte viento. Siempre llevo un par de tambores conmigo. Como es habitual, encontramos algunos problemas: alimentos y abrigo para los niños y sus madres, la comunicación con los abogados, que parecen tardar mucho en venir a ver a sus clientas...”

Padre David Cullen, Zambia, 2003¹

Dicha participación supone ventajas para las prisiones, los funcionarios penitenciarios y la comunidad en general.

- Los reclusos se benefician porque son visitados por personas que los consideran conciudadanos de forma voluntaria, no porque sea una tarea profesional y remunerada.
- Los funcionarios se benefician porque su entorno se ve normalizado por la presencia de grupos externos y también pueden sentir que no están aislados de la comunidad que existe fuera de la prisión.
- La comunidad se beneficia porque se difunde información sobre la realidad de la vida en la prisión, y sobre lo que ésta puede y no puede hacer.

Los grupos externos que realmente conocen las prisiones pueden desempeñar un papel importante como educadores públicos en toda la sociedad.

“ En noviembre de 2002 la tasa de reclusión en las Bahamas era la undécima más elevada del mundo y las condiciones en su única prisión, Fox Hill, eran tristemente célebres en toda la región. El gobierno de las Bahamas recientemente electo resolvió que debían tomarse medidas para remediar esta situación, por lo que creó una Comisión de Reforma Penitenciaria compuesta por expertos independientes procedentes de diversos sectores de la comunidad. Los miembros incluían a un dentista, un trabajador social, un policía, un nutricionista, un médico especialista en salud pública, un especialista en recursos humanos y un docente”.

Informe sobre misiones del ICPS, 2002

Si como resultado de un mayor grado de apertura el sistema penitenciario aprende a trabajar con los medios de comunicación, será posible lograr el apoyo necesario para el trabajo de las prisiones y el personal penitenciario, así como para las reformas requeridas.

Las organizaciones de la sociedad civil pueden aportar recursos adicionales

Es posible que a las prisiones que trabajan con muy pocos recursos les resulte indispensable entablar relaciones con las organizaciones de la sociedad civil, las cuales pueden ayudar a los sistemas penitenciarios brindando asistencia humana y material.

“ La Dirección Nacional de Administración Penitenciaria y de Educación Supervisada de Malí [Direction Nationale de l'Administration Pénitentiaire et de l'Éducation Surveillée du Mali (DNAPES)] alienta a los directores de las prisiones a que tomen la iniciativa y se comuniquen directamente con las ONG u otras asociaciones a efectos de implementar proyectos para mejorar las condiciones de detención... En una de las prisiones visitadas, un proyecto desarrollado por el director y dos ONG nacionales no sólo hizo posible construir un ala separada para delincuentes juveniles sino que además permitió implementar un curso de capacitación en carpintería para reclusos jóvenes...”.

Reforma Penal Internacional, *Penal and Prison Reform in Africa*, 2003²

Organizaciones de reforma penitenciaria

El desarrollo de organizaciones no gubernamentales respetadas, dedicadas a apoyar la reforma penitenciaria a largo plazo, es un paso importante de cualquier proceso de reforma sostenible. Los esfuerzos de reforma penitenciaria impulsados por los gobiernos a menudo son muy frágiles. Los gobiernos genuinamente reformistas son escasos y tal vez no duren mucho en el poder. La designación de un nuevo ministro o una campaña de prensa pueden descarrilar un programa de reforma. Sin una presión sostenida, los esfuerzos a menudo sólo prosperan brevemente antes de que el sistema vuelva a hundirse en un mediocre statu quo. Los cambios efectuados por un gobierno para lograr un enfoque menos orientado a los derechos humanos pueden dejar muy expuestas a las administraciones penitenciarias que apoyaron la reforma. Cuando el impulso de reforma deriva de un escándalo, como el hacinamiento o el brote de una enfermedad infecciosa, una vez resuelto el problema específico puede disminuir el entusiasmo por la reforma general.

Para que la reforma penitenciaria sea sostenible, por lo tanto, es necesario contar con organizaciones de la sociedad civil abocadas a ella, ya sea que asuman esta actividad como un aspecto de su trabajo en tanto que grupo de derechos humanos o como organizaciones especializadas. Para que el ímpetu de cualquier reforma se perpetúe, se necesitan campañas y un proceso de sensibilización a largo plazo que creen un electorado comprometido con la reforma y decidido a protegerla cuando el clima se torne menos favorable.



Si los organismos estatales reciben apoyo, las ONG locales que trabajan en el mismo sector también deberían recibirlo, de ser posible, a efectos de generar una presión constante a favor de una reforma sobre las instituciones estatales involucradas”.

OCDE, *Evaluación de programas que promueven el desarrollo participativo y la buena gobernabilidad*, 1997³

No es una tarea fácil crear, desarrollar y sostener organizaciones no gubernamentales y no partidistas que sean competentes y estén abocadas a la reforma penitenciaria. Pueden pasar años desde que un pequeño grupo de entusiastas toma la decisión de formar una organización de reforma penitenciaria hasta que ésta se torna sostenible e influyente.

Las relaciones entre las administraciones penitenciarias y los grupos de reforma penal

La reforma penitenciaria se beneficia considerablemente de las asociaciones entabladas entre quienes trabajan dentro del sistema y quienes trabajan fuera del mismo. No obstante, es necesario derrochar mucho esfuerzo de ambos lados para establecer buenas relaciones laborales. La prisión se mostrará suspicaz ante los extraños que se le acerquen, temiendo que pongan en riesgo la seguridad y se comporten ingenuamente en el entorno penitenciario sin una total comprensión de sus apremios y realidades. Es posible que los funcionarios penitenciarios también teman las críticas sobre las condiciones de reclusión y el trato dado a los internos. Quizá sospechen que los reclusos usarán a las organizaciones externas como una excusa para tornarse agresivos en la consecución de lo que, en su opinión, son “sus derechos”.

Quienes vienen de afuera pueden tener problemas que resolver. Quizá se sientan agraviados por las restricciones de seguridad y los procedimientos para el ingreso, tales como ser cacheados, y considerarlos un reflejo de su poca confiabilidad. A lo mejor sienten que el personal penitenciario les hace el trabajo en prisión innecesariamente difícil y no muestra aprecio por sus aportaciones. Tal vez no convengan a los funcionarios de que sus aportaciones no son negativas sino que apuntan a mejorar la vida en prisión de todas las partes involucradas.

En algunos países los sistemas penitenciarios tal vez acepten ayuda humanitaria de organizaciones de bienestar social y permitan visitas de grupos religiosos, pero quizá consideren a todos los otros grupos involucrados en la reforma penitenciaria hostiles y perjudiciales para los intereses del sistema y su personal. Dicha hostilidad a menudo es el legado de una historia de oposición entre grupos de derechos humanos y el Estado. Las autoridades penitenciarias pueden negarse a asistir a reuniones con los grupos de reforma o no cooperar en seminarios en los que ellos participen o hablen. A los funcionarios penitenciarios incluso tal vez se les impida formar parte de grupos respetados, oficialistas y bien establecidos.

Vale la pena emprender el trabajo de mejorar esta relación si:

- al apoyar los esfuerzos de los grupos que publicitan las malas condiciones penitenciarias y exigen más recursos, una mayor capacitación y un menor número de reclusos se favorecen los intereses a largo plazo de quienes administran las prisiones y trabajan en ellas;
- los grupos de reforma penitenciaria pueden adquirir mayor eficiencia y credibilidad, si pueden formar alianzas con la propia administración penitenciaria y con los sindicatos y asociaciones de funcionarios o educadores penitenciarios.

Las misiones diplomáticas pueden desempeñar un papel importante en la organización de eventos que reúnan en territorio neutral a administradores penitenciarios y organizaciones no gubernamentales respetadas para permitir que se disipen las sospechas y se entablen relaciones.

La sociedad civil y el control de las prisiones

En muchos países no existe ningún ente gubernamental a cargo de vigilar el sometimiento de las prisiones al imperio de la ley. Las organizaciones no gubernamentales a menudo cumplen este papel, aunque muchas carecen de recursos para llevarlo a cabo adecuadamente.

“ ¿Por qué es necesario alentar a las organizaciones no gubernamentales a involucrarse en el monitoreo de las condiciones de detención si ya existen distintos tipos de fiscalización y, en teoría, se implementan en el ámbito nacional?

Las principales razones son las siguientes:

- la(s) vigilancia/inspecciones de parte del Estado sobre sus propios órganos es/son necesaria(s) pero, por definición, no es/son independiente(s);
- los sistemas externos de control no son siempre eficaces o no son lo bastante frecuentes como para cumplir su función fundamental en tanto que mecanismo de fiscalización;
- las inspecciones en ocasiones son superficiales: se da prioridad a aspectos formales o burocráticos por sobre cuestiones relacionadas con la organización y el tratamiento de los reclusos, los cuales son más difíciles de examinar y más delicados de tratar;
- los controles realizados por entidades internacionales, aunque necesarios, no tienen el carácter indispensable de permanencia”.

APT y OSCE, *Monitoreo de lugares de detención: una guía práctica para ONG*, 2002⁴

Vigilar las prisiones no es una tarea fácil para una organización no gubernamental. Necesita contar con recursos suficientes para llevar a cabo el trabajo en forma periódica. Es difícil que una única visita aislada surta algún efecto. Para que resulte posible llevar a cabo esta tarea, las organizaciones podrían identificar los grupos con más probabilidades de sufrir abusos en el entorno penitenciario y concentrarse en vigilar sus condiciones y trato, o pueden también seleccionar un pequeño número de prisiones representativas. Para que la tarea se torne más viable podrían participar otras instituciones respetadas, como por ejemplo algunas organizaciones religiosas. Será necesario dedicar un tiempo considerable a construir la relación con la administración penitenciaria y formar a los individuos que emprenderán las tareas de monitoreo.

Aplicar la ley para proteger los derechos de los reclusos

Gran parte de las reformas penitenciarias tienen su origen en causas jurídicas exitosas que determinan la ilegalidad de ciertas prácticas o exigen que un gobierno proporcione una reparación a los reclusos que han sido perjudicados o a sus familiares, en caso de fallecimiento. Dichas causas a menudo son incoadas por organizaciones no gubernamentales especializadas en aplicar la ley para proteger y fortalecer los derechos de los reclusos.

“ En un juicio iniciado en nombre de un homosexual afroamericano que había sido violado en repetidas oportunidades por pandillas en una prisión de Texas, la Unión Americana de Libertades Civiles (ACLU) instó hoy a una Cámara Federal de Apelaciones a refrendar una sentencia de primera instancia que denegaba la inmunidad calificada a los funcionarios penitenciarios por no haber protegido al convicto. ‘Los registros de los tribunales muestran que durante años las pandillas violentas han aterrorizado a los reclusos vulnerables de Texas, pero los funcionarios deliberadamente hacen caso omiso de la evidencia y no ponen fin a la situación’, dijo Margaret Winter, Directora Adjunta del proyecto Prisiones Nacionales de la ACLU”.

Comunicado de prensa de la ACLU, 2004⁵

Algunas organizaciones internacionales trabajan con grupos locales para impulsar causas a través del aparato jurídico nacional e internacional. El Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) tiene su sede en Washington DC y oficinas en San José de Costa Rica y Río de Janeiro⁶. Se especializa en llevar casos ante el sistema interamericano, defendiéndolos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La organización Interights, con sede en Gran Bretaña, ayuda a abogados y a otros interesados a preparar casos para ser presentados ante tribunales nacionales, regionales e internacionales⁷. El Centro AIRE realiza un trabajo similar en Europa⁸.

Organizaciones de ex-reclusos

Algunas organizaciones de reforma penal son creadas o están principalmente compuestas por antiguos reclusos. Su labor suele estar abocada a buscar a los ex-reclusos un lugar donde vivir, brindarles educación y capacitación, y prestarles apoyo cuando abandonan la prisión. Otras organizaciones adoptan un enfoque más abierto y apuntan a representar a ex-reclusos en debates públicos y hacen comentarios a los medios cuando se publica una noticia sobre un tema relacionado con las prisiones.

“... una ONG independiente y apolítica, la Sociedad para la Defensa de los Derechos de los Presos (SDRP) recibió el permiso permanente para funcionar en julio. La SDRP trabaja para proteger a las personas reclusas y promover una reforma penitenciaria. Ha creado un pequeño fondo para brindar asesoramiento jurídico gratuito a los reclusos y brindar apoyo a las familias de los detenidos. Aunque recientemente la SDRP recibió un permiso para funcionar legalmente, sus miembros temen que la presión política provoque su cierre en cualquier momento. Entre los fundadores de la SDRP hay ex-presos de conciencia, como Emadaddin Baqi y Mohammad Hassan Alipour”.

Amnistía Internacional, *Human rights defenders in Iran continue to suffer harassment*, 2004⁹

Proyectos de investigación, información y estadística

La recopilación y publicación de información acerca de los sistemas penitenciarios puede ser una estrategia eficaz para mantener la reforma penitenciaria en la agenda pública y lograr que la opinión pública y los legisladores estén mejor informados. Las estadísticas del gobierno en ocasiones son imprecisas y el hecho de publicar información, por ejemplo, sobre el número de personas detenidas por no pagar una pequeña multa puede llamar la atención acerca del uso de la reclusión. Del mismo modo, algunos breves estudios sobre el trato de las reclusas o sobre algunas diferencias en el trato en prisión con los sistemas de otros países pueden tener un bajo costo y un alto valor si se utiliza una estrategia de difusión eficaz. La publicación de informes anuales que reflejen los progresos de la reforma penitenciaria puede mantener el tema en el tapete y revivir iniciativas debilitadas.

El papel de las instituciones académicas

Las universidades y demás instituciones académicas pueden efectuar aportaciones en muchos aspectos de la reforma penitenciaria brindando asistencia para la capacitación de los funcionarios (véase la nota orientativa 8) y alentando a los estudiantes a que proporcionen asesoramiento jurídico a los reclusos o participen en actividades docentes dentro de la prisión. También pueden realizar una evaluación independiente de los acontecimientos relacionados con la reforma penitenciaria.

“GENEPI es una organización francesa de estudiantes que propicia la reinserción social mediante el desarrollo de contactos entre reclusos y estudiantes del nivel superior. Los voluntarios de GENEPI complementan el trabajo de los profesionales penitenciarios prestando un apoyo educativo básico (por ejemplo, enseñando a leer y escribir, francés o matemáticas) o ayudando a los reclusos que dan los primeros pasos en su educación superior (por ejemplo, Derecho, Filosofía o Economía), ya sea por simple interés o para obtener un título. Los estudiantes también participan en actividades creativas, como arte dramático y música. Fuera de las prisiones, los voluntarios de GENEPI trabajan para contrarrestar el prejuicio contra los ex-reclusos involucrando a escuelas y universidades en debates y organizando exposiciones, conciertos y sesiones de lectura de obras literarias escritas por reclusos. Periódicamente GENEPI publica una gacetilla con el objetivo de educar al público”.

Adaptado de *About GENEPI, Prison and Social Reintegration*¹⁰

La eficacia de los pequeños proyectos de la sociedad civil

Los proyectos destinados a fomentar la participación de la sociedad civil en los sistemas penitenciarios pueden constituir una manera muy eficaz de utilizar pequeñas cantidades de recursos para lograr alguna repercusión. Una opción consiste en apoyar a los grupos que visitan a los reclusos para proporcionarles elementos básicos para la vida cotidiana o a quienes les proveen materiales para fabricar ciertos productos y luego los ponen a la venta. Llevar a un médico para que quite los tatuajes de los reclusos puede resultar muy útil en aras de la reinserción social.

Los artistas, dramaturgos, escritores y músicos que trabajan en las prisiones pueden ayudar a demostrar que los reclusos también tienen talentos. Las exposiciones y espectáculos pueden resultar muy beneficiosos para mostrarle al público que los convictos son ciudadanos detenidos capaces de efectuar aportaciones positivas.

“ El año pasado, los alumnos de primer año visitaron la cárcel en tres grupos, cada uno de los cuales trabajó con adultos en el sector de máxima seguridad, con jóvenes en el sector de menores o bien con reclusas. “En el grupo de mujeres, muchas estudiantes se angustiaron al enterarse de que las reclusas que han tenido bebés en prisión deben entregar a sus hijos en adopción a los dos años de edad... Esto puso de manifiesto la amargura de las detenidas y fue doloroso para las estudiantes, que súbitamente se enfrentaban a muchas emociones conflictivas”... Igualmente desestabilizador para los estudiantes fue darse cuenta de que los blancos también van a la cárcel. “Algunos se sorprendieron bastante de ver a reclusos blancos.” Los detenidos también debieron enfrentar cuestiones profundas, lo que transformó la visita en un evento emotivo para todos los participantes. “Son reclusos; por definición, están excluidos de la sociedad... ahora se están mezclando con la gente, haciendo de anfitriones de los estudiantes y entablando conversaciones sinceras. Es especialmente conmovedor para los reclusos entablar debates entre distintos grupos étnicos y clases sociales. Además, están actuando y toda actuación es un riesgo. Pero es un riesgo positivo”.

Universidad de Kwa-Zulu Natal, *Performance Studies, Prison Theatre*, 2004¹¹

Es posible obtener muchos resultados provechosos brindando apoyo a proyectos que den a los reclusos una oportunidad de trabajar para beneficio de otros. Varios países organizan actividades laborales en las prisiones para que los reclusos fabriquen productos que luego se venden a beneficio de instituciones de caridad, para que restauren sillas de ruedas para discapacitados o tal vez para que construyan bancos y verjas para los parques de la ciudad. Dichos trabajos vuelven a conectar a los reclusos con la comunidad y les recuerda a ésta que los convictos pueden realizar una aportación positiva a la sociedad a pesar de su condición.

Las prisiones y los medios de comunicación

El trabajo exitoso con los medios de comunicación es un componente básico de cualquier programa de reforma penitenciaria. Es necesario que el público reciba información precisa acerca de los problemas de las prisiones y de lo que éstas pueden y no pueden lograr.

“ Tercero, una mejor información, que haga a los ciudadanos más conscientes de los recursos asignados a sus servicios, las condiciones reales de éstos y el comportamiento de las autoridades y los proveedores, puede ser un instrumento poderoso para acabar con el clientelismo. Nunca se insistirá demasiado en la importancia de una prensa libre y dinámica y en la necesidad de fomentar el debate público”.

Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, 2004¹²

Se requiere un trabajo a largo plazo con los medios de comunicación a fin de superar el sensacionalismo que puede acompañar gran parte de la información sobre las prisiones y el peligro de que la información sobre éstas oscile entre describirlas como campamentos de vacaciones un día y como celdas de la muerte al siguiente. Las administraciones penitenciarias pueden cosechar grandes beneficios si invierten en una oficina de prensa eficaz y si enseñan a las autoridades penitenciarias a trabajar correctamente con los medios de comunicación.

El trabajo de las organizaciones no gubernamentales internacionales

En algunos países ni el público ni las autoridades ven con buenos ojos el trabajo que apunta a reformar las prisiones. Las organizaciones que abrazan la causa penitenciaria a menudo se topan con cierta hostilidad y con sugerencias de que les convendría dedicar su tiempo a luchar en pos de causas más dignas. En tales situaciones, el apoyo extranjero puede resultar fundamental. Dicho apoyo puede proceder de organizaciones no gubernamentales internacionales, como por ejemplo Reforma Penal Internacional o la Asociación para la Prevención de la Tortura, que pueden trabajar en colaboración con organizaciones locales, ayudarlas a reunir fondos, legitimar su trabajo a ojos de la opinión pública y vincularlas a una red internacional de personas con mentalidad similar. Las organizaciones no gubernamentales internacionales también pueden trabajar conjuntamente con entes intergubernamentales para hacer hincapié en los problemas de las prisiones y ayudar a las organizaciones locales a plantear estas cuestiones en el ámbito internacional.

Referencias

- 1 Boletín del Padre Cullen (inédito), 2003.
- 2 *Penal and Prison Reform in Africa*, Reforma Penal Internacional, boletín N° 17, 2003, pág. 3.
- 3 *Evaluation of programmes promoting participatory development and good governance (Evaluación de programas que promueven el desarrollo participativo y la buena gobernabilidad)*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, París, 1997, pág. 81.
- 4 *Monitoreo de lugares de detención: una guía práctica para ONG*, Asociación para la Prevención de la Tortura y Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, Ginebra, 2002, pág. 24.
- 5 *ACLU Hails Important Step Forward In Shocking Prison Sex Slave Case*, www.aclu.org, 9 de septiembre de 2004.
- 6 www.cejil.org.
- 7 www.interights.org.
- 8 www.airecentre.org
- 9 *Human rights defenders in Iran continue to suffer harassment*, revista The Wire, Amnistía Internacional, septiembre de 2004.
- 10 www.genepi.fr.
- 11 *Performance Studies, Prison Theatre* (Estudios sobre interpretación y teatro en las prisiones), Universidad de Kwa-Zulu Natal, www.ukzn.ac.za, 2004.
- 12 *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004: Hacer que los servicios funcionen para los pobres*, Banco Mundial, Washington DC, 2004, pág. 12.

KING'S
College
LONDON

Centro Internacional para
Estudios Penitenciarios

International Centre for Prison Studies

School of Law
King's College London
26-29 Drury Lane
London WC2B 5RL

Tel: +44 (0)20 7848 1922
Fax: +44 (0)20 7848 1901
Email: icps@kcl.ac.uk
www.prisonstudies.org

© International Centre for Prison Studies, 2004



Foreign &
Commonwealth Office
London

Nota orientativa 13

La reforma de las cárceles de mujeres

Resumen

- Las reclusas constituyen una pequeña minoría en todos los sistemas penitenciarios; sin embargo, las cárceles de mujeres se ven afectadas por los mismos problemas que enfrentan todas las prisiones.
- Las reclusas tienen un perfil y necesidades bastante diferentes a los hombres.
- El reducido número de reclusas puede tener como consecuencia que estén encarceladas lejos de sus hogares y que les resulte difícil mantenerse en contacto con sus familiares.
- Las cárceles de mujeres a menudo son pequeños edificios improvisados, equipados con menos instalaciones que las prisiones para hombres.
- Las reclusas por lo general presentan un bajo riesgo de seguridad, pero se las suele encarcelar en prisiones con un nivel de seguridad más elevado de lo necesario.
- A menudo las reclusas han sido objeto de violencia y abusos en sus vidas personales.
- Aunque los instrumentos internacionales de derechos humanos exigen que las mujeres estén separadas de los hombres y sean supervisadas por mujeres, son comunes los casos de abuso sexual, acoso y humillación.
- Las prisiones de mujeres necesitan políticas para la atención de las reclusas embarazadas y de los bebés y niños de las madres encarceladas.
- Para mejorar las prisiones de mujeres se requiere una mejor atención sanitaria, mayor protección contra el acoso sexual, mejores medidas para los niños y las visitas familiares, y programas relevantes de educación y capacitación.

“ Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”.

— *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, Artículo 10*

Notas orientativas sobre reforma penitenciaria

Esta nota orientativa es la decimotercera de una serie concebida para brindar ayuda práctica a quienes desarrollan e implementan proyectos de reforma penitenciaria. Todas las notas orientativas:

- están estructuradas en base al marco internacional de derechos humanos;
- pueden aplicarse a diversos entornos culturales y políticos;
- proponen soluciones probablemente sostenibles en una variedad de situaciones socio-económicas y no requieren un aumento significativo de los recursos;
- toman en cuenta las realidades de la administración penitenciaria.

Estos documentos orientativos sobre la manera de llevar a cabo proyectos de reforma penitenciaria han sido elaborados con el patrocinio del Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino Unido.

KING'S
College
LONDON

Centro Internacional para Estudios Penitenciarios

Las reclusas siempre son una pequeña minoría

Las mujeres son condenadas por delitos con menor frecuencia que los hombres y su proporción entre la población reclusa de todo el mundo es menor. Casi todos los países tienen un porcentaje de reclusas inferior al 12%, con un promedio que ronda el 6%.

Países con el mayor porcentaje de reclusas

Islas Maldivas	26,6%	Singapur	10,4%
Tailandia	20,3%	Argentina	9,5%
Bolivia	16,7%	Malasia	9,0%
Qatar	11,8%	Estados Unidos de América	8,5%
Paraguay	11,3%	Brunéi Darussalam	8,2%
Costa Rica	10,8%	España	7,7%

Países con el menor porcentaje de reclusas

Seychelles	0%	Gambia	1,2%
Liechtenstein	0%	Zambia	1,5%
Tanzania	0,9%	Fiyi	1,5%
San Cristóbal y Nieves	0,9%	Jordania	1,6%
Burkina Faso	1,0%	Pakistán	1,7%
Malawi	1,2%	Azerbaián	1,7%

Las estadísticas no corresponden necesariamente al mismo año, pero representan las cifras disponibles más recientes. Los porcentajes han sido redondeados.

Estas estadísticas fueron extraídas del Compendio del Mundo Penitenciario (World Prison Brief Online) al 12 de noviembre de 2004.

El encarcelamiento de mujeres se ha vuelto más común, y en algunos países la población reclusa femenina aumenta a más velocidad que la masculina.



El crecimiento de la población reclusa femenina (en Inglaterra y Gales) en la última década ha superado por mucho el de la población reclusa masculina. En el decenio entre 1992 y 2002, ésta se incrementó en un 50%, en tanto que aquélla se incrementó en un 173%”.

Fawcett Society, *Women and the criminal justice system*, 2004¹

Los instrumentos internacionales de derechos humanos y las cárceles de mujeres

Los instrumentos establecen claramente que:

- no debe haber discriminación contra las mujeres en cuanto a sus condiciones o trato;
- se debe prevenir, investigar y castigar la violencia contra las mujeres cada vez que ocurra;
- las mujeres deben ser reclusas en alojamientos totalmente separados de los hombres;
- deben adoptarse medidas especiales y adecuadas para las mujeres embarazadas y con niños pequeños;
- si nace un niño en prisión, en el certificado de nacimiento no constará el sitio donde la madre dio a luz;
- el personal masculino sólo debe ingresar a una prisión de mujeres en compañía de una funcionaria.

Problemas específicos de las reclusas

Las reclusas se ven afectadas por todos los problemas mencionados en estas notas orientativas y, además, padecen otros problemas específicos.

- El perfil de las reclusas es diferente del de muchos reclusos: muchísimas han sufrido abuso físico y sexual, con frecuencia desde una edad temprana; tienen necesidades específicas en cuanto a su salud física y mental; y muy pocas necesitan altos niveles de seguridad.
- El reducido número de reclusas implica que a menudo se las recluye lejos de sus hogares, lo cual infringe su derecho a una vida familiar, puesto que a sus familiares les resulta difícil visitarlas.
- Las mujeres pueden estar embarazadas o tener niños pequeños, cuyo cuidado presenta un dilema: ¿deberían quedarse con sus madres y ser criados en prisión o ser separados para que los críen sus familiares o el Estado?
- Debido a que las prisiones de mujeres suelen ser lugares pequeños e improvisados desprovistos de cualquiera de las instalaciones para trabajo, educación, capacitación, deportes o actividades culturales que pueden estar disponibles en las prisiones para hombres, la discriminación tal vez sea un componente integral del sistema.
- Las reclusas a menudo se encuentran en riesgo de abuso sexual, acoso y humillación.

“ La investigación (en el pabellón de mujeres de Mourne House de la prisión de Maghaberry en Irlanda del Norte) reveló la existencia de un régimen en el cual las mujeres eran encerradas periódicamente en celdas durante 17 horas al día, los talleres estaban permanentemente cerrados y rara vez se dictaban clases educativas... Las reclusas recibían poco o ningún apoyo durante su admisión y no existía ningún programa estructurado de ingreso ni un suministro adecuado de información... No se respetaba el derecho de las reclusas y de sus hijos a una vida familiar significativa... No se tomaba ninguna medida apropiada para organizar las visitas familiares especiales o extendidas. El régimen restrictivo causaba un sufrimiento innecesario a las mujeres, sus hijos y familiares... El ‘bloque’ de aislamiento y castigo —o unidad de supervisión especial— era un ámbito inadecuado para recluir a mujeres y jóvenes angustiadas y autodestructivas”.

Phil Scraton y Linda Moore, *The Hurt Inside*, 2004²

Las prisiones de mujeres

Debido al número reducido de reclusas, las prisiones de mujeres suelen ser un rincón desatendido de la administración penitenciaria. En general se recluye a las convictas en inadecuados edificios remodelados, con poco espacio para realizar ejercicios u otras actividades.

“ Cuando Evans entró por primera vez al Centro Penal de San Miguel (en El Salvador), no pudo dejar de notar las obvias privaciones de la vida en prisión. Por infracciones que van desde embriagarse en público hasta cometer un homicidio, 72 mujeres duermen en una larga habitación con un único retrete y un solo sector de higiene. Las mujeres duermen en literas dobles y algunas, en el suelo debajo de la litera inferior. Se las encierra desde las 6 de la tarde hasta las 6 de la mañana, y durante el día se mantiene cerrada la habitación para que no entren. Las comidas de la prisión son tan frías y desagradables que muchas reclusas cocinan en estufas de queroseno los alimentos provistos por sus familiares, y almacenan agua de lluvia en botellas de gaseosa vacías”.

The Record, *Deacon serving in El Salvador finds hope behind bars*, 2002³

Las administraciones penitenciarias manejan el reducido número de reclusas de diferentes maneras. Algunos países cuentan con una única prisión de mujeres donde encarcelan a las reclusas de todo el país, aunque esté ubicada a muchas horas o días de viaje de su lugar de origen y del lugar de residencia de sus familiares. Un modelo alternativo consiste en crear pequeñas unidades o alas para las mujeres como parte de algunas prisiones para hombres más grandes, pero separadas de ellas. Ambos sistemas presentan problemas.

Las reclusas por lo general se encuentran en un sistema penitenciario concebido, organizado y administrado principalmente para el número mucho más elevado de reclusos hombres. Las consecuencias pueden ser las siguientes:

- los niveles de seguridad son excesivamente desproporcionados para los riesgos que presentan las reclusas, muchas de las cuales son encarceladas por delitos menores;
- la capacitación de los funcionarios penitenciarios desatiende la situación especial de las mujeres;
- los programas de educación y capacitación ponen énfasis en los requisitos de los hombres, mientras que a las reclusas se les ofrece tal vez poco más que un taller de costura y confección donde se fabrican uniformes para el sistema penitenciario;
- las disposiciones sobre visitas familiares no tienen en cuenta a las reclusas, que son las principales encargadas de cuidar a sus hijos menores;
- se desatienden las necesidades especiales de salud e higiene de las mujeres;
- el personal penitenciario femenino ocupa un rango bajo en la jerarquía de la administración penitenciaria y los procesos de formulación de políticas hacen caso omiso de sus opiniones.

“ (A pesar de) que la investigación demuestra que las reclusas generalmente constituyen un riesgo menor para la seguridad, presentan un menor riesgo de reincidencia y tienen necesidades diferentes a los hombres, el Servicio Correccional de Canadá sigue, en general, utilizando las mismas herramientas para evaluar los riesgos y las necesidades de ambas poblaciones. Esto provoca la reclusión de mujeres delincuentes en instalaciones con un nivel de seguridad superior al requerido y un menor acceso a programas correccionales que podrían fomentar su rehabilitación y su reinserción en la sociedad”.

Comisión Canadiense de Derechos Humanos, *Protecting Their Rights*, 2003⁴

Las reclusas

Las reclusas suelen tener antecedentes de abuso físico o de otro tipo. Los principales delitos por los cuales se las encarcela en general son los siguientes:

- delitos menores, como por ejemplo el robo de una pequeña cantidad de dinero o bienes;
- delitos mayores, como por ejemplo haber asesinado, en ocasiones, a la persona que abusó de ellas;
- delitos con estupefacientes, a menudo la tenencia de una pequeña cantidad de alguna droga prohibida o el transporte de drogas a instancias de terceros.

“ Nikhat tiene casi 25 años... Hace cinco meses que está en prisión. Procede de una familia pequeña y pobre... Contrajo matrimonio a los quince años. Su marido está en la cárcel de Lucknow desde hace tres años... Ambos trabajaban como obreros y ganaban lo justo para llegar a fin de mes. Nikhat contó que comenzaron a vender drogas porque lo que ganaban no les alcanzaba”.

Rani D. Shankardass y Saraswati Haider, *Barred from Life Scarred for Life: Experiences of Women in the Criminal Justice System*, 2004⁵

En algunos países las leyes religiosas obligan a encarcelar a las mujeres que han sido violadas: como no pueden probar que se produjo una violación, son reclusas a causa de una conducta sexual ilícita.

El trato de las reclusas

Las prisiones de mujeres están generalmente menos hacinadas que las prisiones para hombres, aunque en algunos lugares el hacinamiento es serio. Muchas brindan un entorno más limpio y atractivo, con dormitorios aseados, ropa de cama bordada y paredes decoradas con fotografías de familiares. Sin embargo, las prisiones de mujeres no son inmunes al maltrato y a los abusos que afectan las prisiones de todo el mundo.

“ (En un ejercicio de adiestramiento (en una prisión de Austria)... 70 policías armados, la mayoría hombres, tomaron por asalto una cárcel de mujeres y cachearon a las reclusas en la capilla... Los oficiales enmascarados portaban bastones, escudos y revólveres cuando obligaron a las reclusas a pararse contra la pared, con los brazos levantados, mientras revolían las celdas, pisoteando prendas de vestir y ropa interior, y destrozando sus efectos personales. Luego hicieron marchar a las mujeres a la capilla de la prisión, donde las obligaron a desnudarse y las registraron. Una reclusa, que deseó permanecer en el anonimato, dijo: ‘Me obligaron a quitarme toda la ropa y luego a inclinarme al lado de una compañera mientras los oficiales me cacheaban para ver si había escondido drogas en mi cuerpo. Por lo que yo sé, no había motivo ni para que lo sospecharan’”.

Daily Telegraph, Austrian Minister in jail search gaffe, 2004⁶

Los autores de los abusos perpetrados en las cárceles de mujeres no son únicamente los funcionarios. La violencia entre reclusas puede ser un grave problema.

“ En la cárcel de mujeres, por ejemplo, las reclusas sufrían a causa de las llamadas ‘dueñas de la comida’, es decir, algunas reclusas más violentas que amenazaban a las demás para sentarse en los mejores lugares y obtener los mejores alimentos cuando se servían las comidas. El problema se solucionó con la ampliación del comedor de cada pabellón, haciendo espacio para que se sentaran todas las reclusas, y también con la distribución de raciones individuales”.

Proyecto de mejora penitenciaria, São Paulo, 2004⁷

La atención sanitaria en las cárceles de mujeres

La atención sanitaria constituye un problema en la mayoría de las prisiones de mujeres. Las reclusas proceden de los sectores más pobres de la sociedad y llegan a prisión con diversos problemas de salud física y mental no tratados.

“ (En Pakistán)... las instalaciones sanitarias son prácticamente inexistentes en las cárceles de mujeres. Casi todas las víctimas de violación que quedan embarazadas terminan dando a luz mientras siguen encarceladas por un delito que no cometieron. No tienen acceso a cuidados prenatales, están desnutridas y agotadas por el trabajo excesivo en prisión, y finalmente terminan dando a luz en las antihigiénicas instalaciones sanitarias de la prisión, en condiciones patéticamente poco óptimas. Naturalmente, esto provoca un porcentaje desproporcionadamente elevado de mortalidad materno-infantil en un país que ya posee una tasa de mortalidad infantil y maternal alarmante”.

Shazia Rafiq, Justice and Equality for Women, 2004⁸

En algunos países el consumo de drogas ilícitas afecta a la mayoría de las reclusas y es el motivo de su encarcelamiento. Pueden ser bastante comunes los antecedentes de problemas de salud mental y los intentos de suicidio. La reclusión y la separación de sus familias, en especial de sus hijos, pueden afectar muy seriamente a las reclusas, quienes a menudo están tan angustiadas que se autolesionan cortándose las muñecas o lacerándose el cuerpo y la cara.

“ Se halló una forma ‘segura’, provechosa y adecuada de dar inicio (al proyecto) en un programa destinado a organizar campamentos sanitarios en las dos cárceles de Hyderabad y Rajahmundry. Los campamentos sanitarios tenían como objetivo prestar los siguientes servicios a todas las mujeres de la prisión:

- control de estatura, peso y estado de salud de las mujeres y los niños;
- análisis de sangre para las mujeres;
- exámenes dentales (para mujeres y niños);
- examen de ojos/nariz/garganta (para mujeres y niños, incluyendo el suministro de anteojos para quienes los necesitaban);
- chequeo y examen general: presión arterial, tórax, piel;
- examen ginecológico;
- detección de otros problemas físicos o psicológicos;
- recomendaciones sobre dietas y medicamentos”.

Rani D. Shandarkass, *Where the mind is without fear and the head is held high: mental health and care of women and children in prison in Andhra Pradesh*, 2001⁹

Es necesario instituir medidas para mejorar la atención sanitaria en las cárceles de mujeres además de brindar asesoramiento sobre el consumo de estupefacientes, atender los problemas de salud mental e implementar programas tendientes a ayudar a las mujeres a hacer frente a un pasado de abuso y violencia. En países en los que la infección por VIH está muy difundida, está infectado un alto porcentaje de reclusas. En las cárceles de mujeres es importante llevar a cabo programas de reducción de daños, tales como el suministro de lejía para desinfectar las agujas, y programas de intercambio de agujas, al igual que proyectos para ayudar a las mujeres infectadas con VIH a aprender cómo manejarse cuando abandonen la prisión.

“ En septiembre de 2000, había aproximadamente 300 reclusas en la cárcel de mujeres de Ilguciem (Letonia). Veinte reclusas estaban infectadas con el VIH, de las cuales 19 estaban en prisión preventiva... El proyecto ha capacitado a 20 reclusas que ahora pueden educar a otras reclusas acerca del VIH/sida, enfermedades de transmisión sexual, hepatitis y métodos anticonceptivos. Las sesiones de educación entre pares se han llevado a cabo en forma semanal. En marzo se creó un grupo de apoyo en la prisión. El Centro de Prevención del SIDA (APC) organizó un seminario en abril en la prisión de mujeres de Ilguciem... Era la primera vez que muchos de los 65 delegados, trabajadores sociales, representantes de ONG y del gobierno estaban en una prisión u oían acerca de los problemas de las mujeres”.

Adaptado de Reforma Penal Internacional, *Informe Anual*, 2001¹⁰

Abuso sexual, acoso y humillación en las prisiones de mujeres

Muchos aspectos de la vida en prisión pueden ser humillantes para las mujeres. La privacidad suele ser escasa en las prisiones y los sistemas penitenciarios fácilmente pueden hacer caso omiso de las necesidades especiales de las reclusas.

“ [En las prisiones de Kenia] las mujeres a veces carecían de acceso a toallas sanitarias y a menudo tenían una única muda de ropa, por lo que se quedaban desnudas mientras lavaban sus prendas”.

Departamento de Estado de los EE. UU., *Informe sobre Kenia*, 2004¹¹

Aunque las reclusas deberían estar protegidas del acoso y el abuso sexual, esto a menudo no se logra. El sistema de muchos países no protege a las reclusas contra las agresiones infligidas por los guardias penitenciarios masculinos.

“ (En Pakistán)... muchos de los niños de las prisiones son hijos de reclusas que fueron abusadas sexualmente por guardias penitenciarios”¹².

Departamento de Estado de los EE. UU., *Informe sobre Pakistán*, 2003

Como resultado de la legislación sobre igualdad de oportunidades laborales sancionada por algunos países, hay mucho más personal masculino trabajando en prisiones de mujeres y, por lo tanto, ha aumentado la probabilidad de acoso sexual.

El cacheo de las reclusas es un problema delicado. A menudo puede ser necesario por razones de seguridad, pero suele causar mucha vergüenza y humillación. En la mayoría de los países que permiten que en las cárceles de mujeres trabajen hombres, éstos no están autorizados a cachear a las reclusas, aunque hay excepciones: por ejemplo en los Estados Unidos el personal masculino registra a las reclusas vestidas.

Una preocupación especial en muchos países es la requisita corporal de las reclusas cuando ingresan a la prisión, antes o después de las visitas familiares y en otros momentos. Estas requisitas corporales e invasivas son comunes y a menudo se realizan de manera rutinaria en lugar de como una reacción especial ante una posibilidad clara de infracción. Resulta evidente que en algunos casos estas requisitas se efectúan para causar humillación y enfatizar la condición de “reclusas” de las mujeres encarceladas.

“ Un proyecto en el que se trabajó con funcionarios del centro de prisión preventiva de mujeres de Moscú produjo los siguientes cambios:

- puso fin al cacheo íntimo automático de las reclusas;
- aseguró que las puertas de las celdas de mujeres no fueran abiertas por personal masculino”.

Informe del ICPS, 2003

El contacto con las familias

La separación de las familias y los hijos hace que la reclusión resulte más dura para las reclusas. Las mujeres a menudo son responsables de cuidar a sus hijos y la separación les causa una gran angustia.

Las disposiciones sobre visitas carcelarias, por lo tanto, son particularmente importantes en las cárceles de mujeres. En algunos países todas las visitas entre las reclusas y sus hijos se llevan a cabo a través de un enrejado o un cristal, y sólo duran un tiempo breve. En otros sistemas, los niños pueden visitarlas tal vez un día a la semana durante varias horas y la visita se realiza al aire libre o en un salón grande. En la mayoría de los países de la ex-Unión Soviética las mujeres tienen derecho a una visita prolongada una vez por trimestre y los niños y la persona que los cuida pueden permanecer hasta 72 horas en un recinto dentro de la prisión. En algunos países en los que las reclusas deben usar uniformes carcelarios, se programan días familiares para las visitas de los hijos, durante los cuales tanto los funcionarios penitenciarios como las detenidas visten ropa de paisano.

En algunos países donde las visitas familiares privadas son la norma, por ejemplo América Latina, éstas quizá se les permitan a los hombres pero no a las mujeres. Se ha ejercido presión en varios de estos países para introducir un sistema más equitativo.

En algunas sociedades la reclusión es considerada profundamente vergonzante, y las reclusas sufren el abandono de su familiares. El apoyo de organizaciones de mujeres pertenecientes a la sociedad civil puede ayudar a que dichas reclusas sobrevivan al encarcelamiento y encuentren una manera de ganarse la vida tras su liberación.

Las reclusas con hijos

El manejo de los niños y bebés en prisión presenta problemas. Las reclusas embarazadas deben recibir una atención médica adecuada. Siempre que sea posible los bebés deben nacer en un hospital externo en lugar de la prisión. Cuando las mujeres son trasladadas a un hospital externo para el parto, no deben ser encadenadas a la cama con esposas u otros dispositivos de sujeción.

Los métodos de tratamiento de las reclusas con bebés y niños pequeños varían considerablemente. En algunos países los bebés son separados de la madre al nacer y entregados a familiares o a la tutela del Estado. En otros países las prisiones cuentan con guarderías y los

bebés y niños pequeños viven en la prisión junto a sus madres. A veces las guarderías son dirigidas por cuidadoras calificadas y las madres ven a sus bebés unas horas al día. En otras, la guardería es dirigida por las reclusas.

También varía la edad a la cual dichos niños son separados de sus madres. En algunos países los niños se quedan hasta los 18 meses de edad, mientras que en otros pueden permanecer con su madre hasta los seis años. En países donde los servicios de bienestar social son insuficientes, pueden quedarse hasta que la madre es puesta en libertad.

Las organizaciones humanitarias, sanitarias o de atención a la infancia pueden emprender proyectos destinados a mejorar el cuidado de los niños en prisión, por medio de los cuales es posible realizar controles médicos, suministrar juguetes y otros elementos, y asistir a las madres en el cuidado de sus hijos.

Referencias

- 1 *Women and the criminal justice system: a report of the Fawcett Society's Commission on Women and the Criminal Justice System*, Londres, 2004, pág. 5.
- 2 Phil Scraton y Linda Moore, *The Hurt Inside: the imprisonment of women and girls in Northern Ireland*, Comisión de Derechos Humanos de Irlanda del Norte, Belfast, 2004, págs.11-12.
- 3 *Deacon serving in El Salvador finds hope behind bars*, The Record, diócesis episcopal de Michigan, noviembre de 2004.
- 4 *Protecting Their Rights: A Systemic Review of Human Rights in Correctional Services for Federally Sentenced Women*, Comisión Canadiense de Derechos Humanos, Ottawa, 2003, pág. 2.
- 5 Rani D. Shankardass y Saraswati Haider, *Barred from Life, Scarred for Life*, 2004 Experiences of Women in the Criminal Justice System, Asociación de Justicia y Reforma Penal (PRAJA), Gurgaon, 2004, pág. 191.
- 6 Michael Leidig, *Austrian minister in jail search gaffe*, Daily Telegraph, Londres, 18 de marzo de 2004.
- 7 *Prison Improvement Project – San Pablo*, Follow-up Report, British Council, mayo de 2004.
- 8 Shazia Rafiq, *Justice and equality for women*, PakTribune, www.paktribune.com, 12 de abril de 2004.
- 9 Rani D. Shandarkass, *Where the mind is without fear and the head is held high: mental health and care of women and children in prison in Andhra Pradesh*, Asociación de Justicia y Reforma Penal (PRAJA), Gurgaon, 2001, págs. 24-25.
- 10 *Informe Anual 2001*, Reforma Penal Internacional, pág. 12.
- 11 *Country Reports on Human Rights Practices 2002, Kenya* (Informe sobre los derechos humanos en 2002: Kenia), Departamento de Estado de los EE. UU., Washington DC, www.state.gov, 2003.
- 12 *Country Reports on Human Rights Practices 2002*, (Informe sobre los derechos humanos en 2002: Pakistán), Departamento de Estado de los EE. UU., Washington DC, www.state.gov, 2003.



Centro Internacional para
Estudios Penitenciarios

International Centre for Prison Studies

School of Law
King's College London
26-29 Drury Lane
London WC2B 5RL

Tel: +44 (0)20 7848 1922
Fax: +44 (0)20 7848 1901
Email: icps@kcl.ac.uk
www.prisonstudies.org

© International Centre for Prison Studies, 2004



Foreign &
Commonwealth Office
London

Nota orientativa 14

Los niños en prisión

Resumen

- La Convención sobre los Derechos del Niño define como niño a todo ser humano menor de 18 años de edad.
- En todo el mundo los niños en conflicto con la ley son reclusos en prisiones y correccionales de menores en condiciones deplorables.
- Los instrumentos internacionales de derechos humanos exigen que los niños sean tratados en un sistema separado del de los adultos, detenidos en forma separada de los adultos, encarcelados como último recurso y durante el período más breve posible, y que todas las medidas penales adoptadas den prioridad a los intereses del niño.
- Las instituciones que alojan niños deben tener un propósito principalmente educativo.
- Es necesaria una reforma legislativa para que las leyes nacionales se ajusten a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos y se establezcan sistemas separados de justicia correccional para los menores.
- Las tareas para mejorar el trato de los niños en conflicto con la ley pueden incluir proyectos que aparten a los niños de la comisaría de policía una vez que han sido arrestados, que establezcan lugares alternativos para los convictos, que mejoren los lugares en los que se los mantiene en custodia y que aseguren que los niños gocen de una defensa adecuada en los procesos judiciales.

“ Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”.

— *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, Artículo 10*

Notas orientativas sobre reforma penitenciaria

Esta nota orientativa es la décimocuarta de una serie concebida para brindar ayuda práctica a quienes desarrollan e implementan proyectos de reforma penitenciaria. Todas las notas orientativas:

- están estructuradas en base al marco internacional de derechos humanos;
- pueden aplicarse a diversos entornos culturales y políticos;
- proponen soluciones probablemente sostenibles en una variedad de situaciones socio-económicas y no requieren un aumento significativo de los recursos;
- toman en cuenta las realidades de la administración penitenciaria.

Estos documentos orientativos sobre la manera de llevar a cabo proyectos de reforma penitenciaria han sido elaborados con el patrocinio del Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino Unido.

KING'S
College
LONDON

**Centro Internacional para
Estudios Penitenciarios**

Los niños y la justicia penal

Los niños en conflicto con la ley sufren maltrato y abusos en todo el mundo. En muchos países pueden ser detenidos por la policía por delitos menores o cuando no han cometido ningún delito pero tienen necesidad de cuidado y protección porque, por ejemplo, están viviendo en la calle. Luego pueden ser retenidos en una comisaría de policía en una celda con adultos, enjuiciados sin una defensa legal y enviados a una prisión, reformatorio, centro de reeducación u hogar para niños donde las condiciones a menudo son inhumanas, degradantes y peligrosas.

Muchas veces se los mantiene en comisarías de policía, prisiones y otras instituciones a una edad en la cual es ilegal detenerlos de esa manera. En ocasiones la edad es objeto de controversia porque carecen de documentación.

“ Los niños de la calle tienen muchas posibilidades de entrar en contacto con el sistema de justicia penal debido, en primer lugar, a la discriminación y las circunstancias en las cuales se los obliga a sobrevivir, independientemente de que hayan o no cometido un delito. A causa de una legislación anticuada, son arrestados y enfrentan condenas duras por hurto (a menudo ‘para sobrevivir’), abuso de drogas, mendicidad y ‘vagabundeo’”.

Marie Wenham, *An outside chance: street children and juvenile justice – an international perspective*, 2004¹

En algunos países se recluye a los niños en prisiones para adultos, ya sea en las mismas celdas o en un ala separada a la que los adultos tienen acceso. En tales situaciones los niños están altamente expuestos al riesgo de abuso sexual de parte de los funcionarios penitenciarios y de reclusos de mayor edad. En algunos países ha sido la costumbre poner a un recluso mayor en un dormitorio de adolescentes alegando que dicha medida garantiza el control y constituye también una manera de brindar apoyo y consejo. No es admisible permitir que algunos reclusos controlen a otros, y los peligros de abuso en una situación semejante son enormes.

“ Un recluso adulto se acerca a un funcionario penitenciario, le da algo de dinero y le pide que le consiga un muchacho. Se sabe que algunos reclusos son ricos en comparación con los guardias. Más tarde el guardia introduce a un menor de contrabando en los pabellones para adultos cuando están fuera del ala para menores. Una vez allí pueden ser escondidos durante meses y el hombre que pagó por ellos los alquila a otros reclusos por un rato”.

Dorothy Jolofani y Joseph DeGabriele, *HIV/AIDS in Malawi Prisons*, 1999²

El sistema de justicia penal de los países ricos también puede procesar a los niños infringiendo muchos aspectos de los instrumentos internacionales de derechos humanos. Tal vez sean recluidos en instituciones para menores que son altamente punitivas en lugar de rehabilitadoras y no reciban ningún tratamiento por problemas graves de salud mental.

“ Menos de un año después de que funcionarios de Maryland inauguraron un correccional de menores que costó 60 millones de dólares, una inspección independiente descubrió condiciones que representan ‘amenazas para la vida, la salud y la seguridad’ de los 106 niños alojados allí, según un informe difundido ayer... Las condiciones en el Centro de Justicia Juvenil de la ciudad de Baltimore son llamativamente similares a las halladas por inspectores federales en dos de los penales más antiguos del estado... El Departamento de Justicia de los EE. UU. advirtió a Maryland en abril que esas instituciones no habían cumplido siquiera con las mínimas normas constitucionales y violaban los derechos civiles de las personas detenidas allí”.

Matthew Mosk, *Juveniles in Maryland Jail Imperiled*, 2004³

En todos los países los niños de los sectores más pobres de la sociedad tienen más probabilidades de terminar sujetos al sistema de justicia penal. Los correccionales de menores, reformatorios, centros de reeducación y hogares para niños albergan a algunos de los niños más desfavorecidos de la sociedad y los sistemas les brindan poca o ninguna protección contra la violencia y el maltrato.

“ El correccional de menores Panchito López de Asunción, Paraguay, ha sido destruido por el fuego... Se dijo que el incendio se originó durante una protesta de los reclusos luego de un incidente en el que un guardia disparó a un detenido. No era la primera vez que los jóvenes del correccional provocaban un incendio para llamar la atención sobre su horrendo trato. Al momento del último incendio, el 25 de julio de 2001, más de 240 menores estaban hacinados dentro de las instalaciones, diseñadas para alojar a 80 reclusos. Alrededor del 90 por ciento de ellos ni siquiera había sido condenado por un delito, sino que se hallaba en prisión preventiva. Muchos habían pasado meses o incluso años esperando el juicio en celdas inmundas y seriamente hacinadas con escasas instalaciones sanitarias. En algunas celdas los detenidos debían dormir de a tres por cama y las temperaturas podían rondar los 40 °C (100 °F) durante semanas seguidas. Un periodista que visitó las instalaciones observó que cada niño disponía de aproximadamente la misma cantidad de espacio personal ‘que la que cubre un periódico...’. Los 240 niños detenidos en Panchito López al momento del incendio fueron trasladados a diferentes prisiones para adultos...”.

Amnistía Internacional, 2001⁴

Muchos reclusos adultos son graduados de reformatorios y correccionales de menores. Una estadía en un correccional de menores a menudo es el preludio de una vida con permanentes entradas y salidas de prisión.

Los niños no deben estar en prisión

Pocos sistemas de justicia de menores cumplen las disposiciones del derecho internacional. La Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño define como niño a todo ser humano menor de 18 años de edad (a menos que la legislación nacional estipule lo contrario). Todos los menores de 18 años, por consiguiente, están protegidos por la Convención y esa protección incluye a todos aquellos que han sido acusados, declarados culpables de un delito o encarcelados. Todos los instrumentos internacionales subrayan que los niños no deben ser privados de su libertad a menos que no haya ninguna otra opción y, cuando sean puestos en custodia, deberá hacerse durante el período más breve posible.

Además de la Convención sobre los Derechos del Niño, otros documentos de las Naciones Unidas describen en detalle cómo se debe tratar a los menores cuando se los somete al sistema de justicia penal y establecen claramente que cualquier forma de detención se debe utilizar como último recurso.

- “ (1) Sólo se aplicará la prisión preventiva como último recurso y durante el plazo más breve posible.
- (2) Siempre que sea posible, se adoptarán medidas sustitutorias de la prisión preventiva, como la supervisión estricta, la custodia permanente, la asignación a una familia o el traslado a un hogar o a una institución educativa”.

Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores, Regla 13

Sin embargo, UNICEF estima que más de un millón de niños se encuentran privados de su libertad en todo el mundo⁵.

Los niños deben ser tratados como niños

Los instrumentos internacionales también establecen con claridad que en todas las medidas tomadas respecto de los menores dentro del sistema de justicia penal, se primará como principal consideración su condición de niños y, por consiguiente, de seres particularmente vulnerables. El sistema de justicia correccional de menores debe tratar a los niños con una especial consideración por su edad y vulnerabilidad en cada etapa del proceso. Cuando se tomen decisiones, el bienestar del niño debe ser absolutamente prioritario.

Es necesario que las instituciones para menores sean educativas y reformadoras en lugar de punitivas. Sin embargo, en algunos países los menores son detenidos en condiciones de prisión preventiva iguales a las de los adultos, se ven impedidos de recibir visitas de familiares debido a decisiones procesales y pueden pasar muchos meses a la espera del juicio.

“ Experiencias de prisión preventiva de menores en Sudán.
La práctica corriente incluye:

- un trato cruel en el arresto y la detención de parte de la policía, y malos tratos durante la investigación, incluyendo palizas y torturas para extraer confesiones;
- cuando son arrestados, no siempre se les informa que tienen derecho a que los represente un abogado, y a los pobres les resulta muy difícil contratar a un letrado;
- demoras de 3 ó 4 días en informar a los padres y no se permiten las visitas a menores en custodia policial. En ocasiones, pasan un período prolongado esperando el juicio y durante ese tiempo los menores son alojados junto a adultos. Se les niega el acceso a la educación, la atención sanitaria y a una alimentación adecuada. Celdas muy pequeñas, estrechas y oscuras, y condiciones inhumanas”.

Informe sobre misiones del ICPS, 2004

Las instituciones para menores deben hacer hincapié en la educación, el cuidado y el apoyo social y asistencial.

Edad de imputabilidad

La edad de imputabilidad penal es la edad a la cual el menor puede ser declarado responsable de una acción y, si se lo encuentra culpable, puede ser castigado de conformidad con la legislación penal. La edad de imputabilidad varía ampliamente entre un país y otro.

Edad de imputabilidad penal en algunos países con más de 10 millones de niños menores de 18 años⁶.

Bangladesh 7	Reino Unido	Corea, Rep. de 12	Federación Rusa 14
India 7	(Escocia) 8	Marruecos 12	Vietnam 14
Nigeria 7	Irán ***9	Argelia 13	Egipto 15
Pakistán 7	Filipinas 9	Francia 13	Argentina 16
Sudáfrica 7	Reino Unido (Inglaterra)	China 14	Brasil ****18
Tailandia 7	10	Alemania 14	
Estados Unidos **7	Ucrania 10	Italia 14	
Indonesia 8	Turquía 11	Japón 14	

** Edad establecida por cada estado. La edad mínima es de 7 años en la **Edad establecida por cada estado. La edad mínima es de 7 años en la mayoría de los estados que se rigen por el derecho consuetudinario (“common law”).

*** 9 años de edad para las niñas y 15 para los niños.

**** Edad oficial de imputabilidad. Desde los 12 años de edad las acciones de los menores están sujetas a los procedimientos jurídicos para menores.

Fuentes: Informes de países de la CRC (1992-1996); Justicia correccional y delincuencia juvenil en Europa Central y Oriental, 1995; Naciones Unidas, Implementación de Mandatos de la ONU sobre la justicia de menores en CESPAP, 1994; Geert Cappelaere, Centro de Derechos de los Niños, Universidad de Gante, Bélgica.

El aumento de la edad de imputabilidad se considera como una reforma que retira a los niños del ámbito de la legislación penal y coloca a más menores con problemas al amparo de medidas sociales o de asistencia más apropiadas.

“ 4.1 En los sistemas jurídicos que reconozcan el concepto de mayoría de edad penal con respecto a los menores, su comienzo no deberá fijarse a una edad demasiado temprana habida cuenta de las circunstancias que acompañan la madurez emocional, mental e intelectual”.

Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (“Reglas de Beijing”)⁷

No obstante, los países con edades de imputabilidad elevadas, por ejemplo 14 a 18 años, no tratan a los menores que han delinquido ni respetan los requisitos de los derechos humanos necesariamente mucho mejor que aquellos países con edades bajas, tales como ocho o diez años. Dichos países pueden aplicar a los delincuentes juveniles medidas de asistencia social en lugar de someterlos al sistema judicial, pero siguen enviándolos por tiempo ilimitado a hogares para menores que necesitan cuidado y protección. Éstos también pueden ser lugares de maltrato y violencia.

Sistemas separados de justicia juvenil

Los delincuentes juveniles deben ser procesados en un sistema separado del de los adultos.

Es necesario contar con un sistema separado porque:

- los niños probablemente no comprenderán los procesos de un tribunal judicial y el significado de la imposición de una condena;
- los niños tienen derecho a una protección especial dada su vulnerabilidad;
- se considera que los niños tienen menor responsabilidad personal por sus actos;
- los niños deben ser tratados con medidas de rehabilitación en lugar de condenas.

“ ... el Tribunal Europeo de Derechos Humanos... dictaminó que el Reino Unido violaba el Artículo 6 de el Convenio Europeo de Derechos Humanos (el derecho a un juicio justo) porque Thompson y Venables (ambos de 11 años) habían sido juzgados en un tribunal para adultos con un procedimiento para adultos y formalidades que impedían su total comprensión y participación en el juicio”.

Emilia Mugnai, *Serves you right! Playing populist politics with children who kill*, 2001⁸

Se deben implementar medidas especiales para los menores tanto en el lugar de arresto como en la comisaría de policía. Es conveniente que los menores sean entrevistados en presencia de un padre u otro adulto preocupado por su bienestar. Si el menor es llevado ante los tribunales, debe ser procesado por un tribunal especial para menores o niños formado por jueces especialmente capacitados, y el menor tiene derecho a ser defendido por su representante legal.

Las prisiones y las instituciones – de menores

Las instituciones que alojan a menores deben ser todo lo diferentes a una prisión como resulte posible. Todos los instrumentos internacionales establecen con claridad que dichas instituciones deben tener un propósito principalmente educativo y aspirar a preparar a los niños a llevar una vida futura decente. Deben tener en cuenta la edad de los sujetos y el peligro de perpetuar una identidad criminal y de que se conviertan en adultos delincuentes. Es necesario enfatizar y alentar los vínculos con el mundo exterior. En los certificados de estudios obtenidos no debe constar que fueron obtenidos en una institución penitenciaria.

“ Lo que llama inmediatamente la atención acerca de la prisión para menores de Ankara es que no hay una puerta principal imponente, altas paredes coronadas por alambre de púas ni manojos de llaves colgando de la cintura de todos los guardias. Si un menor realmente desea escapar, hay muy poco que lo detenga. De todos modos, más de la mitad de los niños abandona el correccional todos los días, ya sea para asistir a escuelas locales o a trabajar en empresas cercanas, así que si desearan fugarse, sólo bastaría con no regresar al final del día... La mayoría de los niños que cumple condenas en el reformatorio está allí por delitos bastante serios —más de la mitad de ellos condenados por homicidio o delitos sexuales graves— y cumple condenas de más de cinco años”.

Brian Woods y Kate Blewett, *Kids behind bars*, 2001⁹

Para prevenir los abusos, los inspectores, defensores de menores, grupos de protección de menores y supervisores de derechos humanos deben tener acceso a las instituciones de menores sin poner en riesgo el derecho de los menores a la confidencialidad.

Cómo apartar a los menores del sistema de justicia juvenil

Se establecen muchos sistemas para apartar del sistema penal a tantos menores como sea posible y derivarlos hacia un sistema más apropiado de asistencia social. Un punto de desvío es la fase del arresto, cuando los menores son trasladados a la comisaría de policía. En esta instancia trabajadores sociales o voluntarios de organizaciones de asistencia infantil pueden trabajar en conjunto con la policía para encontrar a familiares o a un grupo capacitado para tratar los problemas del menor. En varios países se ha desarrollado con la total cooperación de la policía este tipo de proyectos de derivación, con diferentes metodologías de funcionamiento.

“ En 1990 Namibia ratificó y firmó la Convención sobre los Derechos del Niño... Durante 1994 se creó un Foro de Justicia Juvenil (JJF) para abordar la situación de los menores que entran en conflicto con la ley. El JJF estaba formado por representantes de ministerios, ONG y particulares. El programa piloto del JJF consistió en implementar programas de desvío en la etapa de la prisión preventiva para garantizar el menor uso posible de la reclusión. El principal objetivo de este programa piloto es separar a los menores detenidos de los adultos alojados en celdas policiales... El segundo objetivo es agilizar el proceso de retirar a los menores de la prisión preventiva y pasarlos a la custodia de un padre o tutor”.

Nicolien Jacobs-du Preez, *The application of the United Nations Standard Minimum Rules on Juvenile Justice in an African context*, 2001¹⁰

También es importante asegurar la liberación de los niños de los correccionales de menores, ya sea que se encuentren en prisión preventiva o hayan sido sentenciados. En esta etapa se puede necesitar experiencia legal o paralegal para persuadir al tribunal de que el niño debería ser eximido de la prisión preventiva o no debería recibir una condena privativa de la libertad.

“ ... como resultado de la asistencia jurídica brindada por la Unidad de Protección Infantil del Colegio de Abogados de Camboya, algunos menores han sido liberados de prisión o absueltos y se les prestan importantes servicios, incluyendo la educación”.

UNICEF, *Justice for Children: Detention as a last resort*, 2004¹¹

Alternativas a las instituciones de menores

En la mayoría de los casos el desvío total de los menores del sistema de justicia penal es el resultado más apropiado. Habrá más probabilidades de que se les asegure el cuidado que necesitan y de que se traten sus problemas si son transferidos a la jurisdicción del sistema educativo, sanitario o de asistencia social. No obstante, en algunos sistemas de justicia penal se imponen condenas a niños bastante pequeños y a aquellos cuyos delitos son considerados graves; por lo tanto, es necesario que existan algunas alternativas a los correccionales.

Las alternativas utilizadas para los menores incluyen:

- diversas formas de supervisión, llevada a cabo por trabajadores sociales, oficiales de libertad condicional o individuos importantes de la comunidad local;
- un requisito de realizar trabajos para beneficio de la comunidad local, disculparse ante la víctima del delito y compensarla de alguna manera.

En algunas jurisdicciones se han desarrollado métodos para tratar a los niños en conflicto con la ley, con los que se intenta evitar las desventajas de someterlos a un procedimiento penal.

“ Escocia tiene una manera única de tratar a los niños que cometen delitos. No son tratados como delincuentes a los que hay que castigar sino como jóvenes con problemas a quienes se puede ayudar a superarlos. Se involucra a toda la familia y todos deben asistir a una reunión con un grupo de tres personas, llamado Panel. El Panel está compuesto por hombres y mujeres legos especialmente capacitados que realizan este trabajo en forma voluntaria”.

Sitio sobre delincuencia de la BBC, *Crime Fighters: Justice, the Children's Hearing*, 2003¹²

Cómo mejorar los correccionales e instituciones de menores

Si bien debe ser una prioridad minimizar el número de niños sometidos a cualquier forma de detención, también es importante tratar de mejorar las instituciones donde se los aloja. Algunas formas de mejorar las condiciones de detención son las siguientes:

- adoptar medidas para separar a los niños de los adultos y garantizar su seguridad, construyendo nuevas alas en las prisiones, transformando los pabellones existentes en ambientes más apropiados para los menores y asegurando que los adultos no tengan acceso, o bien buscando alojamiento extrapenitenciario;
- formar a los funcionarios en el trato con menores y proporcionarles la capacidad de satisfacer las necesidades especiales de los adolescentes y de ayudarlos a prepararse para la vida fuera de la institución;
- utilizar personal capaz de dictar programas tendientes a transmitir una educación y aptitudes para ganarse la vida, y de tender lazos con el mundo exterior;
- establecer sistemas que permitan a los niños mantenerse en contacto con sus familiares y ayudar a las familias a prepararse para el regreso del niño al hogar.

“ Bienestar (actividades organizadas por el Centro de Rehabilitación y Corrección Juvenil de Teherán):

- organizar viajes recreativos a bosques, playas, montañas, sitios históricos y ex-zonas de guerra en todo el país
- realizar torneos de atletismo entre reclusos y adolescentes fuera del centro correccional para fomentar una competencia saludable y una actitud positiva dentro de la sociedad
- brindar acceso a otras instalaciones, como piscinas, gimnasios, cines, parques, tiendas, medios de comunicación...”

UNICEF, *Tehran Juvenile Correction & Rehabilitation Center (JCRC): an Overview* (sin fecha)

Reforma de la legislación sobre delincuencia juvenil

El establecimiento de un sistema separado de justicia juvenil de conformidad con el derecho internacional y los requisitos internacionales constituye una empresa importante para los países que en la actualidad no cuentan con una legislación semejante y tratan a los juveniles como adultos. No obstante, la creación de un nuevo marco jurídico es esencial para que estos niños cuenten con la protección que les otorga la ley. La tarea de reformar el sistema de justicia juvenil es un proyecto a largo plazo y requerirá el apoyo de la policía, los jueces y la comunidad.



Con el apoyo del Ministerio de Asuntos Exteriores, Save the Children (Reino Unido) está emprendiendo un importante proyecto trienal que apunta a desarrollar el sistema de justicia juvenil en la República Democrática Popular de Laos. Como primer paso, Save the Children (Reino Unido) capacitó a instructores y elaboró manuales de capacitación, pautas para los jueces, la policía y jefes de distrito...”.

Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino Unido, Informe anual sobre derechos humanos, 2002¹³

Referencias

- 1 Marie Wenham, *An outside chance: street children and juvenile justice – an international perspective*, Consortium for Street Children, Londres, 2004, pág. 11.
- 2 Dorothy Jolofani y Joseph DeGabriele, *HIV/AIDS in Malawi Prisons*, Reforma Penal Internacional, Londres, 1999.
- 3 Matthew Mosk, *Juveniles in Maryland Jail Imperiled, Report Says*, Washington Post, 14 de septiembre de 2004.
- 4 Revista The Wire, Amnistía Internacional, septiembre de 2001.
- 5 *Justice for children: Detention as a last resort*. Innovative initiatives in the East Asia and Pacific region, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Bangkok, 2004, pág. 4.
- 6 *Old enough to be a criminal?* Special Protections Progress and Disparity, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 1997.
- 7 Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing), Res. A.G. 40/33, anexo, 40 ONU GAOR Sup. (Nº 53) en 207, Doc. A/40/53 de la ONU, 1985.
- 8 Emilia Mugnai, *Serves you right! Playing populist politics with children who kill*, Children’s Legal Centre, Londres, mayo de 2001, pág. 10. Causa de referencia: (T, V v UK [2000] 2 All ER 1024).
- 9 Brian Woods y Kate Blewett, *Kids Behind Bars*, Just Right, otoño de 2001, pág. 8.
- 10 Nicolien Jacobs-du Preez, *The application of the United Nations Standard Minimum Rules on Juvenile Justice in an African context*, 2nd World Conference on Modern Criminal Investigation, Organized Crime and Human Rights (Segunda Conferencia Mundial sobre Investigación Penal Moderna, Crimen Organizado y Derechos Humanos), Durban, diciembre de 2001.
- 11 *Justice for Children: Detention as a last resort. Innovative initiatives in the East Asia and Pacific Region*, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Bangkok, 2004, pág. 22. Causa de referencia: (T, V v UK [2000] 2 All ER 1024).
- 12 *Crime Fighters: Justice, the Children’s Hearing*, sitio sobre delincuencia de la BBC, www.bbc.co.uk/crime/fighters/childrenshearing.shtml, 12 de febrero de 2003.
- 13 *Informe Anual sobre Derechos Humanos, 2002*, Londres, Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino Unido, 2002, pág. 181.

KING’S
College
LONDON

Centro
Internacional para

International Centre for Prison Studies

School of Law
King’s College London
26-29 Drury Lane
London WC2B 5RL

Tel: +44 (0)20 7848 1922
Fax: +44 (0)20 7848 1901
Email: icps@kcl.ac.uk
www.prisonstudies.org

© International Centre for Prison Studies, 2004



Foreign &
Commonwealth Office
London

Nota orientativa 15

El desarrollo de condenas alternativas

Resumen

- Una aplicación restringida y proporcionada de la privación de la libertad se ajusta a los requisitos establecidos en los derechos humanos y puede reducir la probabilidad de que en la prisión se cometan abusos contra estos derechos. El desarrollo e imposición de condenas alternativas puede, por consiguiente, aumentar el grado de respeto por los derechos humanos.
- El desarrollo de condenas alternativas o la creación de un servicio de libertad condicional no incrementará automáticamente el respeto por los derechos humanos ni dará origen a un sistema reformado de justicia penal. Es necesario contar con una estrategia y garantías claras para garantizar que las alternativas realmente reemplacen la condena a prisión y no sean de por sí abusivas de los derechos humanos.
- Las posibles alternativas incluyen la imposición de multas, indemnizaciones para las víctimas, libertad vigilada, trabajos comunitarios no remunerados, arresto domiciliario, vigilancia electrónica y tratamiento de los problemas de salud.
- La introducción de condenas alternativas no reducirá invariablemente el uso de la reclusión si las nuevas condenas se aplican, en cambio, para aumentar el número de condenados.
- El desarrollo exitoso de alternativas requiere el apoyo de la opinión pública y del poder judicial, la determinación de los receptores adecuados de estas condenas, la participación de muchos organismos en la implementación y un aparato de vigilancia permanente.

“ Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”.

— *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, Artículo 10*

Notas orientativas sobre reforma penitenciaria

Esta nota orientativa es la décimoquinta de una serie concebida para brindar ayuda práctica a quienes desarrollan e implementan proyectos de reforma penitenciaria. Todas las notas orientativas:

- están estructuradas en base al marco internacional de derechos humanos;
- pueden aplicarse a diversos entornos culturales y políticos;
- proponen soluciones probablemente sostenibles en una variedad de situaciones socio-económicas y no requieren un aumento significativo de los recursos;
- toman en cuenta las realidades de la administración penitenciaria.

Estos documentos orientativos sobre la manera de llevar a cabo proyectos de reforma penitenciaria han sido elaborados con el patrocinio del Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino Unido.

KING'S
College
LONDON

Centro Internacional para Estudios Penitenciarios

Las alternativas como parte de la reforma penitenciaria

La privación de la libertad es una pena severa. En los países que han abolido la pena de muerte, es el castigo más severo de que dispone el Estado. Su utilización moderada y proporcionada se ajusta, por lo tanto, a un enfoque de una política de justicia penal basado en los derechos humanos.

“ A6. La fundamentación de las condenas debe ser congruente con las políticas humanas y modernas, en particular con respecto a la reducción del uso de la pena de prisión, una mayor aplicación de sanciones y medidas comunitarias, la prosecución de políticas de despenalización, el uso de medidas de desvío, tales como la mediación, y la garantía de indemnización de las víctimas...”

B5. Las condenas privativas de la libertad deben ser consideradas como una sanción de último recurso y, por consiguiente, se las debe imponer únicamente en los casos en que, habida cuenta de otras circunstancias relevantes, la gravedad del delito haría que cualquier otra condena fuese claramente inadecuada”.

Consejo de Europa, Recomendación R (92) 17¹

Los abusos contra los derechos humanos constituyen un problema endémico en las prisiones de todo el mundo, tanto en el hemisferio norte como en el hemisferio sur. El encarcelamiento impone sobre muchos de los reclusos una carga mucho mayor que la pérdida de la libertad: puede perjudicarles la salud y acortarles la vida. Siempre que sea posible imponer una condena alternativa a la prisión se verán reducidas las posibilidades de que se produzcan abusos contra los derechos humanos.

“ Un día en el futuro lejano, la gente probablemente se volverá para mirar lo que sucede en la mayoría de los países actualmente y se preguntará cómo pudimos hacerles esto a nuestros hermanos en nombre de la justicia. Lamentablemente, el deseo actual de las grandes jurisdicciones civiles parece ser el de encerrar a más personas durante períodos más prolongados y no necesariamente en condiciones más humanas... Ante esta situación, la promoción de alternativas a la reclusión... es de vital importancia”.

William Omaria, Ministro de Asuntos Internos, Uganda, 1996²

Por ende, hay fuertes argumentos a favor de desarrollar e imponer penas diferentes a la prisión. No obstante, la introducción de condenas alternativas no conduce de por sí a un sistema de justicia penal más justo o más eficaz. Tampoco reduce necesariamente la población reclusa ni incrementa el respeto por los derechos humanos.

Sin una implementación efectiva y garantías rigurosas, dicho cambio puede:

- aumentar la población reclusa;
- empeorar el grado de cumplimiento de los derechos humanos;
- aumentar los costos financieros del sistema judicial para el gobierno.

No obstante, si se la lleva a cabo estratégicamente con objetivos claros y habilidad técnica, la introducción de alternativas a la prisión puede desempeñar un papel importante en la humanización del sistema de justicia penal.

“ En mayo de 2004, el Secretario de Seguridad Pública Federal (de México), Dr. Alejandro Gertz Manero, anunció propuestas diseñadas para promover la readaptación social de los reclusos a partir del trabajo comunitario y productivo. Las nuevas propuestas reducirían el costo anual de mantenimiento de las prisiones mexicanas a través de una serie de medidas:

1. *Sustitución de las condenas de reclusión por trabajos comunitarios en el caso de los delitos de carácter patrimonial cuando los bienes objeto del delito tuvieran un valor reducido. Esta medida dejaría en libertad a unos 12.000 reclusos.*
2. *Un programa de prisiones abiertas para hasta 73.000 reclusos, quienes participarían en trabajos productivos para solventar sus gastos. Gran parte de estos trabajos se dirigirían a proyectos de infraestructura en las comunidades donde están ubicadas las prisiones.*
3. *Un programa de trabajo rehabilitador para los 93.000 reclusos clasificados como reincidentes, a quienes se mantendría en prisiones de mediana seguridad.*

En la entrevista, el Dr. Gertz explicó que si no se adoptaban estas propuestas, sería necesario construir 60 nuevas prisiones en los próximos seis años. Los planes fueron publicados para consultar a los gobiernos de los estados de México, responsables de la mayoría de las 449 prisiones del país”.

Adaptado de informes de prensa sobre entrevistas con el Dr. Gertz, 2004

¿Cuáles son las alternativas?

En todo el mundo a los convictos se les imponen muchas penas diferentes además de la reclusión.

- En la mayoría de las jurisdicciones los tribunales están facultados para imponer multas y otras sanciones monetarias, como una indemnización para la víctima o aportaciones a un fondo de beneficencia.
- Son comunes diversas formas de supervisión comunitaria bajo el cuidado de funcionarios del gobierno, organizaciones no gubernamentales o figuras de autoridad.
- Otra condena ampliamente difundida consiste en exigir a los convictos realizar trabajos no remunerados para beneficio de la comunidad.
- Algunas jurisdicciones limitan la libertad imponiendo el arresto domiciliario o el control de movimientos mediante dispositivos electrónicos adheridos al individuo.
- En ocasiones se dispone un tratamiento de las adicciones o enfermedades en lugar de la prisión.
- Se están desarrollando nuevas formas de justicia, a veces llamadas “justicia reparadora” o “justicia transformadora”, que requieren que los delincuentes que han admitido su culpa se reúnan con la víctima, conversen sobre el delito y ofrezcan algún tipo de reparación.
- También es posible combinar de alguna manera las medidas enumeradas anteriormente.

Las alternativas en diversas regiones del mundo

La mayoría de las jurisdicciones cuentan con una amplia gama de opciones de condenas en su legislación penal y algunos países las aplican ampliamente. En los países más pobres, las condenas alternativas —por lo general basadas en el modelo de las leyes del antiguo poder colonial— figuran en la legislación escrita, pero rara vez se las aplica porque no se cuenta con la infraestructura necesaria para implementarlas. Para instrumentar la supervisión de parte de la comunidad o los trabajos comunitarios, se debe disponer de alguna estructura encargada de su implementación que goce de la confianza del poder judicial que impone las condenas. Aun si se cuenta con una gran cantidad de insumos de parte de voluntarios, se necesitan recursos para mantener el aparato administrativo.

En muchos países las multas constituyen la alternativa más común a la reclusión, pero en ocasiones a quienes se les ha impuesto una multa terminan pasando una temporada en prisión por ser demasiado pobres para pagarla.

Los países ex-comunistas disponían de una gama de alternativas, aunque éstas se relacionaban con las estructuras de una economía centralizada y, por lo tanto, han caído algo en desuso.

Los principales problemas de derechos humanos causados por la introducción de alternativas

Estudios llevados a cabo en todo el mundo demuestran que la introducción de alternativas no suele causar el efecto deseado. En lugar de que las nuevas condenas sean utilizadas en vez de la reclusión, se convierten en una condena para los delincuentes que de todos modos anteriormente no habrían ido a prisión. Así, la población reclusa permanece igual o aumenta, y más personas quedan bajo el control penal. Los criminólogos denominan a este proceso “ensanchamiento de la red”. Si el objetivo es disminuir el uso de la reclusión para reducir el hacinamiento y mejorar las condiciones penitenciarias, el desarrollo de alternativas es sólo un componente de una estrategia más amplia y constituye una reforma a largo plazo en lugar de una solución instantánea. Una estrategia más eficaz consiste en reducir la imposición de prisión preventiva y acortar la duración de las condenas en prisión.

Hombres mayores de 21 años condenados por delitos graves en Inglaterra y Gales entre 1980 y 2002, por tipo de condena (%)

Año	Absolución	Multa	Libertad condicional	Servicio comunitario	Condena combinada	Prisión inmediata
1980	7	52	5	4		17
1982	8	47	6	6		19
1984	9	45	7	7		20
1986	10	41	7	7		21
1988	10	41	8	7		20
1990	13	43	8	7		17
1992	17	37	9	9	0	18
1994	16	36	11	11	2	20
1996	14	33	11	10	3	26
1998	14	32	11	9	4	27
2000	13	28	11	9	3	30
2002	14	26	12	8	2	30

Datos extraídos de estadísticas penales del Ministerio del Interior, Inglaterra y Gales, volúmenes anuales, 1980-1998 y 2000-2002

La tabla anterior muestra una mayor imposición tanto de la libertad condicional vigilada como del servicio comunitario a lo largo de más de una década y, al mismo tiempo, un gran aumento en el uso proporcional de la reclusión y una reducción a casi la mitad en el caso de las multas.

Un segundo problema es el de la credibilidad. Puede resultar difícil obtener el respaldo de la opinión pública en favor de las alternativas. Al público le puede parecer que el gobierno está propiciando el delito al hacer que las penas sean menos severas. A efectos de demostrar que las alternativas son tan duras como las condenas en prisión, los gobiernos pueden verse tentados a violar los requisitos de los derechos humanos mediante:

- la introducción en estas condenas de elementos tales como la humillación pública, por ejemplo, obligando a quienes prestan servicios comunitarios a vestir uniformes muy visibles y haciéndolos recoger basura a los lados de las calles;
- el diseño de mecanismos de vigilancia muy invasivos, como por ejemplo, el rastreo satelital.

La necesidad de diversos modelos

En los países que avanzan hacia una democracia y la humanización de sus sistemas penales, los programas de reforma a menudo incluyen un plan destinado a desarrollar alternativas a la reclusión basado en modelos de otros países. Es necesario actuar con precaución para elegir un modelo apropiado. Algunos países optan por establecer una estructura centralizada en el Ministerio de Justicia a efectos de administrar las condenas alternativas. Otros tratan de incorporar la estructura para las alternativas en las comunidades locales y otorgan su administración a algún sector del gobierno municipal. Algunos eligen vincular la administración de las penas alternativas al poder judicial y los tribunales. Otros establecen un servicio combinado de prisión y libertad condicional o trabajo social.

No existe necesariamente ninguna conexión entre cualquiera de los modelos y los objetivos de humanizar el sistema de justicia penal y reducir la utilización de la reclusión.

“ Obsérvese que un servicio formal de libertad condicional puede resultar costoso y es posible que en algunos países los funcionarios a cargo de la libertad condicional no sean fácilmente aceptados. Se pueden explorar maneras alternativas de organizar la vigilancia dentro de la comunidad, por ejemplo, una vigilancia a cargo de los ayuntamientos, del jefe de la aldea, de paralegales de la comunidad, de mediadores o de individuos que ocupen una posición de respeto y confianza”.

DfID, *Safety, Security and Accessible Justice*, 2002³

Las alternativas a la prisión y la corrupción

Es muy difícil introducir alternativas a la reclusión en un sistema de justicia penal corrupto. En los tribunales, el cohecho puede llevar al juez o magistrado a imponer una condena alternativa en lugar de una condena de reclusión. El tribunal puede imponer la realización de trabajos no remunerados para beneficio de la comunidad, pero tal vez el convicto pague a un tercero para que los haga en su lugar.

Las alternativas a la prisión y los derechos humanos

Cada vez que se retira la libertad, aun si la privación es sólo parcial, pueden producirse abusos contra los derechos humanos. Por lo tanto, se han elaborado instrumentos internacionales que establecen requisitos para la administración de sanciones no privativas de la libertad. Cuando se implementa el régimen de servicios comunitarios deben tomarse medidas para proteger a los delincuentes del ridículo público. Los tratamientos siempre deben ser administrados con el consentimiento del convicto. Hay contextos y sociedades donde es común abusar de quienes realizan trabajos y en los que es posible la explotación. Se necesitan garantías sustanciales, por lo tanto, para impedir el abuso de los derechos humanos y de la dignidad de quienes reciben tales sanciones.

El principal instrumento internacional es el denominado Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad, adoptadas por la Asamblea General en diciembre de 1990 y conocidas como las Reglas de Tokio.

Las Reglas de Tokio proporcionan salvaguardias legales para asegurar que las penas no privativas de la libertad sean utilizadas de manera equitativa, dentro de un marco jurídico claro, para garantizar la protección de los derechos de los convictos y que éstos puedan recurrir a algún mecanismo formal de reclamaciones si sienten que sus derechos han sido transgredidos en alguna etapa. Cuando se solicita el consentimiento de un convicto para una sanción en particular, antes o en lugar de un juicio formal, debe proporcionársele información precisa acerca de las consecuencias de su negación. También es necesario mantener la confidencialidad de la información privada del delincuente.

También existen normas europeas: las reglas europeas sobre medidas y sanciones comunitarias y la Recomendación R (92) 16 del Comité de Ministros del Consejo de Europa.

Los principales requisitos establecidos en estas normas son los siguientes:

- todos los aspectos de la imposición de sanciones y medidas comunitarias deben estar estipulados en la legislación;
- cuando un delincuente condenado a una sanción o medida comunitaria no cumpla con alguna condición u obligación, la condena no será convertida automáticamente en una pena de reclusión;
- los delincuentes tendrán derecho a apelar las decisiones de la autoridad encargada de la implementación;
- la privacidad y la dignidad de los delincuentes condenados a una sanción o medida comunitaria deben ser respetadas en todo momento;
- los derechos adquiridos en el sistema de seguridad social no deberán verse comprometidos.

Cómo introducir las alternativas

Para introducir condenas alternativas de modo que sean aplicadas en lugar de las condenas de reclusión, es necesario instrumentar todas las estrategias siguientes.

Opinión pública

El apoyo del público es fundamental, por lo cual es necesario esforzarse para mantener su confianza. Las organizaciones de la sociedad civil pueden desempeñar un papel de importancia informando e involucrando al público. Para apoyar las alternativas al encarcelamiento se pueden invocar diversos argumentos, como por ejemplo que dichas alternativas:

- evitan las influencias criminales sobre los delincuentes;
- reducen la presión ejercida sobre las prisiones hacinadas;
- reservan la condena de reclusión para delincuentes peligrosos;
- disminuyen los costos;
- benefician a la víctima y a la sociedad porque los delincuentes apropiados están reparando sus daños en lugar de cumplir condenas en prisión;
- permiten que la sociedad civil participe en la condena de los delincuentes;
- causan efectos rehabilitadores en los delincuentes a través de los tratamientos adecuados;
- evitan que la reclusión dañe socialmente los lazos familiares y comunitarios.

“ *Reforma Penal Internacional está dirigiendo un proyecto en Rusia con el objetivo de utilizar las estructuras existentes para establecer un sistema de servicio comunitario como alternativa a la prisión. La inclusión de una campaña de concientización pública como uno de los principales objetivos es un aspecto novedoso e importante del proyecto. Incluye trabajar en sociedad con la Fundación para una Radio Independiente y la Agencia de Información Social y brindar programas de formación para periodistas.*

Vivien Stern, *Developing Alternatives to Prison in Central and Eastern Europe and Central Asia*, 2002⁴

Los estudios llevados a cabo en varios países demuestran que la opinión pública encuentra mayor sentido a las condenas que involucran trabajos comunitarios de forma que los delincuentes compensen de alguna manera a la víctima o a la sociedad en general por el daño que han causado.

Receptores adecuados

Se necesita establecer claramente quiénes pueden ser los receptores apropiados de las condenas alternativas. Éstas deben estar dirigidas a un determinado segmento de delincuentes que en la actualidad están encarcelados o que han cometido determinados tipos de delitos a los que actualmente se imponen condenas de reclusión, pero que no necesariamente la ameritan. En algunos países estos receptores están definidos muy específicamente en la legislación.

“ *Todo delincuente enviado a prisión... será condenado a prestar servicios comunitarios en lugar de una condena de prisión incondicional de 8 meses o menos, salvo que se considere que las condenas de prisión incondicional, las condenas anteriores a prestar servicios comunitarios u otras razones de peso constituyan un obstáculo para imponer la condena de realizar servicios comunitarios*”.

Ley de Servicio Comunitario, Artículo 1, 8 de agosto de 1997, No. 754/97, Finlandia⁵

Los tribunales de varias jurisdicciones sólo cuentan con dos medidas a su disposición —una multa o la reclusión— y es común que muchas condenas a prisión queden en suspenso y sean reemplazadas por una pena alternativa. Sin esta selección de los receptores de las condenas alternativas y pautas claras al respecto, dichas condenas no serán aplicadas en lugar del encarcelamiento sino además de él. Es necesario desarrollar mecanismos para asegurar que este proceso forme parte de cualquier sistema.

El papel del poder judicial

Es fundamental contar con la participación estrecha del poder judicial en el diseño e implementación de las condenas alternativas. La imposición de condenas es una función del poder judicial y, si los jueces y magistrados no tienen confianza en las penas alternativas, no estarán dispuestos a aplicarlas. Los encargados de imponer las condenas se pueden involucrar de muchas maneras, por ejemplo, diseñando una estructura de condenas alternativas, definiendo la gama de casos en los que se podrían aplicar o participando en juntas y comités que ejerzan un rol fiscalizador de la implementación de las penas.

Implementación

La manera en que se imponen las condenas alternativas determina el éxito o el fracaso de cualquier política destinada a promover el uso de estas opciones en lugar de la reclusión. Todas las condenas alternativas que requieren algún tipo de supervisión necesitan una infraestructura de funcionarios para relacionarse con el juzgado que impone la condena, supervisar a los delincuentes, controlar los patrones de imposición de condenas e interactuar con la comunidad local donde los delincuentes viven y cumplirán con su condena. Las condenas alternativas dependen en gran medida del consentimiento y apoyo de un amplio abanico de organismos locales de justicia ajenos al ámbito penal. Cuanto mayor sea la participación local, mayores serán las probabilidades de que las condenas alternativas cuenten con los recursos apropiados.

“ *Es posible que la introducción de servicios comunitarios y de otras medidas no privativas de la libertad como alternativas al encarcelamiento no baste para reducir el hacinamiento en las prisiones. Lo que resulta fundamental es el cambio de actitud de todos los protagonistas clave. En este aspecto, la tarea inicial es determinar quiénes son los ‘protagonistas clave’. Desatender o no prestar atención a algunos de estos significativos aspectos puede ser contraproducente y frustrará las iniciativas o políticas diseñadas para refrenar el hacinamiento de las prisiones. No hace falta poner de relieve que la participación efectiva de todas las partes involucradas, además de su compromiso genuino, es un componente vital en este sentido*”.

Eric Kibuka, *World prison population: facts, trends and solutions*, 2001⁶

Aparato de vigilancia permanente

Una política destinada a sustituir algunas condenas de reclusión por condenas alternativas depende de un suministro sistemático de información sobre la aplicación de dichas condenas alternativas y los patrones de imposición. Cuando la información revela que la política no está funcionando, por ejemplo, porque las condenas alternativas no están siendo utilizadas o no están siendo aplicadas al grupo definido como receptor, un organismo responsable debe tomar medidas correctivas, tales como charlas con los encargados de imponer las condenas.

Referencias

- 1 Comité de Ministros del Consejo de Europa, *Recomendación N° R(92)17 del Comité de Ministros a los estados miembro respecto de la coherencia de las condenas* (adoptada por el Comité de Ministros el 19 de octubre de 1992 en la 482.ª reunión de los Delegados de los Ministros); sección A, artículo 6; y sección B, artículo 5.
- 2 William Omaria, *Afterword in Prison Conditions in Africa: Report of a Pan-African Seminar, Kampala, Uganda 19-21 September 1996*, Reforma Penal Internacional, París, 1997, pág. 91.
- 3 *Safety, Security and Accessible Justice: Putting Policy into Practice*, Departamento de Desarrollo Internacional, Londres, 2002, pág. 46.
- 4 *Developing Alternatives to Prison in Central and Eastern Europe and Central Asia*, COLPI, trabajo 6, Budapest, 2002, pág. 42.
- 5 Malcolm Davies, Jukka-Pekka Takala y Jane Tyrer, *Sentencing Burglars in England and Finland*, trabajo presentado ante la International Conference on Sentencing and Society (Conferencia Internacional sobre Condenas y Sociedad), Strathclyde University, 24 al 26 de junio de 1999, pág. 15.
- 6 Eric Kibuka, director del Instituto Africano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (UNAFRI), *World Prison Population: Facts, Trends and Solutions: Prisons In Africa*, United Nations Programme Network Institutes Technical Assistance Workshop, Viena, Austria, 10 de mayo de 2001.

KING'S
College
LONDON

Centro Internacional para
Estudios Penitenciarios

International Centre for Prison Studies

School of Law
King's College London
26-29 Drury Lane
London WC2B 5RL

Tel: +44 (0)20 7848 1922
Fax: +44 (0)20 7848 1901
Email: icps@kcl.ac.uk
www.prisonstudies.org

© International Centre for Prison Studies, 2004



Foreign &
Commonwealth Office
London